

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS**

LUCAS LUFT

**A POLÍTICA DE REGIONALIZAÇÃO E SEUS
IMPACTOS NO RIO GRANDE DO SUL: O CASO DOS COREDES**

**Porto Alegre
2013**

LUCAS LUFT

**A POLÍTICA DE REGIONALIZAÇÃO E SEUS
IMPACTOS NO RIO GRANDE DO SUL: O CASO DOS COREDES**

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 Ciências Econômicas.

Orientador: Prof. Dra. Maria Alice Oliveira da Cunha Lahorgue

Porto Alegre

2013

LUCAS LUFT

**A POLÍTICA DE REGIONALIZAÇÃO E SEUS
IMPACTOS NO RIO GRANDE DO SUL: O CASO DOS COREDES**

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 Ciências Econômicas.

Aprovado em: Porto Alegre, ____ de _____ de 2013.

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dra. Maria Alice Oliveira da Cunha Lahorgue – Orientador
UFRGS

Prof. Dr. Pedro Silveira Bandeira
UFRGS

Prof. Dr. Júlio César de Oliveira
UFRGS

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo analisar o desempenho dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento - COREDES, implementados no Rio Grande do Sul em 1991. Ao longo do trabalho serão revisadas as principais teorias de desenvolvimento regional, bem como algumas iniciativas para o desenvolvimento regional realizadas tanto internacionalmente quanto no Brasil. Por fim será feito o estudo dos COREDES desde sua criação até os dias de hoje e uma análise do desempenho destes frente a seus objetivos de diminuição das disparidades regionais, promoção do desenvolvimento regional harmônico e sustentável e de uma distribuição equitativa da riqueza produzida.

Palavras-Chave: Conselhos Regionais de Desenvolvimento, Economia Regional, Descentralização, Desenvolvimento Regional, Planejamento, Rio Grande do Sul.

ABSTRACT

This study intends to provide an analysis of the performance of the Regional Development Councils – COREDES, implemented in Rio Grande do Sul in 1991. Throughout the work the main theories of regional development will be reviewed, as well as some initiatives for regional development undertaken both internationally and in Brazil. In the end a study of COREDES from its creation to the present day will be made, as well as an analysis of the performance regarding its goals of reducing regional disparities, promoting harmonious and sustainable regional development and equitable distribution of the generated wealth.

Keywords: Regional Development Councils, Regional Economics, Decentralization, Regional Development, Planning, Rio Grande do Sul.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – As Nove Regiões Funcionais de Planejamento.....	43
Figura 2 – Distribuição das Regiões de acordo com os Indicadores de Desigualdades Regionais.....	50

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Os 28 Conselhos Regionais de Desenvolvimento.....	37
Quadro 2 – Participação dos COREDES no PIB e na População do Rio Grande do Sul.....	52

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CONVIVER	- Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semi-Árido
COREDES	- Conselhos Regionais de Desenvolvimento
FEDER	- Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional
FNDR	- Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional
IDESE	- Índice de Desenvolvimento Socioeconômico
METROPLAN	- Fundação de Desenvolvimento Metropolitano e Regional
MI	- Ministério da Integração Nacional
PDFF	- Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira
PIB	- Produto Interno Bruto
PND	- Plano Nacional de Desenvolvimento
PNDR	- Política Nacional de Desenvolvimento Regional
PROMESO	- Programa de Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais
SDO	- Secretaria do Desenvolvimento Regional e Obras Públicas
SISDRU	- Sistema de Desenvolvimento Regional e Urbano
SPVEA	- Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia
SUDAM	- Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia
SUDENE	- Superintendência do Desenvolvimento Econômico do Nordeste

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	11
2 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA.....	13
2.1 EVOLUÇÃO DO MARCO CONCEITUAL.....	13
2.1.1 A Teoria dos Pólos de Desenvolvimento.....	14
2.1.2 O Modelo de Causalidade Circular.....	15
2.1.3 O Modelo Centro-Periferia.....	16
2.1.4 Os Modelos de Richardson e de Von Böventer.....	17
2.1.5 Crescimento Endógeno.....	19
2.1.6 A Perspectiva Territorialista.....	20
2.1.7 O Capital Social.....	21
2.2 O DESENVOLVIMENTO REGIONAL NA UNIÃO EUROPÉIA.....	22
3 POLÍTICAS DE REGIONALIZAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO.....	24
3.1 O CASO DA FRANÇA.....	24
3.2 O CASO DA ESPANHA.....	25
3.3 O CASO DE PORTUGAL.....	26
3.4 O DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO BRASIL.....	27
3.4.1 O Desenvolvimento Regional no Rio Grande do Sul.....	31
4 OS CONSELHOS REGIONAIS DE DESENVOLVIMENTO.....	34
4.1 DEBATE INICIAL.....	34
4.2 IMPLEMENTAÇÃO E MODIFICAÇÕES.....	35
4.3 OBJETIVOS, PRINCÍPIOS E ATRIBUIÇÕES.....	38
4.4 A ESTRUTURA DOS COREDES.....	39
4.4.1 O Papel das Universidades.....	40
4.5 RELAÇÕES COM O GOVERNO.....	41
4.5.1 Os COREDES e o Orçamento.....	43
4.5.2 Os COREDES e o Planejamento.....	45
4.6 CONSIDERAÇÕES SOBRE A EFETIVIDADE DOS COREDES.....	46

5 O IMPACTO DA POLÍTICA DOS COREDES.....	48
5.1 OS INDICADORES DE DESIGUALDADES REGIONAIS.....	48
5.2 A PARTICIPAÇÃO DOS COREDES NO PIB E NA POPULAÇÃO ESTADUAL.....	51
6 CONCLUSÃO.....	55
7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	57

1 - INTRODUÇÃO

Este trabalho busca analisar o desempenho dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES), existentes no Rio Grande do Sul desde 1991. Para isso se faz necessária uma revisão cuidadosa das principais teorias de desenvolvimento regional existentes, bem como uma análise das iniciativas implementadas em diferentes países na busca de um desenvolvimento mais harmônico de suas economias.

O desenvolvimento regional está em voga na teoria econômica desde a década de 1950, quando foram publicados os trabalhos pioneiros de François Perroux e Gunnar Myrdal. A teoria dos pólos de desenvolvimento de Perroux e o modelo de causalidade circular de Myrdal têm em comum o fato de negarem a idéia do equilíbrio neoclássico, mostrando ser necessária a intervenção do governo para que seja alcançado o desenvolvimento das regiões periféricas. Uma abordagem semelhante quanto ao papel do governo na economia regional está presente em modelos mais recentes, como os modelos de crescimento endógeno.

A questão do envolvimento do governo tem sido uma constante em modelos de desenvolvimento regional, porém nem sempre de uma maneira positiva. Entre os autores que discordam quanto ao papel do Estado no desenvolvimento regional está John Friedmann que, em seu modelo centro-periferia, afirma que o envolvimento do governo pode ser potencialmente prejudicial às regiões menos desenvolvidas. Isso porque segundo ele os investimentos governamentais tendem a concentrar-se onde estão localizados os investimentos privados, sendo assim causadores de uma maior desigualdade regional.

Visto que o governo possui um papel central na grande maioria das teorias da economia regional, serão analisadas neste trabalho diferentes propostas de governo para um projeto de desenvolvimento regional. Estes variam desde projetos mais ambiciosos, como o executado na França durante a década de 1960, que era baseado na teoria de Perroux, até projetos mais tímidos de regionalização, como o de Portugal durante a década de 1970, que visava a implementação de governos municipais efetivamente baseados no município e não mais na capital federal.

O Brasil também preocupa-se com a questão regional, especialmente após a redemocratização da década de 1980. Com a fragilização das bases de financiamento do governo federal estados e municípios passaram a gozar de uma

maior autonomia. Isso também fez com que o governo federal perdesse a capacidade de lidar com os interesses regionais, passando maior responsabilidade a estados e municípios. Apenas com a criação do Ministério da Integração Nacional (MI), em 1999, e as subsequentes Políticas Nacionais de Desenvolvimento Regional (PNDR) é que o governo Brasileiro voltou a buscar ações para o desenvolvimento regional.

Buscando lidar com estas novas atribuições, que surgiram como consequência da Constituição de 1988, o estado do Rio Grande do Sul criou em 1991 os COREDES. Eles possuíam entre seus objetivos a diminuição das disparidades regionais, promoção do desenvolvimento regional harmônico e sustentável e de uma distribuição equitativa da riqueza produzida. O objetivo deste trabalho é, através de uma análise do desempenho de indicadores econômicos, verificar a efetividade dos COREDES no que tange estes objetivos.

2 – REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

2.1 - EVOLUÇÃO DO MARCO CONCEITUAL

O estudo da economia regional apresenta grandes diferenças com o estudo tradicional da economia de um país. Isso porque ela tem como foco uma dimensão territorial intermediária entre a nação e seus municípios. A região é normalmente aberta e pequena, onde questões como a migração de mão de obra, o papel das instituições de ensino, dos recursos humanos e da inovação tecnológica têm funções diferentes daquelas que assumem em escala nacional.

A economia regional tem como objetivo melhorar a compreensão sobre a competitividade das regiões e também sobre como surgem e como podem ser mitigadas as disparidades entre elas. Além do simples crescimento, preocupa-se com questões como a distribuição de riqueza, o bem-estar da população, além do papel do governo e da iniciativa privada nestas questões.

O estudo da economia regional remonta aos autores clássicos, como Adam Smith e Alfred Marshall. Os trabalhos de Solow, que formam a base das teorias neoclássicas de crescimento econômico modernas, afirmam que as taxas de crescimento de uma região, medidas através de sua renda *per capita*, são inversamente relacionadas com sua renda *per capita* inicial, em um cenário de otimismo para as regiões mais pobres (CAPELLO; NIJKAMP, 2009).

No entanto este cenário de otimismo na escala regional foi posteriormente contestado por autores como Perroux e Myrdal, para os quais o desenvolvimento sob as premissas neoclássicas é desequilibrado e desigual. Friedmann, seguindo os passos de Myrdal, elabora o modelo centro-periferia, o qual cita a existência de uma relação de dominação entre centro e periferia.

Recentemente a teoria do desenvolvimento endógeno têm ganho muita popularidade no estudo da economia regional. Ela é “essencialmente uma mistura de microeconomia e de teoria de crescimento macroeconômico, na qual o uso inteligente dos recursos próprios tem um papel crítico” (CAPELLO; NIJKAMP, 2009, p.288). Ela abrange relações de renda, emprego e investimentos, com foco especial nas disparidades socioeconômicas e como estas podem ser influenciadas pelas ações de indústrias ou do governo.

Os modelos mais recentes de desenvolvimento regional procuram ampliar os horizontes do modelo de desenvolvimento endógeno, como é o caso da abordagem territorialista, surgida nos anos 1980. Estas e algumas outras teorias do desenvolvimento regional serão abordadas neste trabalho, visando uma melhor compreensão das bases conceituais que estão por trás da elaboração de políticas de desenvolvimento regional.

2.1.1 – A Teoria dos Pólos de Desenvolvimento

A teoria dos pólos de desenvolvimento, elaborada na década de 1950 por François Perroux, foi um esforço para compreender a dimensão espacial da concentração industrial. Segundo Tavares (1999) Perroux se opõe à ideia do equilíbrio neoclássico, afirmando que o desenvolvimento é desequilibrado. Este diagnóstico parte da constatação de que a economia não é composta por agentes econômicos independentes que concorrem livremente entre si. Isso porque existem grandes unidades produtivas que exercem uma dominação sobre as demais.

Esta dominação acontece pois estes pólos possuem uma elevada capacidade de inovação e de antecipação frente às demais empresas. Isso graças à seu elevado dinamismo, que leva a altas taxas de crescimento, o que exerce um efeito de arrastamento sobre as empresas sob sua influência. Perroux afirma que isto acontece em diferentes épocas e contextos econômicos, mudando apenas o tipo de indústria que exerce estes efeitos de arrastamento. Estas podem ser desde a indústria têxtil durante a revolução industrial até as indústrias pesadas no pós Segunda Guerra Mundial (TAVARES, 1999).

Dentro deste panorama, Perroux propõe, sem romper com o padrão vigente de grandes plantas industriais e polarização, que a questão regional seja resolvida através do estímulo à criação de novos pólos de desenvolvimento. Estes pólos iriam criar novos desequilíbrios, o que levaria à novos efeitos. Estes seriam de duas naturezas: de arrastamento e de bloqueio. Este último seria mais forte, pois o novo pólo distribui salários e rendas monetárias adicionais, tira a mão de obra de suas unidades originárias e concentra o investimento e a inovação, o que pode retardar o crescimento econômico em outros lugares (PERROUX, 1964, *apud* TAVARES, 1999).

A responsabilidade de administrar o processo da criação de novos pólos de desenvolvimento é do Estado, que deve procurar minimizar seus impactos negativos. Só através do planejamento é que o crescimento de uma indústria ou setor industrial levará ao crescimento da economia como um todo, transformando o desenvolvimento desordenado em desenvolvimento ordenado.

2.1.2 – O Modelo de Causalidade Circular

O modelo de causalidade circular e cumulativa, cujo autor inicial é Gunnar Myrdal, é formulado a partir de uma crítica às análises neoclássicas sobre a dinâmica internacional da economia. Myrdal afirma que a livre atuação das forças de mercado tende a criar assimetrias entre as regiões, e essa tendência seria mais forte quanto mais pobre fosse o país. Myrdal diz que isso acontece pois, não importando a área onde fosse realizado um novo investimento, este tenderia a se auto-alimentar por via das economias internas e externas geradas, com repercussões negativas sobre as regiões mais pobres em sua periferia (SILVA et al 2009).

A implementação de um processo de industrialização em um determinado centro criaria uma série de encadeamentos positivos para a região em que este centro estivesse inserido. No entanto, contrariando o postulado neoclássico que diz que os movimentos da mão de obra das regiões mais pobres para as mais ricas seriam compensados com movimentos de capital das regiões mais ricas para as mais pobres, Myrdal propõe que tanto o capital quanto a mão de obra tendem a ser direcionados para as regiões mais ricas. Isso porque nestas seriam maiores tanto as remunerações do capital quanto as remunerações do trabalho.

Assim os impactos positivos do desenvolvimento do centro sobre sua periferia seriam anulados pelos impactos negativos. Com isso os desequilíbrios entre as regiões tenderiam a se agravar. Para Myrdal era necessária a atuação dos poderes públicos para balancear os efeitos dessa “apropriação cumulativa dos recursos gerados nas regiões polarizadas pelo dinamismo socioeconômico emanada de um centro dotado de maior atratividade e pagamento de fatores produtivos” (SILVA et al, 2009, p.188).

Outro impacto negativo sobre as regiões periféricas abordado por Myrdal é na questão dos recursos humanos. Os fenômenos migratórios afetam uma parcela específica da população da periferia. De modo geral podemos dizer que são mais

afetadas as camadas jovens da população, que são mais dinâmicas e produtivas. Assim a atividade migratória seria prejudicial aos países da periferia, pois lhes seriam tirados seus quadros técnicos e seu potencial de empreendedorismo.

A partir dos trabalhos de Myrdal, Kaldor prosseguiu, em 1970, com a análise da causalidade circular e cumulativa. Ele refutou a ideia de que o livre comércio poderia atuar como um limitador das diferenças entre as regiões. Isso porque quando uma região adquirisse vantagens comparativas em relação às demais ela tenderia a não só mantê-las como ampliá-las, por conta das economias de escala ou da especialização de sua matriz produtiva (SILVA et al, 2009).

2.1.3 – O Modelo Centro-Periferia

Em 1972, aprofundando o quadro proposto por Myrdal, John Friedmann elaborou seu modelo sobre a relação centro-periferia. Para ele o desenvolvimento ocorre através de mecanismos de transformação estrutural. Estas inovações seriam originadas no centro, ficando a periferia de fora do processo inovador e totalmente dependente do centro, em uma relação de dominação. Esta relação de dominação é o que, segundo Friedmann, dá suporte a desigualdade, uma vez que o centro tenta acentuar sua dominação sobre a periferia.

Para ele este monopólio da inovação seria do centro pois lá concentram-se as atividades mais avançadas e dinâmicas, bem como um ambiente cultural mais avançado. Além disso, os rendimentos decrescentes que deveriam interromper o crescimento do centro demoram a aparecer, e suas exportações são objeto de uma procura crescente. Por fim as oportunidades que se apresentam à periferia não são bem aproveitadas, muito porque a periferia não tem o capital e recursos humanos necessários para fazê-lo (AYDALOT, 1984 *apud* SILVA et al, 2009).

Friedmann admite, assim como Myrdal, que as diferenças de desenvolvimento entre o centro e a periferia podem ser explicadas também pelos diferenciais de remuneração dos fatores de produção. No entanto, Friedmann diverge quanto ao papel do Estado. Para ele as ações do Estado também não são de todo neutras. Os investimentos do governo em infraestrutura e educação tendem a seguir os investimentos privados e se concentrar no centro, assim ampliando as assimetrias regionais.

As relações centro-periferia teriam como consequência uma concentração das atividades produtivas no centro, o que levaria a um gradual empobrecimento da periferia. Ela também perderia sua autonomia decisória, ficando completamente dependente dos processos de desenvolvimento aplicados pelo centro. Este processo só poderia ser alterado, segundo Friedmann, através da disseminação do poder político e das oportunidades econômicas ou através de uma revolução cultural que permitisse romper com os laços de dominação entre o centro e a periferia (SILVA et al, 2009).

2.1.4 – Os Modelos de Richardson e de Von Böventer

O modelo de Richardson, publicado em 1973, busca uma análise diferente da abordada pelo modelo neoclássico e modelo da causalidade circular e cumulativa. Ele junta em sua teoria a análise macroeconômica tradicional com a análise econômica espacial. Von Böventer faz posteriormente uma revisão do modelo de Richardson, buscando dar-lhe uma maior operacionalidade.

Para Richardson o desenvolvimento econômico dos países desenvolvidos após a revolução industrial ocorre em três etapas. Primeiramente há uma concentração dos investimentos em poucas regiões do país. Com o crescimento ocasionado por estes investimentos iniciais ocorre uma dispersão desta expansão econômica para outras regiões do país. No entanto este desenvolvimento das demais regiões ocasiona uma concentração intra-regional em uns poucos centros urbanos. No terceiro estágio ocorre a descentralização das atividades econômicas dentro das regiões, do centro para a periferia (SILVA et al, 2009).

Richardson cita três principais fatores que levam a este padrão de desenvolvimento. Primeiramente temos as constantes de localização, que influenciam a distribuição dos investimentos ao longo do território. Existem lugares que funcionam como pólos de atração de população e investimentos. A localização destes pólos seria historicamente determinada, podendo ser cidades há muito tempo existentes ou com localização privilegiada quanto a recursos naturais ou vias de transporte. Estes lugares seriam contemplados com os investimentos iniciais, sejam eles na esfera inter-regional ou intra-regional.

Um segundo fator seriam as economias de aglomeração, segundo as quais ocorrem rendimentos crescentes com a concentração espacial dos agentes

econômicos. As economias de aglomeração promovem a inovação e aumentam a produtividade dos fatores de produção, além de influenciar a migração da força de trabalho. Elas ocorrem principalmente em centros urbanos, em particular naqueles de grande dimensão. Isso torna as cidades lugares plataformas de distribuição das atividades econômicas, tanto em um panorama nacional quanto regional.

Por último o autor cita as preferências de localização, que compreenderiam as escolhas das famílias e empresas quanto à sua localização espacial. Estas preferências seriam influenciadas por fatores não econômicos, não levando em consideração apenas as remunerações dos fatores de produção. Elas seriam importantes para explicar a distribuição e evolução espacial dos investimentos ao longo do tempo.

Von Böventer, em 1975, procurou melhor operacionalizar o modelo de Richardson. Seu ponto de partida também é a ideia de que “o processo de industrialização e de desenvolvimento econômico dos países desenvolvidos se caracteriza, em termos espaciais, por concentração inicial, descentralização concentrada e concentração descentralizante” (SILVA et al, 2009, p.208).

Os processos de redistribuição espacial dos agente econômicos ocorrem, na economia nacional, entre centros de diferente dimensões e na economia regional entre as áreas urbanas de maior dimensão e os de menor dimensão ou rurais. Von Böventer argumenta que para que o processo de descentralização concentrada aconteça é necessário um certo grau de economias de aglomeração intra-urbanas, que posteriormente, através de melhorias nos transportes e nas comunicações, geram economias de aglomeração interurbanas. Um nível mínimo de economias de aglomeração seria necessário para que um processo de crescimento econômico sustentado fosse iniciado.

Com este processo de crescimento inicial ocorre um processo de difusão espacial do crescimento econômico, na medida que centros urbanos menores passariam a se beneficiar de economias de aglomeração interurbanas comuns. Assim o crescimento econômico vai cada vez mais se difundindo para centros cada vez menores. Já dentro destas áreas menores ocorre um crescimento espacialmente polarizado, devido a existência de deseconomias de aglomeração e outros bloqueios ao crescimento dos centros de maior dimensão. Assim cria-se a possibilidade de uma descentralização territorial do crescimento econômico (SILVA, et al, 2009).

2.1.5 – Crescimento Endógeno

A partir dos anos 1980, através dos trabalhos de Romer (1986), Lucas (1988) e Rebelo (1991), as teorias do crescimento econômico ganharam um novo impulso. Estes autores, que consideram a hipótese de equilíbrio geral, partem para um aprofundamento dos modelos neoclássicos de crescimento até então existentes. Suas teorias são consideradas de crescimento endógeno pois consideram que “o crescimento das variáveis *per capita* decorre de mecanismos endógenos do sistema econômico e não de forças externas à economia” (SILVA et al, 2009, p.167).

No modelo de crescimento de Solow o progresso técnico é tratado como uma variável exógena e inexplicada. Já nas abordagens de crescimento endógeno o progresso técnico, entendido aqui como o aumento na eficiência da utilização dos fatores, é considerado uma variável endógena ao modelo. Com isso o aumento do estoque de conhecimento passa a ser o principal fator que leva ao crescimento *per capita* da economia.

O conhecimento pode, por característica, ser definido como um bem público, visto que possui as propriedades da não rivalidade e da não exclusão. No entanto, segundo Silva et al (2009), o conhecimento pode também ser considerado um bem público não puro, uma vez que pode apresentar uma característica de exclusão parcial. Isso porque, mesmo considerando que a pesquisa em seus níveis mais básicos é financiada por institutos públicos e é portanto de acesso universal, muitas vezes as pesquisas mais avançadas não o são. Elas são financiadas por empresas privadas, através de seus departamentos de pesquisa e desenvolvimento, que buscam uma apropriação dos benefícios da aplicação deste novo conhecimento.

Os modelos de crescimento endógeno também diferem dos modelos neoclássicos quanto ao papel do Estado na questão do desenvolvimento. Isso decorre do reconhecimento de que o comportamento autônomo dos agentes privados não necessariamente leva a economia a uma condição de ótimo social. O papel do governo nas políticas de desenvolvimento seria o de incentivar o investimento, a atividade de pesquisa e desenvolvimento e a formação de capital humano, entre outros. Assim as diferenças resultantes na efetiva apropriação de novos conhecimentos por um grande número de empresas ou indivíduos está no cerne da explicação quanto ao desenvolvimento diferenciado de países ou regiões.

2.1.6 – A Perspectiva Territorialista

A abordagem territorialista surgiu no contexto das crises do petróleo dos anos 1970. Ela criticava a política dos pólos de desenvolvimento e sua aplicação, pois ela levou muitas vezes a efeitos negativos para as periferias, falhando em dinamizá-las. Seus efeitos foram mais significativos sobre as áreas de aglomeração urbana, e mesmo ali os efeitos dos investimentos em infraestrutura e indústria pesada apresentaram um declínio, o que levou a interrupção das políticas aplicadas.

Afastando-se das teorias anteriormente em voga, a abordagem territorialista voltou-se para a teoria do crescimento endógeno, anteriormente abordada, para tentar resolver os problemas de desenvolvimento regional. Como surgiu em uma época de crise, a abordagem territorialista passa a preocupar-se menos com a distribuição espacial do desenvolvimento e mais com a geração interna deste desenvolvimento. Os territórios deixaram de ser entes passivos às estratégias de desenvolvimento nacionais e passaram a ser mais ativos, buscando o próprio crescimento (SILVA et al, 2009).

Segundo Santos podemos dividir as teorias de base territorial em dois modelos principais: o agropolitano e o de iniciativa local. O primeiro defende uma maior descentralização das políticas de desenvolvimento, argumentando que a atuação da administração pública em esferas menores estimula a participação de agentes locais na elaboração de estratégias de desenvolvimento. Quanto à tecnologia o modelo defende que o foco desta deve ser a diversificação da estrutura produtiva, privilegiando a utilização de recursos regionais. Assim as regiões poderiam “reforçar a capacidade de resistência aos impactos negativos provindos do exterior, expandir a qualificação da procura de trabalho e contribuir para travar os movimentos emigratórios” (HENRIQUES, 1990, *apud* SILVA et al, 2009, p.222).

Já o modelo da iniciativa local está mais focado na questão tecnológica. Este modelo tem seu foco no fomento da atividade empresarial e do empreendedorismo, principalmente através de empresas que, através de inovações tecnológicas, consigam ampliar seus mercados. O foco da política de desenvolvimento deveria ser o apoio às micro e pequenas empresas inovadoras, o investimento em capital humano e em atividades de pesquisa e desenvolvimento. Assim seria ampliada disseminação da capacidade inovadora regional, em um processo endógeno de criação e valorização de recursos.

2.1.7 – O Capital Social

Segundo Bandeira (2007) um dos principais pontos abordados neste ressurgimento das políticas territoriais na década de 1980 foi a noção de capital social. Este é entendido aqui como as “características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuem para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas” (PUTNAM, 1996 *apud* BANDEIRA, 2007, p.19).

O capital social entrou em voga na discussão regional após Putnam elaborar um estudo comparando o desempenho das administrações regionais italianas, que foram implementadas em 1970. Ele verificou que as regiões do norte e centro da Itália apresentavam uma performance econômica muito superior aquela obtida pelas regiões do sul do país. Ele explicou esta diferença por meio das tradições cívicas, que levaram a uma maior acumulação de capital social nas regiões norte e central da Itália.

Este diagnóstico levou a uma maior preocupação com a temática institucional na questão do desenvolvimento regional. A dimensão social e política passou a ter uma maior importância no processo de desenvolvimento. Com isso destacou-se a importância de uma maior participação da sociedade civil na formulação de estratégias de desenvolvimento. Joseph Stiglitz, em 1999, enumerou alguns argumentos favoráveis à uma maior participação da sociedade civil no processo decisório.

Para Stiglitz a participação aumenta a transparência das decisões tomadas, reduzindo oportunidades de corrupção. Também leva a uma melhor utilização das informações disponíveis para a elaboração de estratégias e projetos. Um terceiro argumento seria o fato de uma maior participação da sociedade civil levar a uma maior aceitação e sustentabilidade política das ações, uma vez que a sociedade teve voz em sua elaboração. Por último o autor cita o fortalecimento dos laços comunitários e sua contribuição para aumentar o acúmulo de capital social (STIGLITZ, 1999 *apud* BANDEIRA, 2007).

2.2 - O DESENVOLVIMENTO REGIONAL NA UNIÃO EUROPÉIA

Quando da constituição da União Européia através do Tratado de Roma, em 1957, pouca atenção foi prestada à questão do desenvolvimento regional. Segundo Porto (2009) isso ocorreu pois dentre os seis países originais da União Européia apenas a região sul da Itália poderia ser considerada uma região desfavorecida. Somente com as expansões ocorridas em 1973, 1981 e 1986 passaram a ocorrer significativos desequilíbrios entre as diferentes regiões do bloco.

Com a constatação desses desequilíbrios causados pela entrada de novos países no bloco surgiu uma preocupação com as disparidades entre as economias integrantes da União Européia, tanto no nível nacional quanto no nível regional. Com a instituição de uma união econômica, esse quadro de concentração tenderia a se agravar. Isso porque levaria a uma maior exposição das regiões mais pobres à concorrência das regiões mais ricas. Além disso a prevista união monetária causaria aos países mais pobres um significativo ônus financeiro (JACCOUD, 2002).

Porto (2009) aponta três razões que levaram o desenvolvimento regional a ser um tema de destaque na agenda da União Européia. Primeiramente ele cita o entendimento de não ser justo que as populações das áreas mais pobres vivam muito abaixo da condição média de vida do país em que estejam incluídas. A segunda razão tem a ver com as deseconomias que são consequência da concentração de renda em algumas regiões ou cidades. Uma última razão seria os benefícios causados pelo melhor aproveitamento dos recursos das regiões deprimidas, o que pode aumentar o crescimento global dos países.

Como iniciativas concretas de apoio ao desenvolvimento regional podem ser citadas a criação da Direção Geral do Desenvolvimento Regional, de 1968, e também o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), de 1975. Este teve sua importância significativamente elevada ao longo dos anos, e em 1999 a participação do Fundo correspondia a 36% do orçamento da União Européia (PORTO, 2009). Segundo Jaccoud (2002), a instituição do FEDER estimulou a formulação de programas e políticas regionais no nível nacional.

Quanto aos resultados desta política, Porto (2009) diz que houve uma aproximação dos países mais pobres da média da comunidade europeia, em termos de PIB. No entanto a diferença destes países para os países mais ricos da União Européia aumentou. Não fica claro se esta aproximação da média europeia se deu

como resultado das políticas adotadas ou como uma consequência de uma dinâmica de mercado mais concorrencial.

Já no que diz respeito às diferenças internas entre regiões de um mesmo país Porto (2009) diz que estes desequilíbrios regionais foram na verdade agravados durante o período de implementação das políticas. Houve um movimento de concentração nas áreas metropolitanas, muito por conta das atividades mais dinâmicas exercidas nestas regiões. Como consequência ocorreu um empobrecimento das cidades de médio e pequeno porte.

3 - POLÍTICAS DE REGIONALIZAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO

Analisaremos agora as políticas nacionais de desenvolvimento regional implementadas em alguns países da União Européia, especificamente França, Espanha e Portugal.

3.1 – O CASO DA FRANÇA

As políticas de desenvolvimento regional na França iniciaram-se nos anos 1960. Dois fatores cruciais para que isso tenha acontecido, segundo Jaccoud (2002), foram o fortalecimento do planejamento econômico ocorrido depois da Segunda Guerra Mundial e a constatação de que havia uma concentração econômica no território francês, especialmente na região metropolitana de Paris.

Com o diagnóstico de que esta concentração era prejudicial à economia francesa, o governo elaborou políticas para diminuir estes desequilíbrios. Estas, segundo Tavares (1999), se baseavam na teoria dos pólos de desenvolvimento de Perroux e entre suas ações estava a execução de grandes projetos de infraestrutura, de apoio às indústrias e de desenvolvimento rural, com o objetivo de fortalecer as regiões menos favorecidas. Foram também criados pólos secundários, com o objetivo de fortalecer a rede urbana no país. No entanto as políticas inspiradas na teoria de Perroux obtiveram resultados que ficaram “aquém do esperado na dinamização das periferias, gerando mesmo, frequentemente, efeitos perversos, dado que os efeitos negativos induzidos [...] sobrepujaram os efeitos positivos” (STOHR; TODTLING, 1978, *apud* SILVA et al, 2009, p.219).

Segundo Jaccoud (2002), na década de 1960 também ocorreu outra reforma importante na política regional. Foi estabelecida a criação de uma nova esfera administrativa, a ser criada entre o governo central e os departamentos (cerca de 100), a região. Tanto as regiões quanto os departamentos foram fortalecidos em 1982, com as leis de descentralização. A partir destas leis essas esferas administrativas passaram a contar com uma maior autonomia de decisão, quebrando o monopólio do governo central.

Posteriormente, em 1984, foram estabelecidos os Contratos de Plano Estado-Região. Estes deveriam, de acordo com Jaccoud (2002), servir como articulação entre o plano nacional e os planos regionais. Seu objetivo seria integrar as diferentes

esferas administrativas. Na época de sua implementação os Contratos limitavam seus investimentos na área de transporte, mas reformas posteriores ampliaram muito seu escopo de atuação, abrangendo desde o desenvolvimento econômico até a formação de recursos humanos.

Verifica-se que os projetos de desenvolvimento regional na França têm apresentado uma evolução ao longo do tempo, tanto em seus instrumentos quanto em seus objetivos. A importância dos governos regionais e locais têm, cada vez mais, sido confirmada pelas políticas implementadas. Assim confirma-se a importância do desenvolvimento das regiões mais pobres e também o envolvimento do governo nas políticas regionais, pois “o crescimento das disparidades regionais tem se reafirmado como cenário futuro, caso não haja intervenção decidida dos governos que transforme a questão regional em objetivo prioritário das políticas públicas” (JACCOUD, 2002, p.23).

3.2 – O CASO DA ESPANHA

As iniciativas de desenvolvimento regional na Espanha iniciaram-se após a década de 1950. Este período marca uma mudança de foco na economia do país, passando do rural para o industrial. Essa mudança gerou desequilíbrios, favorecendo as regiões mais desenvolvidas. Além disso existem as históricas diferenças entre as regiões do país (notadamente o País Basco, a Galícia e a Catalunha), o que contribui para tornar a Espanha um país altamente heterogêneo (SIMÕES, 2007).

Ainda segundo Simões (2007), durante o período franquista a Espanha se caracterizou pela forte presença do estado em todos os setores da economia. Sendo assim, a política regional se caracterizou pela convergência das necessidades regionais atendidas com o plano de desenvolvimento da economia nacional. Acreditava-se que uma elevação da renda nacional elevaria o bem estar das regiões onde os projetos fossem postos em prática.

Durante os anos 1960 e 1970 foram elaborados quatro diferentes Planos de Desenvolvimento. Os primeiros Planos davam mais atenção à questão da eficiência e o desenvolvimento, mas o 3º Plano, de 1973, trouxe importantes mudanças. Este tomava emprestadas concepções do plano francês de desenvolvimento, como a

designação de metrópoles de equilíbrio. Estas ações porém tiveram poucos resultados práticos.

Com a volta da democracia e a Constituição de 1978 o governo espanhol buscou atender às reivindicações das regiões por uma maior autonomia. Segundo Simões (2007), isso levou a Espanha a se tornar uma dos governos mais descentralizados do mundo. Porém o autor aponta que, com a crise dos anos 1980, houve uma perda de importância das políticas regionais. A descentralização foi ainda mais relegada a partir de 1986, pois a Espanha precisou concentrar esforços para se adequar aos regulamento da União Européia, que ela passaria a integrar.

A partir dos anos 1990 a política regional européia e, por consequência, a espanhola passou a seguir três pontos principais. Eram eles a descentralização dos agentes e funções administrativas, a coordenação visando uma maior integração das políticas e a reestruturação, com menor importância para o setor industrial. Os principais instrumentos de política regional continuaram a ser os incentivos regionais.

3.3 – O CASO DE PORTUGAL

Diferentemente da descentralização que ocorreu na França e na Espanha o processo de descentralização em Portugal foi muito mais básico. A transferência de responsabilidades para a esfera local só ocorreu nos últimos trinta anos. Isso porque antes dos anos 1970 os municípios eram governados da capital, por um presidente de câmara nomeado pelo ministro do interior.

Embora seja recente, Oliveira (2009) diz que a descentralização em Portugal tem apresentado resultados positivos. Isso porque os órgãos eleitos localmente têm dado uma resposta boa à população. Esta resposta positiva veio principalmente em municípios maiores, onde as câmaras municipais dispunham de um corpo técnico qualificado.

Para os municípios de pequeno porte foram estabelecidos gabinetes de apoio técnico, que começaram a operar em 1975. Quando entraram em funcionamento esses gabinetes ainda não existiam os fundos da União Européia, abordados anteriormente. Eles foram importantes para a concretização dos planos elaborados pelos gabinetes técnicos.

No período de 1985 a 1995 foram dados maiores passos no sentido de uma maior regionalização de Portugal. Foram elaborados planos de desenvolvimento regional para as cinco regiões continentais existentes. No entanto aqueles adeptos de uma maior centralização do governo continuam a lutar contra a descentralização. Segundo Oliveira (2009) os principais argumentos contra a descentralização foram os alegados altos custos de uma descentralização, bem como a suposta falta de recursos humanos para atuar em uma escala mais descentralizada.

O autor termina argumentando que a regionalização faz sentido como instrumento de desenvolvimento em um país como Portugal. “Num país tradicionalmente muito centralizado, a permanência de uma Administração que concentra a tomada de decisões importantes faz perder muitas energias propulsoras do desenvolvimento” (OLIVEIRA, 2009, p.791).

3.4 – O DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO BRASIL

No Brasil a questão do desenvolvimento regional só veio à tona durante os anos 1950, quando surgiu o debate sobre o atraso econômico das regiões periféricas, especialmente o Norte e o Nordeste. A partir deste debate o governo teve a iniciativa de constituir a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), em 1953, e a Superintendência do Desenvolvimento Econômico do Nordeste (SUDENE), em 1959. O foco inicial destas ações era a industrialização, mas elas também tratavam de um grupo considerável de setores e atividades econômicas (TAVARES, 1999).

O governo instituído após o golpe de 1964 manteve a SUDENE, mas agora seu foco era totalmente na questão da industrialização, abrindo mão das demais iniciativas. Houve também a substituição da SPVEA pela Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), que seguia o mesmo modelo aplicado à SUDENE. A partir da década de 1970, segundo Tavares (1999), a SUDENE passou a adotar a estratégia dos pólos de desenvolvimento de Perroux, tentando fazer do Nordeste um novo pólo de produção industrial.

Ainda durante o governo militar podemos destacar o Plano Nacional de Desenvolvimento (PND). O primeiro PND procurava expandir o mercado interno e descentralizar a produção, através da criação de pólos regionais no Sul e no Nordeste. Já o II PND, que visava a industrialização através da substituição de

importações, estabeleceu em definitivo a estratégia dos pólos de desenvolvimento, através de investimentos maciços em infraestrutura, principalmente em transportes e energia. Estas ações resultaram na desconcentração industrial registrada no Brasil durante as décadas de 1970 e 1980 (TAVARES, 1999).

Mesmo com estas iniciativas para o desenvolvimento regional, durante o período militar o poder estava centralizado nas mãos do executivo e os recursos na esfera federal de governo. O processo de descentralização fiscal está quase sempre associado a um evento de maiores proporções. Pode ser resultado de uma crise fiscal no governo central ou mesmo de uma crise de governabilidade. No caso brasileiro ela ocorreu por uma pressão direta em favor da redemocratização, quando foi pedida uma maior participação dos governos subnacionais nas receitas fiscais (AFFONSO, 2000).

No entanto, segundo Tavares (1999), esta nova relação também possuía problemas. A Constituição de 1988, ao promover um conjunto de medidas descentralizadoras, criou várias distorções. A União passou a ter poucas obrigações na questão desenvolvimento regional, transferindo-as para os governos subnacionais. Os estados e municípios, por sua vez, não estavam preparados ou não detinham os recursos necessários para dar conta de suas novas atribuições.

Durante o longo período de governo autoritário foram reproduzidas as práticas de planejamento territorial tecnocrático, e estas seguiam as ultrapassadas práticas adotadas pelo desenvolvimentismo. Com a ruptura com o modelo autoritário e a volta da democracia “desenvolveu-se uma nova relação entre o Estado e a Sociedade, fundada em uma maior simetria de poder, na emergência de múltiplos atores e na valorização dos territórios de acordo com a estratégia de expansão desses atores”(CARGNIN, 2011, p.20).

A fragilização das bases de financiamento do Estado Nacional-desenvolvimentista afetou negativamente os estados e municípios, que agora possuíam uma maior autonomia. Segundo Affonso (2000), também comprometeu a capacidade de coordenação do governo federal. A União perdeu a capacidade de lidar com interesses regionais, e tentou passar maiores responsabilidades aos estados e municípios.

Essa descentralização de recursos da União para as esferas subnacionais de governo ocorreu em algum grau, tanto na arrecadação própria quanto na receita disponível. Para os estados isso ocorreu durante a campanha para

a redemocratização nos anos oitenta e para os municípios através da Constituição de 1988. Porém, como aponta Affonso (2000):

...dada a inexistência de uma estratégia geral de descentralização, aliada à expressiva heterogeneidade econômica brasileira, não existiu uma correspondência necessária entre distribuição de encargos e receitas, fazendo com que alguns estados e municípios não consigam arcar com as novas atribuições. (AFFONSO, 2000, p.11)

Para tentar lidar com estas novas atribuições estados e municípios trataram de estabelecer suas próprias políticas. Em sua busca por atrair novos investimentos eles acabaram utilizando-se do expediente da renúncia fiscal, assim criando uma “guerra fiscal”. Esta consiste na concessão de incentivos fiscais, facilidades de financiamento e preparação de infraestrutura (TAVARES, 1999).

Os estados vencedores dessas guerras fiscais tendem a ser aqueles com uma maior capacidade financeira. Além disso, ao renunciar parte de sua arrecadação, os estados estão abrindo mão do equilíbrio fiscal, o que leva à precária situação em que se encontram alguns dos estados brasileiros. Esta é uma das principais razões para o déficit fiscal existente no Brasil (AFFONSO, 2000).

Segundo Tavares (1999) foi somente durante o mandato de Fernando Henrique Cardoso que o governo federal voltou a abordar a questão regional. Foram feitos projetos na área de transportes, que buscavam aumentar a integração das regiões brasileiras através dos eixos de desenvolvimento. Estes eram, a saber, o Eixo de integração Norte-Sul, Eixo de integração Oeste, Eixo de integração do Nordeste, Eixos de integração Sudeste e Eixos de integração Sul.

Estes projetos passaram a fazer parte de um programa de governo denominado “Brasil em Ação”, que possuía entre seus objetivos a redução das disparidades sociais e regionais. Porém existe o problema do descolamento entre os elaboradores desses programas e as instituições que são responsáveis por executá-los. “Nos tempos atuais, de predomínio da ideologia neoliberal, é muito frequente constiuírem-se políticas, programas, etc. e se omitirem as instituições (pessoas) que serão responsáveis por eles.” (TAVARES, 1999, p.11)

A partir do final da década de noventa o Estado passa a buscar uma ação mais organizada na questão regional. O Estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento, iniciado em 1996, e a criação do Ministério da Integração Nacional

(MI), em 1999, mostram uma preocupação com as políticas regionais no contexto das políticas públicas (CARGNIN, 2011).

Com a criação do MI o Estado retomou para si a responsabilidade de elaborar políticas de desenvolvimento e estabelecer estratégias de inclusão de regiões periféricas. As políticas desenvolvidas pelo MI foram um importante passo para restabelecer uma maior homogeneidade na abordagem da questão regional, além de estabelecer uma maior integração entre os elaboradores de políticas públicas e os agentes locais.

A partir da constituição do MI o governo federal passou a ampliar sua participação na questão do desenvolvimento regional. Sua próxima iniciativa foi a implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), em 2003. Segundo Cargnin (2011) a PNDR tem como proposta a superação das desigualdades territoriais, tendo como foco territórios que tenham sido colocados à margem do processo de desenvolvimento, reduzindo as desigualdades entre as regiões brasileiras.

Ainda segundo Cargnin (2011), a PNDR buscou promover uma melhor distribuição das ações públicas e investimentos do governo dentro do território nacional, em particular nos territórios designados como de ação prioritária. Foram utilizados quatro níveis de regionalização, sendo eles: o supranacional, o macrorregional, o sub-regional e o intra-urbano.

Como a PNDR tem como foco as regiões deixadas a margem do processo de desenvolvimento ela acaba priorizando as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste do Brasil. Os principais instrumentos de ação da Política são os planos, programas e fundos, sendo que esses últimos são destinados ao fornecimento de linhas de crédito acessíveis ao setor privado.

A partir de 2008, o MI passou a atuar dentro da PNDR através de três programas: o Programa de Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais (PROMESO), o Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável do Semi-Árido (CONVIVER) e o Programa de Promoção do Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDFF). As diretrizes de atuação destes programas incluíam a delimitação de espaços sub-regionais prioritários, uma maior eficácia na aplicação dos recursos públicos disponíveis, uma estratégia de desenvolvimento que buscasse o desenvolvimento endógeno sustentável e uma dinamização da economia das sub-regiões (CARGNIN, 2011).

Em 2010 passou a ser desenvolvida a segunda etapa da PNDR. Embora ainda não implementada, ela prevê a criação do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional (FNDR) e também a criação dos Fundos Estaduais de Desenvolvimento Regional. Estas iniciativas buscam uma maior integração das ações da escala nacional com as escalas regionais e estaduais, visto que a falta de articulação entre elas é vista como um dos grandes problemas da PNDR. A segunda fase da PNDR também transformá-la em uma política de estado, fazendo com que a questão regional passe a ser prioritária para o governo brasileiro (CARGNIN, 2011).

Apesar da iniciativa demonstrada com a elaboração das PNDR, pode-se dizer que a criação do MI foi pouco efetiva na resolução dos problemas e elaboração de políticas de desenvolvimento regional. A expectativa de que a partir da criação do Ministério a questão regional teria novo fôlego no Brasil não foi cumprida, podendo ser as iniciativas do MI classificadas como decepcionantes.

3.4.1 – O Desenvolvimento Regional no Rio Grande do Sul

As primeiras tentativas do Rio Grande do Sul na busca pelo desenvolvimento regional aconteceram no ano de 1973, quando a Secretaria do Desenvolvimento Regional e Obras Públicas (SDO) desenvolveu o Sistema de Desenvolvimento Regional e Urbano (SISDRU). Segundo Nygaard (1990) o SISDRU foi estabelecido para superar problemas de desenvolvimento, planejamento e implementação de políticas a nível regional.

Para que o SISDRU fosse posto em prática era necessário que o estado fosse dividido em regiões. Os municípios foram divididos em 12 regiões, de acordo com critérios como indicadores demográficos, sociais e funções desempenhadas pelas cidades. Cada região do sistema possuiria um município sede e poderia ser dividida em subregiões.

No entanto o SISDRU nunca saiu do papel. Dentre os motivos para isso Nygaard (1990) cita a demasiado grande importância dada aos municípios sede das regiões, o que causou questionamentos entre os prefeitos dos demais municípios. Ademais, a implementação do sistema sem a existência de um programa de desenvolvimento que pudesse balizar a regionalização foi considerada prematura.

A próxima tentativa de descentralização proposta pelo governo do Rio Grande do Sul foi o Programa Estadual de Descentralização Regional, implementado em

1987. Seus principais objetivos eram aumentar a participação da comunidade regional nas decisões sobre as prioridades para cada região, e garantir que o processo de planejamento regional tivesse participação no planejamento global do estado.

Merece destaque “o fato de que se, por um lado, o Programa prevê o planejamento para o desenvolvimento de cada uma das regiões, por outro, não discute e não encaminha formas de discussão e de integração dos diferentes planos regionais” (NYGAARD, 1990, p.5).

O Programa foi implementado através de quatro linhas de ação, a saber: a divisão regional do estado, o orçamento regionalizado, a reforma administrativa a nível regional e a regionalização das ações setoriais do estado. O processo de regionalização resultou na divisão do estado em 22 regiões, sendo uma metropolitana e 21 interioranas, em uma estrutura administrativa que lembra aquela proposta pelo SISDRU.

Toni e Klarmann (2002), quanto aos resultados do Programa, dizem:

Apesar de apresentar-se, além de uma compatibilização das diferentes divisões regionais, como um programa de descentralização administrativa, visando à racionalização das ações do Governo no sentido de integrá-las com os anseios das comunidades locais, pouca coisa realmente foi concretizada, e a própria divisão regional proposta, da mesma maneira que o Programa de Regionalização da década de 70, não chegou a ser adotada pelos órgãos estaduais. (TONI E KLARMANN, 2002, p.13)

Seguindo as diretrizes impostas pela Constituição Federal de 1988, que atribuiu aos estados a responsabilidade de cuidar do desenvolvimento regional, a Constituição Estadual de 1989 estabeleceu que as questões relacionadas ao desenvolvimento regional deveria ser abordadas por um órgão específico, que tivesse representação tanto do governo quanto da sociedade civil. Porém não foi criada uma nova esfera de governo, o que fragiliza as tentativas de regionalização, uma vez que elas “ficam subordinadas às inconstâncias políticas e trocas de governo” (RORATO, 2009, p.22).

Dando continuidade às iniciativas implementadas em 1973 e 1987, bem como às diretrizes impostas pela Constituição Estadual de 1989, o Rio Grande do Sul apresentou um novo plano de desenvolvimento regional. Ele foi apresentado em

1991, sob a forma dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES). Os COREDES serão tratados em maior detalhe na próxima seção.

Fica claro no estudo da economia regional a importância que tem o governo no planejamento visando o desenvolvimento regional. Por conta da natureza peculiar da região muitas vezes se faz necessária a intervenção do governo. Em todos os modelos analisados neste trabalho têm-se algum grau de intervenção governamental, seja para administrar a criação de novos pólos de desenvolvimento, seguindo a teoria de Perroux, seja direcionando e atraindo investimentos e fomentando a qualificação da mão de obra, como na teoria do desenvolvimento endógeno.

O desenvolvimento regional vem sendo uma prioridade em diversos países desde a década de 1950, especialmente na Europa. Embora os projetos adotados tenham sido diferentes, em todos eles o governo tem um papel de extrema importância. O surgimento da União Européia confirmou esta tendência, tendo a comunidade européia se preocupado com a questão desde a década de 1970.

No Brasil a regionalização passou a ter uma maior importância a partir do processo de abertura política da década de 1980, mas ainda são poucas as iniciativas concretas visando o desenvolvimento regional. O Rio Grande do Sul também padece do mesmo problema, sendo os COREDES o primeiro projeto regional a ser de fato concretizado. Isso aumenta ainda mais a importância destes, pois são uma iniciativa pioneira de regionalização no Brasil.

4 – OS CONSELHOS REGIONAIS DE DESENVOLVIMENTO – COREDES

4.1 – DEBATE INICIAL

No final do século XX o processo de desenvolvimento territorial havia perdido forças por conta do avanço do pensamento econômico neoliberal. No entanto, ele volta a voga no final da década de 1980 e na década de 1990, como uma alternativa ao livre comportamento do mercado. Veiga (2006) diz que isso se deve ao fato de que o território está no centro de estratégias de competitividade e atratividade econômica e ser uma importante ferramenta de coesão social. Também cita a região como um importante instrumento de modernização das políticas públicas, por suas características de abertura e transversalidade.

Outro tema que pode ser associado com o surgimento dos COREDES é o da democracia deliberativa. Ela está centrada na constatação de que a legitimidade das ações e políticas públicas é maior quanto maior for o grau de envolvimento da sociedade na tomada de decisões. Assim a democracia participativa prevê um formato institucional que permita uma maior participação de atores de diversos setores da sociedade na resolução de problemas de interesse público. Bandeira (2007) destaca que no Rio Grande do Sul

Até o surgimento dos Conselhos Regionais, não existiam mecanismos formais que contribuíssem para articular a atuação de grupos heterogêneos de atores – oriundos de diferentes segmentos sociais e de diferentes municípios de cada região – com o objetivo de tentar viabilizar iniciativas de promoção do desenvolvimento. (BANDEIRA, 2007, p.22)

A iniciativa da constituição dos COREDES partiu da constatação de diferenças gritantes entre as regiões do Rio Grande do Sul. Seguindo a comum divisão do estado em três regiões podemos constatar as desigualdades regionais existentes no estado. A região Nordeste, que engloba Porto Alegre, é a mais dinâmica do estado e em 1990 era responsável por 58% do PIB do Rio Grande do Sul. A região Sul respondia por cerca de 18% do PIB gaúcho e a região Norte 24%. O debate público quanto ao tema da desigualdade regional ganhou força a partir da metade dos anos 1980 e culminou com a criação dos COREDES.

4.2 – IMPLEMENTAÇÃO E MODIFICAÇÕES

Embora tenham sido formalizados apenas em 1994, os COREDES foram criados em 1991. Eles surgem como uma ampliação dos Conselhos Populares propostos pelo então governador Alceu Collares durante seu mandato na prefeitura de Porto Alegre. Sua implementação surgiu da aproximação do governo e das instituições regionais, em especial as Associações de Municípios e as universidades.

Inicialmente o governo pretendia estabelecer a regionalização através da divisão do estado em 12 regiões. Porém, segundo Toni e Klarmann (2002) esta idéia não possuía a aceitação dos municípios, principalmente pois já havia uma regionalização feita pela Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul. Por fim, foi decidido que a divisão dos COREDES ficaria a cargo das comunidades, desde que respeitada a contigüidade territorial. A delimitação geográfica final dos COREDES acabou por assemelhar-se muito à das Associações de Municípios.

No final de 1991 haviam sido criados 17 Conselhos. Até 1996 foram criados mais cinco, entre eles o Conselho Regional de Desenvolvimento Metropolitano do Delta do Jacuí, que inclui Porto Alegre. Com a criação destes Conselhos, o Estado ficou dividido em 22 regiões, englobando todos os municípios gaúchos. A formação dos Conselhos se dava através da definição dos representantes dos diversos segmentos sociais de cada município, a realização de uma assembléia regional e a escolha de uma diretoria executiva (TONI e KLARMANN, 2002).

A regulamentação dos COREDES se deu através da Lei nº 10.283, de 17 de outubro de 1994. Esta lei formalizava a divisão territorial das regiões e dispunha sobre a criação, estruturação e funcionamento dos Conselhos. Para limitar o fracionamento regional que visa atender a interesses políticos momentâneos, o Decreto nº 35.764 de 28 de dezembro de 1994, que regulamenta a Lei de criação dos COREDES, delimita a fusão e o desmembramento dos Conselhos. Ambos são permitidos, mas a fusão deve ser aprovada pelas Assembléias Gerais Regionais das regiões envolvidas no processo.

O desmembramento dos Conselhos também é permitido, mas devem ser respeitados o princípio da contigüidade territorial e as características econômicas e sociais das regiões. O desmembramento deve ser proposto pelas Câmaras de Vereadores dos municípios ou pelo Conselho de Representantes e ser aprovado

pela Assembléia Geral Regional. Estas disposições foram alteradas pelo Decreto nº 42.777 de 22 de dezembro de 2003. Os critérios adotados para a fusão e o desmembramento dos COREDES passaram a ser:

Art. 2º - A criação, a fusão e o desmembramento dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento obedecerão, cumulativamente, aos seguintes critérios:

I - existência de continuidade territorial do novo Conselho, preservando-se a do Conselho de origem;

II - iniciativa de proposição com a competente formalização de apoio das Prefeituras Municipais, das Câmaras Municipais de Vereadores, dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento, devidamente instalados, ou de Entidades de Ensino Superior, com unidades na região;

III - existência de identidade regional, mediante competente justificativa, envolvendo aspectos culturais, geográficos, econômicos, sociais e de desenvolvimento;

IV - enquadramento do novo Conselho, observados o número de municípios, população e área, entre o menor e o maior COREDES já existente;

V - garantia de que o desmembramento preserve a viabilidade dos Conselhos de origem, observado o disposto nos incisos I e IV;

VI - aprovação pelas Câmaras Municipais de Vereadores dos municípios envolvidos (RIO GRANDE DO SUL, Decreto nº 42.777, de 22 de dezembro de 2003).

O Decreto também trazia regras para que municípios mudassem de COREDE. Estas incluíam a acolhida do município pelo COREDE de destino, a preservação da viabilidade do COREDE de origem e a existência de identidade regional. Além deste, também existem um Grupo de Trabalho, criado pelo Decreto nº 45.373 de 03 de dezembro de 2007. Este grupo tem o objetivo de realizar estudos e propor o desmembramento ou a fusão dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento.

Como destaca Cargnin (2011), a motivação por trás da criação de novos Conselhos é muitas vezes a disputa pelos recursos da Consulta Popular, tópico que será abordado mais tarde por este trabalho. Com menos municípios em uma dada região aumentam as chances de um município pequeno receber mais recursos por esta via. No entanto isto é prejudicial ao processo de desenvolvimento regional, que é o objetivo da criação dos COREDES.

Existem hoje 28 Conselhos Regionais de Desenvolvimento. O quadro abaixo mostra quais são eles e também aponta o número de municípios em cada Conselho, bem como sua data de fundação.

Quadro 1 – Os 28 Conselhos Regionais de Desenvolvimento

Ano	Data	Ordem	Região	Nº 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 Norte	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 Botucaraí	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: BÜTTENBENDER et al, 2011.

4.3 – OBJETIVOS, PRINCÍPIOS E ATRIBUIÇÕES

Segundo Büttenbender et al (2011, p. 4), os COREDES são “fóruns regionais de discussão sobre estratégias, políticas e ações que visam o desenvolvimento regional, constituídos como pessoas jurídicas de direito privado, organizados sob a forma de associações civis sem fins lucrativos”. Sua constituição visa levantar e debater as questões regionais e identificar as vocações da região. Também pretende decidir sobre as prioridades dos investimentos estaduais e fiscalizar a ação do governo na região (LAHORGUE, 2008).

A lei de criação dos COREDES estabeleceu seis objetivos principais para a atuação destes. São eles:

- A promoção do desenvolvimento regional harmônico e sustentável;
- A integração dos recursos e das ações do Governo e da região;
- A melhoria da qualidade de vida da população;
- A distribuição equitativa da riqueza produzida;
- O estímulo à permanência do homem em sua região;
- A preservação e recuperação do meio ambiente.

A Lei 10.283, que instituiu os COREDES, traz listadas em seu Artigo 3º as atribuições dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento. Cabe aos COREDES:

- I - promover a participação de todos os segmentos da sociedade regional no diagnóstico de suas necessidades e potencialidades, para a formulação e implementação das políticas de desenvolvimento integrado da região;
- II - elaborar os planos estratégicos de desenvolvimento regional;
- III - manter espaço permanente de participação democrática, resgatando a cidadania, através da valorização da ação política;
- IV - constituir-se em instância de regionalização do orçamento do Estado, conforme estabelece o artigo 149, parágrafo 8º da Constituição do Estado;
- V - orientar e acompanhar, de forma sistemática, o desempenho das ações dos Governos Estadual e Federal na região;
- VI - respaldar as ações do Governo do Estado na busca de maior participação nas decisões nacionais.

Visando atender a estas atribuições, os COREDES realizam estudos e diagnósticos regionais, em colaboração com os órgãos estaduais e com as

universidades. Também auxiliam na implementação dos planos estratégicos de desenvolvimento e na fiscalização dos serviços prestados pelo governo estadual. Por fim buscam a mobilização da comunidade regional em torno das campanhas de interesse público, incentivando o processo de participação popular (BÜTTENBENDER et al, 2011).

Em 1997 foi elaborada pelos presidentes dos COREDES a Declaração de Princípios, que objetiva nortear o trabalho dos Conselhos. Ela contém oito princípios, que são:

- Promoção do desenvolvimento regional
- Autonomia frente às diferentes instâncias de governo e demais organizações
- Pluralidade e identificação de conceitos quanto ao desenvolvimento regional
- Formação de parcerias com a sociedade civil da região na promoção do desenvolvimento regional
- Consolidação das identidade regionais
- Busca da regionalização das políticas de desenvolvimento
- Aumento permanente da representatividade e da organização
- Apoio à continuidade das políticas públicas de desenvolvimento regional (COREDES, 2010 *apud* RORATO, 2009).

4.4 – A ESTRUTURA DOS COREDES

A estrutura dos COREDES foi estabelecida por suas leis de criação, a Lei Estadual nº 10.283 de 17 outubro de 1994 e o Decreto Estadual nº 35.764 de 28 de dezembro de 1994, que regulamentou a primeira. De acordo com esta legislação os COREDES são organizados através dos seguintes órgãos:

- I – Assembléia Geral Regional
- II – Conselhos de Representantes
- III – Diretoria Executiva
- IV – Comissões Setoriais

A Assembléia Geral é o órgão máximo do COREDE, sendo sua responsabilidade a escolha do Conselho de Representantes e da Diretoria Executiva, que são eleitos a cada dois anos. É de sua responsabilidade também a

aprovação de modificações do Regimento Interno do seu respectivo COREDE e a escolha das propostas regionais que devem ser submetidas ao governo estadual para a elaboração do orçamento. A Assembléia Geral é composta por membros da sociedade civil organizada eleitos pelos municípios e pelos poderes públicos existentes nas regiões.

O Conselho de Representantes é o órgão executivo e deliberativo do COREDE, devendo elaborar o Regimento Interno do Conselho e promover a articulação entre a sociedade civil e os órgãos do governo. Também é de sua responsabilidade a elaboração das diretrizes de desenvolvimento regional, que serão submetidas à Assembléia Geral Regional. O Conselho de Representantes é formado pela Assembléia Geral, com representantes de cada segmento da sociedade civil.

À cargo da Diretoria Executiva estão as funções executivas e de apoio administrativo às funções da Assembléia Geral e do Conselho de Representantes. Já as Comissões Setoriais está submetida ao Conselho de Representantes e à Diretoria Executiva, sendo de sua responsabilidade a elaboração de avaliações regionais e a apuração de temas de interesse regional a serem debatidos pelo Conselho de Representantes. As Comissões Setoriais são a parte técnica dos COREDES, e são compostas por pessoas com formação coerente com suas áreas de atuação.

4.4.1 – O Papel das Universidades

As iniciativas para o desenvolvimento regional têm maiores possibilidades de sucesso quando recebem o apoio de instituições regionais que tenham credibilidade junto à sociedade e disponham de estruturas capazes de prover apoio operacional às iniciativas de regionalização. No caso dos COREDES este papel foi cumprido pelas universidades regionais, que foram muito importantes para sua implementação. Inclusive muitos COREDES têm sido presididos por reitores ou professores, e a grande maioria dos Conselhos possui em sua Diretoria Executiva membros das universidades.

Segundo John Goddard, reitor da Universidade de Newcastle, existem três tipos de influência que uma universidade exerce sobre a região em que está localizada. O primeiro seria o papel da universidade como incentivadora da

economia da região, através da geração de gastos intraregionais. Em segundo lugar estão os impactos causados pela interação entre as universidades e as empresas da região, impactos estes causados pela pesquisa realizada nas universidades e pela melhoria da força de trabalho regional. O terceiro é a contribuição das universidades para a melhoria do ambiente cultural e a formação de lideranças dentro da região, com influência direta sobre a economia desta (VEIGA, 2006).

O interesse das universidades em participar do processo de desenvolvimento regional vem do fato de estas dependerem da saúde e do dinamismo econômicos da região em que estão inseridas. No entanto Veiga (2006) destaca que no Rio Grande do Sul as universidades têm ocupado um espaço muito grande nas iniciativas de regionalização. Segundo ele isto ocorre pois a participação dos outros agentes e segmentos da sociedade nos COREDES tem sido precária. Este domínio das universidades pode ser tanto benéfico quanto prejudicial, retardando o processo de formulação de alternativas viáveis.

4.5 – RELAÇÕES COM O GOVERNO

A relação dos COREDES com o governo gaúcho têm sido instável durante todo o período de existência destes. Isso fica claro quando são observadas as trocas de interlocutores dos Conselhos com o governo do estado. De sua fundação até 1994 os COREDES estiveram ligados à Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Social. Em 1995 seu acompanhamento passou a ser feito pela Secretaria da Coordenação e Planejamento, através do Departamento de Desenvolvimento Regional e Urbano. Em 2003 este departamento foi excluído, o que deixou os COREDES sob a responsabilidade do Gabinete de Combate às Desigualdades Regionais e do Gabinete do Vice-Governador.

Em 2005, o Gabinete de Combate às Desigualdades Regionais foi extinto, ficando os COREDES ligados ao Gabinete do Vice-Governador, que passou a receber o auxílio da Secretaria da Coordenação e Planejamento. Em 2007 foi criada a Secretaria Extraordinária das Relações institucionais, que passou a ser o interlocutor dos COREDES com o governo do estado. Por fim em 2011 esta última foi extinta, o que levou os COREDES a serem acompanhados pela Secretaria do Planejamento, Gestão e Participação Cidadã (CARGNIN, 2011).

Já a articulação entre os Conselhos acontece através do Fórum dos COREDES. O fórum também é um espaço importante para a interlocução coletiva dos 28 COREDES com o governo estadual. Embora tenha sido planejado desde o início dos COREDES e formalizado em 1992, sua regulamentação aconteceu apenas em 2010, através da Lei 13.595. Desde sua constituição o Fórum dos COREDES organizou 13 encontros de avaliação e planejamento, dos quais resulta a elaboração de uma Carta Anual.

Estas Cartas Anuais servem como instrumentos de avaliação dos COREDES, e também definem as prioridades na questão do desenvolvimento regional. Estas avaliações têm constantemente chamado a atenção para o distanciamento entre os Conselhos e as demais instituições estaduais. Segundo elas falta, por parte do governo gaúcho, o reconhecimento dos COREDES como um importantes para o planejamento estadual.

Em 2006, por iniciativa da Secretaria de Coordenação e Planejamento, os COREDES foram organizados em nove regiões funcionais de planejamento¹. Este agrupamento foi realizado utilizando critérios de homogeneidade econômica e social. O plano plurianual elaborado para o período 2008-2011 levou em conta esta regionalização, utilizando as regiões funcionais de planejamento como a escala macroregional e os COREDES como escala regional. A figura abaixo mostra as regiões funcionais de planejamento.

¹ Essa proposta teve origem no estudo Rumos 2015, realizado em 2005, pelo consórcio Booz-Allen-Hamilton/HLC/Fipe, sob contrato com o Governo do RS

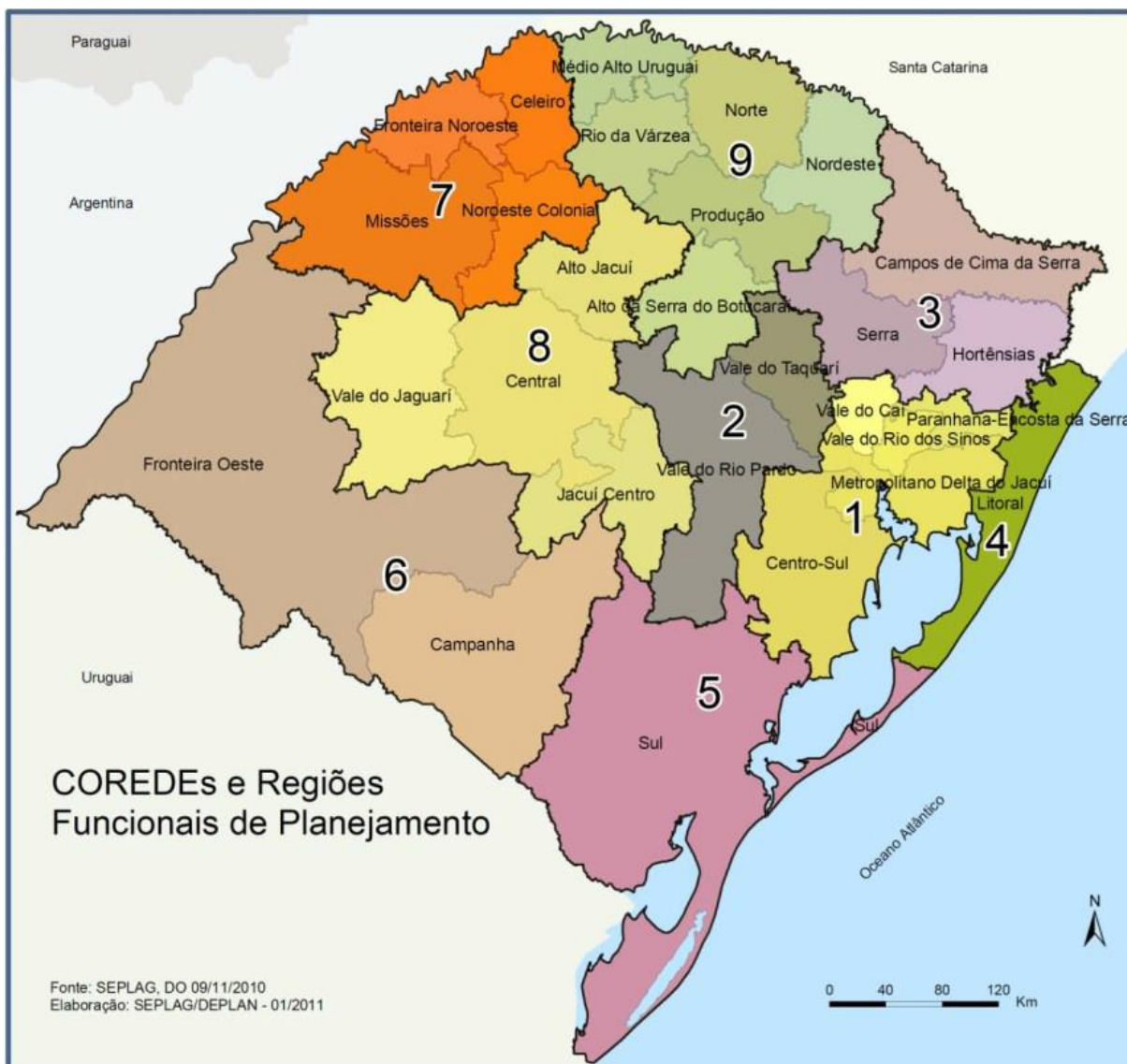


Figura 1 – As Nove Regiões Funcionais de Planejamento

Fonte: Seplag, www.seplag.rs.gov.br

4.5.1 – Os COREDES e o Orçamento

A principal atuação dos COREDES junto ao governo estadual é através de sua participação no orçamento estadual. Isto visava atender à Constituição Estadual de 1989, que previa a regionalização do orçamento. Segundo Lahorgue (2008) a interação dos COREDES com o governo estadual, referente a sua participação no orçamento, pode ser dividida em cinco períodos. Da implementação dos COREDES até 1994, sob o governo de Alceu Collares, a distribuição dos recursos era feita sob um critério de renda e população. Estava previsto que 40% do montante destinado à

investimentos teria sua destinação decidida pelos COREDES, porém logo ficou claro que era uma parcela demasiado grande para ficar sob a responsabilidade dos Conselhos. Mesmo sem a mudança do discurso oficial, era efetivamente destinado à eles cerca de 10% do orçamento estadual.

Durante a administração de Antônio Britto, de 1995 a 1998, ocorreram modificações na elaboração do orçamento estadual. As propostas passaram a não ter mais limite de valor por região, o que diminuiu a participação dos COREDES no processo e prejudicou a elaboração de estratégias de desenvolvimento estadual. Em 1998 os investimentos de interesse regional passaram a ser decididos através da consulta aos eleitores de cada região, através da Consulta Popular, sendo que o montante não poderia ser inferior a 35% dos investimentos previstos pelo governo. Na Consulta Popular a população escolheria alguns dos investimentos a serem realizados pelo governo, com base em uma lista prévia elaborada pelos COREDES. A distribuição dos recursos entre as regiões voltou a ser decididos através de critérios de população e renda.

No período 1999-2002, sob o governo de Olívio Dutra, os COREDES passaram a ter uma importância secundária na tomada de decisões orçamentárias. Estas foram centradas no Orçamento Participativo, que seguia o modelo de assembleias regionais e estaduais para a definição de prioridades. Este modelo era uma ampliação daquele que já vinha sendo adotado em Porto Alegre. Isto gerou insatisfações nos COREDES, que acabaram deixados de lado pelo novo governo. Esta tensão foi superada quando o governo fez um acordo com os Conselhos, que estabelecia que cada um dos COREDES indicaria dois representantes para o Conselho Estadual do Orçamento Participativo (LAHORGUE, 2008).

Durante o governo de Germano Rigotto, no período 2003-2006, foi implementado um sistema que combinou a Consulta Popular com o Orçamento Participativo. As Assembleias Municipais abertas aos eleitores de cada município foram mantidas, porém passaram a ser organizadas em parceria com os recém criados Conselhos Municipais de Desenvolvimento. O montante a ser destinado a cada região passou a ser calculado através do Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDESE) e da população de cada região (BANDEIRA, 2007).

Durante o mandato de Yeda Crucius, de 2007 a 2010, foi mantida a metodologia da Consulta Popular do período anterior. A distribuição de recursos entre as secretarias setoriais, porém, tornou-se flexível. Isto diminuiu drasticamente

a quantidade de recursos envolvida na discussão. Os recursos passaram a ser divididos levando-se em conta apenas o IDESE de cada região (LAHORGUE, 2008).

A partir de 2010, sob o governo de Tarso Genro, os recursos destinados à Votação de Prioridades na Participação Popular e Cidadã passaram a ser divididos seguindo três fatores: um mínimo de 20% dos recursos serão divididos de forma igual entre as 28 regiões dos COREDES, o restante será dividido de acordo com a população e o IDESE de cada região.

4.5.2 – Os COREDES e o Planejamento

A participação dos COREDES no planejamento estadual se deu principalmente através da elaboração de Planos Estratégicos de Desenvolvimento Regional. Estes documentos “tiveram como finalidade principal qualificar o conteúdo das propostas elaboradas pelos Conselhos, preparando-os para melhor interagir com as instâncias da administração pública” (BANDEIRA, 2007, p.15).

Em 1997 foi elaborado o Plano de Desenvolvimento Sustentável da Área da Bacia do Uruguai. Este plano foi elaborado por oito COREDES do norte do Rio Grande do Sul em conjunto com Associações de Municípios de Santa Catarina e os governos dos dois estados. Segundo Bandeira este plano objetivou ser base a implementação na região de ações federais para o seu desenvolvimento. Como resultado deste plano a região foi incluída no Programa de Promoção do Desenvolvimento Sustentável de Mesorregiões Diferenciadas do MI.

Outros COREDES também elaboraram seus planos de desenvolvimento, normalmente com o apoio da Fundação de Desenvolvimento Metropolitano e Regional (METROPLAN) e das universidades regionais. Merece destaque a iniciativa dos Conselhos Regionais do Norte e do Nordeste, que elaboraram em 1997 o Plano Estratégico de Desenvolvimento das Regiões Norte e Nordeste do Rio Grande do Sul.

Entre 2004 e 2005 os COREDES elaboraram, em conjunto com a Secretaria da Coordenação e Planejamento, o estudo Rumos 2015. Este estudo deveria servir de base para a elaboração de um Plano de Desenvolvimento para o Rio Grande do Sul, e conta com diagnósticos sobre o desenvolvimento regional e a logística de transportes do estado (BANDEIRA, 2007).

Este estudo classificou os Planos Estratégicos de Desenvolvimento elaborados como limitados. Isso porque eles procuram apenas elaborar diretrizes gerais, sem apontar metas e nem os meios pelos quais elas seriam atingidas. Não existe uma estrutura de planejamento e acompanhamento destes planos, uma vez que eles são elaborados pelas comissões temáticas dos COREDES, auxiliados pelas universidades ou pelos COMUDES (SCP, 2006).

A partir de 2007 os Planos Estratégicos de Desenvolvimento Regional passaram a ser elaborados novamente. Estes possuem a mesma finalidade daqueles planos elaborados a partir de 1997, e também contam com uma estrutura similar. Até a presente data, 27 dos 28 Conselhos existentes já elaboraram tais planos. A única exceção é o COREDE Metropolitano Delta do Jacuí.

4.6 - CONSIDERAÇÕES SOBRE A EFETIVIDADE DOS COREDES

Desde sua instituição, em 1991, os COREDES vêm tentando desenvolver a temática do desenvolvimento regional no Rio Grande do Sul. No entanto, são muitos os obstáculos que travam a atuação dos Conselhos. Sua principal função, a de auxílio na elaboração do orçamento estadual, foi sendo diminuída ao longo do tempo, em favor da Consulta Popular e do Orçamento Participativo. Com isso muitos Conselhos limitam sua atuação aos temas que circundam a Consulta Popular, assim deixando de desenvolver quaisquer outras de suas atribuições.

Também existem dificuldades quanto ao planejamento do desenvolvimento regional, uma das atribuições dos COREDES, como apontam Büttendörfer, Siedenberg e Allebrandt. Para os autores a precariedade dos projetos elaborados ou pela simples inexistência dos mesmos reflete “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” (BÜTTENDÖRFER et al, 2011, p. 20).

Veiga (2006) aponta três motivos principais para a falta de efetividade da atuação dos COREDES. Primeiramente, ele cita a precariedade dos projetos de desenvolvimento regional. Segundo o autor estes projetos são apenas uma

enumeração das carências regionais, não se preocupando com a sua viabilidade. Em segundo lugar, ele cita a decisão do governo estadual de retirar dos COREDES grande parte de seu poder de decisão quanto ao orçamento estadual, em benefício da Consulta Popular.

Para o autor isso levou os COREDES a se desviarem de seu objetivo, que é a elaboração de um verdadeiro projeto de desenvolvimento regional, para se focarem na batalha pelos escassos recursos disponíveis através destas fontes. O último dos motivos abordados por Veiga (2006) são os discutíveis graus de representatividade e legitimidade atribuídos aos COREDES por suas regras de implementação e funcionamento. O autor questiona os critérios para a escolha dos membros dos Conselhos, através de sua Assembléia Geral, e diz que isto abala a legitimidade dos COREDES.

Apesar de todos estes problemas, Lahorgue (2008) diz que a iniciativa dos COREDES têm se consolidado frente a outras existente ou tentadas no Brasil. Para a autora isto se deve ao fato de que os COREDES são a única instituição que agrega todos os setores da sociedade civil, desde políticos e empresários a universitários e trabalhadores. Assim, mesmo com as deficiências apresentadas pela iniciativa, ainda existe a possibilidade do desenvolvimento de um planejamento integrado regional, e não apenas setorizado. Por fim ela destaca que a participação dos COREDES no processo de Consulta Popular, mesmo que tenha diminuído as atribuições iniciais dos Conselhos, pode se tornar com o tempo uma experiência cumulativa de planejamento integrado.

5 – O IMPACTO DA POLÍTICA DOS COREDES

O objetivo deste capítulo do trabalho é fazer a análise dos dados referentes à efetividade da implementação dos COREDES, tendo em vista seus objetivos de diminuição das disparidades regionais, promoção do desenvolvimento regional harmônico e sustentável e de uma distribuição equitativa da riqueza produzida. Serão analisados dados referentes à participação de cada um dos Conselhos na composição do Produto Interno Bruto do Rio Grande do Sul, bem como os Indicadores de Desigualdades Regionais elaborados pelo Rumos 2015.

5.1 – OS INDICADORES DE DESIGUALDADES REGIONAIS

Os Indicadores de Desigualdades Regionais foram desenvolvidos pelo estudo Rumos 2015, elaborado entre 2004 e 2005. Ele inclui variáveis de diferentes naturezas, como renda *per capita*, mortes no parto, analfabetismo, participação na educação superior e atendimento por rede de água e esgoto. A partir destes dados foi elaborada uma Matriz Tridimensional, apoiada em três eixos simultâneos, para a análise destes indicadores (SCP, 2006).

O primeiro eixo é o do desempenho econômico, que engloba a evolução do PIB total, do PIB *per capita* e o percentual do PIB industrial. Estes indicadores são utilizados como representativos do desempenho produtivo das regiões dos COREDES, e possuem o mesmo peso no estudo. O segundo eixo é o do desenvolvimento social, que engloba indicadores de pobreza, renda *per capita*, saneamento básico, analfabetismo e saldo migratório. Estes foram utilizados como representativos das disparidades sociais entre as regiões, tendo um maior peso os indicadores de pobreza e renda.

O último dos eixos da Matriz Tridimensional é o das potencialidades regionais, que leva em conta as características de várias naturezas que podem ser uma vantagem para o desenvolvimento da região. Entre elas estão as potencialidades ambientais, de localização (distância de portos e mercados), empreendedorismo, capacitação da mão de obra e as infraestruturas de transportes e energia. Foi dada uma maior importância aos indicadores de localização, transportes e capacitação de recursos humanos.

A partir da análise dos indicadores da Matriz Tridimensional os COREDES foram divididos em cinco agrupamentos: Dinâmicos, Estáveis, Emergentes, Em Transição e Em Dificuldades. Aqueles classificados como Dinâmicos apresentam condições sociais, desenvolvimento econômico e potencialidades físicas e socioeconômicas acima das médias estaduais. Este grupo incluía os COREDES da Serra, Vale do Caí, Vale do Rio dos Sinos e Vale do Taquari que, na época do estudo concentravam 34% do PIB estadual e 24% da população (SCP, 2006).

Como Emergentes são classificados os COREDES que apresentam condições sociais abaixo da média estadual mas que apresentam desenvolvimento econômico acima da média estadual e potencialidades médias. Estão neste grupo os Conselhos do Vale do Rio Pardo e da Fronteira Noroeste que, segundo Cargnin (2011), apresentam dificuldades quanto a seus indicadores sociais mas possuem indústrias de grande porte. Estas são relacionadas principalmente ao fumo no Vale do Rio Pardo e às máquinas e implemento agrícolas na Fronteira Noroeste.

Como Estáveis foram classificados os COREDES Metropolitano Delta do Jacuí, Paranhana-Encosta da Serra, Produção e Alto Jacuí. Eles apresentam crescimento econômico acima da média estadual, condições sociais variáveis entre boas e baixas e um alto potencial. Segundo Cargnin, este grupo apresenta diferenças entre suas regiões, com a predominância da agricultura e da agroindústria no Alto Jacuí e Produção, enquanto que os Conselhos Metropolitano Delta do Jacuí e Paranhana Encosta da Serra apresentam atividades mais diversificadas.

Como Em Transição foram classificados os COREDES que apresentam desenvolvimento econômico e potencial socioeconômico abaixo da média estadual e uma situação social baixa. Foram agrupados nesta categoria os COREDES Norte, Nordeste, Centro-Sul, Noroeste Colonial e Médio Alto Uruguai. Cargnin destaca neste grupo de regiões a predominância de atividades agrícolas e agroindustriais, bem como os diversos variados portes das unidades produtivas e a grande importância da população rural.

Por fim temos os COREDES classificados como Em Dificuldades, apresentando baixo grau de desenvolvimento, menores potencialidades e uma situação social bem abaixo das médias estaduais. Este grupo engloba os Conselhos das Hortências, Campanha, Sul, Jacuí-Cento, Central, Fronteira Oeste, Alto da Serra do Botucará, Litoral e Missões. Cargnin destaca que apesar de estas regiões

ocuparem grande parte do território do Rio Grande do Sul, elas respondiam, na época do estudo, por apenas 28% do PIB e 30% da população do estado (SCP, 2006).

A figura a seguir sintetiza a distribuição espacial dos COREDES quanto à sua classificação de acordo com os três eixos dos Indicadores de Desigualdades Regionais. Vale destacar que como o estudo Rumos 2015 foi elaborado entre 2004 e 2005, não estão individualizados nele os COREDES Campos de Cima da Serra e Vale do Rio da Várzea, criados em 2006, e os COREDES Celeiro e Vale do Jaguari, criados em 2008.

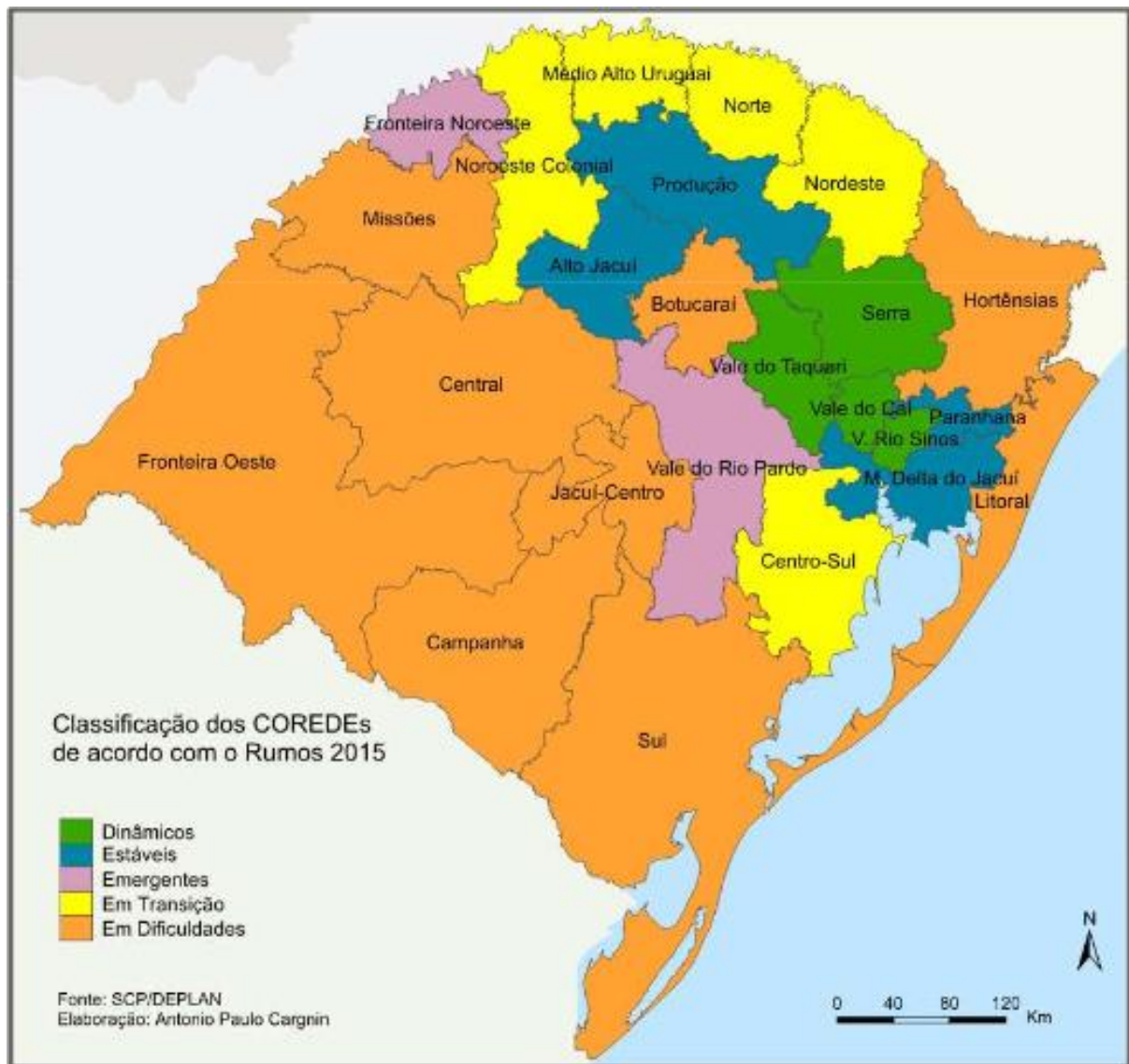


Figura 2 – Distribuição das Regiões de acordo com os Indicadores de Desigualdades Regionais

Fonte: CARGNIN, 2011.

5.2 – A PARTICIPAÇÃO DOS COREDES NO PIB E NA POPULAÇÃO ESTADUAL

Para verificar o impacto que a instituição dos COREDES teve diretamente sobre a distribuição da riqueza produzida no Rio Grande do Sul, esta seção do trabalho analisará os dados referentes à participação de cada COREDE no PIB estadual. Para que estes dados sejam colocados em perspectiva, será analisada também a distribuição da população gaúcha entre os Conselhos.

Na análise da participação dos COREDES no PIB estadual foram utilizados dados da Fundação de Economia e Estatística (FEE) para os anos de 1990 e 2010. Já para a análise da população foram utilizados os censos de 1991 e de 2010, de elaboração do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Devido às diferentes datas de criação dos COREDES e às várias modificações na composição destes ao longo do período analisado foi necessário estabelecer um agrupamento único dos municípios ao longo do período analisado.

Foi decidido agrupar os municípios seguindo a atual divisão destes entre os 28 COREDES existentes. Sendo assim os dados utilizados foram os referentes ao PIB municipal para os anos de 1990 e 2010, elaborados pela FEE. Estes dados foram então reunidos em seus respectivos COREDES. A mesma metodologia foi utilizada na análise dos censos do IBGE.

Primeiramente será feita uma análise da situação dos COREDES seguindo a classificação desenvolvida pelo estudo Rumos 2015 em seu diagnóstico das desigualdades regionais. Isso porque este diagnóstico leva em consideração não apenas aspectos econômicos em sua avaliação de cada Conselho, sendo assim um retrato mais amplo da situação em que se encontravam os COREDES em 2006. Será feita uma avaliação do desempenho destes grupos ao longo do tempo de existência da iniciativa, visando verificar a evolução dos dados ao longo do tempo.

Posteriormente será feita a análise dos dados referentes às principais regiões concentradoras de recursos e de população, visando verificar se houve alguma mudança significativa na distribuição destes no Rio Grande do Sul. O quadro a seguir mostra a evolução da participação de cada COREDE na produção e na população estadual entre 1990 e 2010.

Quadro 2 – Participação dos COREDES no PIB e na População do Rio Grande do Sul

COREDE	% PIB 1990	% População 1991	% PIB 2010	% População 2010
COREDE Alto da Serra do Botucaraí	0,61%	1,06%	0,59%	0,97%
COREDE Alto Jacuí	1,59%	1,67%	1,67%	1,45%
COREDE Campanha	1,66%	2,19%	1,33%	2,02%
COREDE Campos de Cima da Serra	0,59%	0,96%	0,90%	0,92%
COREDE Celeiro	1,20%	1,82%	0,83%	1,32%
COREDE Central	2,28%	3,68%	2,59%	3,66%
COREDE Centro-Sul	1,54%	2,29%	1,64%	2,37%
COREDE Fronteira Noroeste	1,91%	2,27%	1,72%	1,90%
COREDE Fronteira Oeste	4,26%	5,53%	3,86%	4,96%
COREDE Hortências	1,01%	1,03%	0,85%	1,19%
COREDE Jacuí-Centro	1,16%	1,56%	0,88%	1,34%
COREDE Litoral	2,26%	1,94%	1,63%	2,77%
COREDE Médio Alto Uruguai	1,01%	1,82%	0,94%	1,43%
COREDE Metropolitano Delta do Jacuí	20,80%	21,97%	26,94%	22,63%
COREDE Missões	2,10%	2,94%	1,83%	2,32%
COREDE Nordeste	0,97%	1,43%	1,02%	1,19%
COREDE Noroeste Colonial	1,42%	1,68%	1,54%	1,56%
COREDE Norte	1,83%	2,35%	1,93%	2,07%
COREDE Paranhana-Encosta da Serra	1,79%	1,45%	1,41%	1,92%
COREDE Produção	2,61%	2,97%	3,31%	3,27%
COREDE Rio da Várzea	1,03%	1,56%	0,94%	1,08%
COREDE Serra	10,37%	6,58%	10,96%	8,06%
COREDE Sul	7,27%	8,29%	6,58%	7,88%
COREDE Vale do Caí	1,58%	1,39%	1,50%	1,59%
COREDE Vale do Jaguari	0,77%	1,35%	0,63%	1,10%
COREDE Vale do Rio dos Sinos	17,90%	11,25%	14,94%	12,07%
COREDE Vale do Rio Pardo	4,57%	3,99%	3,95%	3,91%
COREDE Vale do Taquari	3,91%	2,99%	3,11%	3,07%
Rio Grande do Sul	100%	100%	100%	100%

Fonte: autor, a partir de dados da FEE e do IBGE

Os Conselhos classificados como Dinâmicos pelo Rumos 2015 detinham 33,76% do PIB do Rio Grande do Sul em 1990. Esta parcela foi reduzida em 2010 para 30,51%. O único COREDE deste grupo que teve um aumento na participação

no PIB estadual no período foi o COREDE Serra (aumento de 0,59%). Em compensação o COREDE do Vale do Rio dos Sinos passou de 17,9% do produto estadual para 14,94% no período.

Em termos de população os COREDES classificados como Dinâmicos tiveram um aumento em sua participação no total do estado, de 39,8% para 42,76% no período analisado. Embora todos os municípios tenham apresentado um aumento em sua participação na população gaúcha, os maiores destaques são os COREDES da Serra (aumentou em 1,48% sua participação) e do Vale do Rio dos Sinos (0,82%).

Os Conselhos classificados como Emergentes pelo Rumos 2015 na verdade apresentaram uma redução tanto em sua fatia da produção gaúcha quanto da população. Em 1990 os COREDES do Vale do Rio Pardo e da Fronteira Noroeste respondiam por 6,47% do PIB do estado e por 6,26% de sua população. Já em 2010 estes números caíram para 5,66% e 5,81% respectivamente.

Já os COREDES classificados como Estáveis detinham em 1990 26,8% do PIB gaúcho e 28,05% de sua população. Em 2010 passaram a responder por 33,33% do PIB e 29,27% da população do estado. Este aumento se deve em muito ao COREDE Metropolitano Delta do Jacuí, que aumentou sua participação no PIB estadual em mais de 6% no período.

Aqueles Conselhos que estão, segundo o estudo Rumos 2015, em situação de Transição passaram de 6,78% do PIB em 1990 para 7,07% em 2010. Na questão da população estes COREDES apresentaram uma queda de 9,57% em 1990 para 8,62% em 2010. É possível notar que estas regiões foram as que menos apresentaram modificações em sua participação no PIB do Rio Grande do Sul durante o período avaliado.

Por fim aqueles COREDES avaliados como em situação de Dificuldades, que são a maioria, apresentaram reduções tanto em sua participação no PIB (de 22,6% para 20,13%) quanto na população (de 28,22% para 27,11%). Dentre estes COREDES cabe destacar a piora de performance dos Conselhos do Sul e do Litoral.

O quadro que se apresentava em 1990, antes da instituição dos COREDES, mostra que apenas três Conselhos, Metropolitano Delta do Jacuí, Serra e Vale do Rio dos Sinos concentravam 49,07% do PIB estadual. Estes mesmos Conselhos abrigavam, segundo o censo de 1991, 39,8% da população gaúcha. Isso representa uma elevada concentração de renda e população em uma pequena parcela do

estado, sendo um dos objetivos da implementação dos COREDES a diminuição destas disparidades.

Passados 19 anos da instituição dos COREDES, a diminuição das disparidades não ocorreu. Na verdade houve uma maior concentração tanto da produção quanto da população do estado nestas três regiões. Os três Conselhos passaram a responder por 52,84% da produção do estado e por 42,76% de sua população.

Com isso pode-se concluir que diminuição das disparidades regionais, promoção do desenvolvimento regional harmônico e sustentável e de uma distribuição equitativa da riqueza produzida, objetivos da implementação dos COREDES, não foram cumpridos durante o período analisado neste trabalho. A situação da concentração da riqueza e população do estado em poucas regiões do estado mantém-se com um tendência no Rio Grande do Sul.

6 CONCLUSÃO

A redemocratização brasileira dos anos 1980 marcou um ponto de virada para as políticas de regionalização existentes no país. Embora a preocupação com o desenvolvimento regional exista desde a década de 1950, com o surgimento da SPVEA, mais tarde transformada em SUDAM, e da SUDENE, foi apenas com a ruptura causada pela redemocratização que a questão regional realmente ganhou força no Brasil.

A partir da década de 1980 os estados e municípios passaram a gozar de uma maior autonomia financeira e também, devido a perda da capacidade de articulação do governo federal, passaram a ser responsáveis pelas iniciativas para o desenvolvimento regional. Isso acabou criando algumas dificuldades, visto que muitos estados e municípios não possuíam capacidade de lidar com suas novas responsabilidades.

Foi apenas em 1999, com a criação do Ministério da Integração Nacional, que as políticas regionais voltaram a ter a atenção do governo federal. A criação do MI trouxe uma maior homogeneidade na abordagem do desenvolvimento regional, e acabou gerando a PNDR, em 2003. Esta tinha, em sua primeira fase, o foco em uma distribuição dos recursos federais de forma mais homogênea no país. Sua segunda fase, em elaboração desde 2010, passa a se preocupar mais com a questão da integração entre as diferentes escalas de governo.

Criados em 1991, como uma resposta do governo do Rio Grande do Sul às suas maiores atribuições na questão regional derivadas da Constituição de 1988, os COREDES consolidaram-se ao longo deste período como uma das mais importantes iniciativas para o desenvolvimento regional no Brasil. Mesmo assim podem ser apontados diversos problemas em sua implementação.

A maioria destes podem ser atribuídos ao fato de as regiões criadas pelos COREDES não serem uma nova esfera oficial de governo. Sendo assim os Conselhos ficam suscetíveis as mudanças de políticas do governo estadual. Isso fica claro quando verifica-se que o órgão que trata da relação dos COREDES com o governo mudou seis vezes desde a criação destes.

Isso também se verifica quando é analisada a atuação dos COREDES na elaboração do orçamento do Rio Grande do Sul. Inicialmente eles deveriam responder por 40% dos recursos destinados à investimentos., mas lhes era

efetivamente destinado cerca de 10% do orçamento estadual. Com a implementação da Consulta popular, pelo governo de Antônio Britto, e do Orçamento Participativo, no governo de Olívio Dutra, os COREDES perderam grande parte de seu poder decisório quanto ao orçamento estadual.

Os COREDES também apresentaram problemas na elaboração dos Planos Estratégicos de Desenvolvimento Regional, outra de suas atribuições. Os poucos planos que foram de fato elaborados mostraram-se muito genéricos em suas metas e meio de atingi-las.

Quanto ao objetivo deste trabalho, de avaliar o desempenho dos COREDES em seus objetivos de diminuição das disparidades regionais, promoção do desenvolvimento regional harmônico e sustentável e de uma distribuição equitativa da riqueza produzida também pode-se dizer que os Conselhos não obtiveram um resultado satisfatório.

A concentração de riqueza e população existente em 1990, quando os Conselhos Metropolitano Delta do Jacuí, Serra e Vale do Rio dos Sinos detinham 49,07% do PIB gaúcho e 39,08% de sua população não foi diminuída com a criação dos COREDES. Ela na verdade aumentou para 52,84% do PIB e 42,76% da população em 2010.

Isso em grande parte devido ao aumento da importância do COREDE Metropolitano Delta do Jacuí, que no período viu a porcentagem do produto estadual que gerava saltar de 20,8% para 26,94%. Soma-se a isto o fato de que as regiões menos importantes para o PIB estadual estagnaram ou até mesmo diminuíram sua participação no período e têm-se que os COREDES falharam também nesta sua atribuição.

No entanto, apesar de todos estes problemas, os COREDES ainda possuem destaque como uma das principais iniciativas para o desenvolvimento regional existentes no Brasil. Isso porque englobam todos os setores da sociedade civil, o que traz a possibilidade de um planejamento regional integrado. Sendo assim os COREDES trazem, apesar de todos as dificuldades, a esperança de que possam no futuro representar um avanço nas políticas regionais existentes.

7 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFFONSO, R.B.A. Descentralização e reforma do Estado: a Federação brasileira na encruzilhada. **Economia e Sociedade**, v.14, p. 127-152, 2000.

BANDEIRA, P.S. Uma experiência de institucionalização de regiões no Brasil: os COREDEs do Rio Grande do Sul. **I Colóquio Internacional sobre Desenvolvimento Sustentável**. Florianópolis, 22 a 25 de agosto de 2007. 38 p.

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

CAPELLO, R; NIJKAMP, P. Revisitar teorias de desenvolvimento regional. In: COSTA, J.S; NIJKAMP, P. (Coord.). **Compêndio de Economia Regional**. Volume 1 teoria, temáticas e políticas. Coimbra – Portugal: APDR, 2009. p. 287-312.

CARGNIN, A.P. **Políticas de desenvolvimento regional no Rio Grande do Sul: vestígios, marcas e repercussões territoriais**. Tese de doutorado. Porto Alegre: UFRGS, 2011.

COREDE – Conselho Regional de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul. **Pró-RS – Estratégias Regionais Pró-Desenvolvimento Regional do Rio Grande do Sul**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 1999.

COREDE – Conselho Regional de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul. **Pró-RS II – Por uma organização social pró-desenvolvimento regional do Rio Grande do Sul**. O funcionamento e os fundamentos de uma experiência de organização social do desenvolvimento regional. Volume I. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2002.

JACCOUD, L. Experiências internacionais em política regional: o caso da França. In: BECKER, D.; BANDEIRA, P. (org.). **Respostas Regionais aos Desafios da Globalização**. Volume 2. Santa Cruz do Sul, Editora EDUNISC, 2002. p. 139-164.

LAHORGUE, M.A. Política de C&T e participação: o caso dos conselhos regionais de desenvolvimento no sul do Brasil. In: IV Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional. Santa Cruz do Sul. **[Anais]**. Santa Cruz do Sul, Unisc, 2008.

NYGAARD, P.D. As regionalizações e o planejamento estadual: uma discussão sobre as dificuldades e possibilidades de um ajustamento. **Ensaio FEE**. Porto Alegre. v. 11(1), p. 184-197, 1990.

OLIVEIRA, L.V. A regionalização em Portugal. In: COSTA, J.S; NIJKAMP, P. (Coord.). **Compêndio de Economia Regional**. Volume 1 teoria, temáticas e políticas. Coimbra – Portugal: APDR, 2009. p. 779-793.

PORTO, M. A política regional na União Européia. In: COSTA, J.S; NIJKAMP, P. (Coord.). **Compêndio de Economia Regional**. Volume 1 teoria, temáticas e políticas. Coimbra – Portugal: APDR, 2009. p. 795-818.

RIO GRANDE DO SUL. Constituição. Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, 1989. Disponível em
<<http://www2.al.rs.gov.br/dal/LinkClick.aspx?fileticket=0jpsfTIZnoo%3d&tabid=3683&mid=5359>> Acesso em 05 out. 2013.

RIO GRANDE DO SUL, Decreto nº 35.764, de 28 de dezembro de 1994.
Disponível em
<http://www.al.rs.gov.br/Legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=12439&hTexto=&Hid_IDNorma=12439> Acesso em 05 out. 2013.

RIO GRANDE DO SUL, Decreto nº 42.777, de 22 de dezembro de 2003.
Disponível em
<http://www.al.rs.gov.br/legis/M010/M0100099.ASP?Hid_Tipo=TEXTO&Hid_TodasNormas=47168&hTexto=&Hid_IDNorma=47168> Acesso em 05 out. 2013.

RIO GRANDE DO SUL, Decreto nº 45.373, de 03 de dezembro de 2007. Disponível em < <http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/DEC%2045.373.pdf>> Acesso em 05 out. 2013.

RORATO, G.Z. **Descentralização e planejamento: o caso dos conselhos regionais de desenvolvimento no Rio Grande do Sul**. Dissertação de mestrado. Porto Alegre: UFRGS, 2009.

SCP. **Estudo de Desenvolvimento Regional e Logística para o Estado do Rio Grande do Sul – Rumos 2015** (vol. 1, 2, 3, 4, 5, Relatório Síntese e Estudos de Referência). Secretaria de Coordenação e Planejamento, Porto Alegre, 2006.

SILVA, M.R; SILVA, S. GODINHO, I.M; SANTOS, D. Modelos de crescimento regional. In: COSTA, J.S; NIJKAMP, P. (Coord.). **Compêndio de Economia Regional**. Volume 1 teoria, temáticas e políticas. Coimbra – Portugal: APDR, 2009. p. 147-235.

SIMÕES, R.F. Experiência espanhola de planejamento regional. **Texto para discussão nº 307**. Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, 2007, 50p.

TAVARES, H.M. Desenvolvimento “endógeno”: novos desequilíbrios e a necessidade de políticas regionais. In: Encontro da Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 8, 1999, Porto Alegre. **[Anais]**. Porto Alegre: PROPUR/UFRGS e FEE, 24-28 maio 1999, p. 1-16.

TONI, J.de; KLARMANN, H. Regionalização e planejamento: reflexões metodológicas e gerenciais sobre a experiência gaúcha. **Ensaio FEE**. vol. 23, nº especial, Porto Alegre: 2002. p. 518-527.

VEIGA, J.E da. Vicissitudes da Governança Cidadã: Os Conselhos Regionais Gaúchos (COREDE). **Revista de Desenvolvimento Econômico**, ano VIII, n.13, Salvador, Bahia, janeiro 2006.