

Novas perspectivas para a questão regional no Rio Grande do Sul¹

1. Introdução

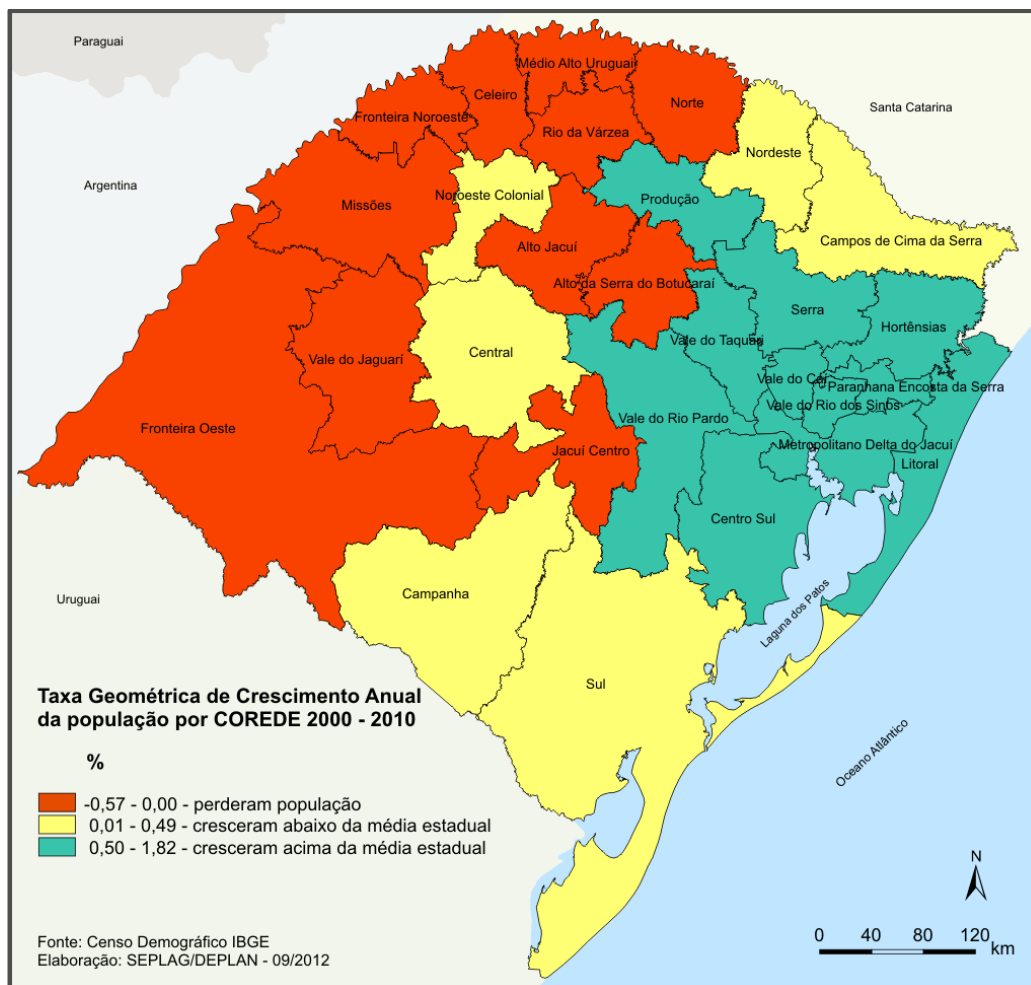
A promoção do desenvolvimento regional foi definida como um objetivo estratégico do atual governo, atentando, em especial, para a situação das regiões que vêm, ao longo dos anos, perdendo dinamismo econômico e social. Essa preocupação ampara-se no fato de que as tendências espaciais do crescimento da economia gaúcha, já explicitadas na Mensagem do Plano Plurianual 2012-2015, têm reforçado a concentração econômica junto aos principais eixos de desenvolvimento do Estado.

Assim, mesmo que possa ser percebida nas últimas décadas alguma inflexão nos atuais padrões de concentração das atividades econômicas do Estado, especialmente no que se refere à indústria e ao emprego industrial, esses processos têm, naturalmente, beneficiado o entorno das regiões mais desenvolvidas. Essa situação é facilmente observada nos eixos que ligam Porto Alegre a Caxias do Sul e a Lajeado e, em alguma medida, Pelotas e Rio Grande. Assim, pode-se dizer que a tênue reversão do processo concentracionista na Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) ocorre através de uma reconcentração em alguns poucos pontos do território estadual.

Na mesma linha, é perceptível um movimento na dinâmica demográfica do Rio Grande do Sul que resulta em um relativo esvaziamento populacional das regiões localizadas mais a oeste e a noroeste do território rio-grandense, em favor dos territórios situados mais a leste do Estado. A gradativa queda dos índices de natalidade associada aos movimentos migratórios tem acentuado a perda de população de regiões que, em grande parte, se localizam junto à Faixa de Fronteira, em favor dos polos urbanos mais dinâmicos. A Região Metropolitana de Porto Alegre, por sua vez, continua absorvendo grande parte do contingente populacional oriundo dessas regiões. A grande diferença entre esse processo e o ocorrido na década de 70, quando se deu o auge da transição de uma sociedade rural para uma sociedade urbana, é que o fluxo migratório não mais se dirige, predominantemente, ao núcleo metropolitano, fixando-se agora nos municípios da franja metropolitana, que se beneficiam da desconcentração industrial.

¹ Texto elaborado pelo Departamento de Planejamento Governamental da Secretaria do Planejamento Gestão e da Participação Cidadã/RS. Diretor: Álvaro Magalhães Júnior. Equipe Técnica – Desenvolvimento Regional: Antonio Paulo Cargnin, Ana Maria de Aveline Bertê, Laurie Fofonka Cunha, Suzana Beatriz de Oliveira. Porto Alegre, janeiro de 2013.

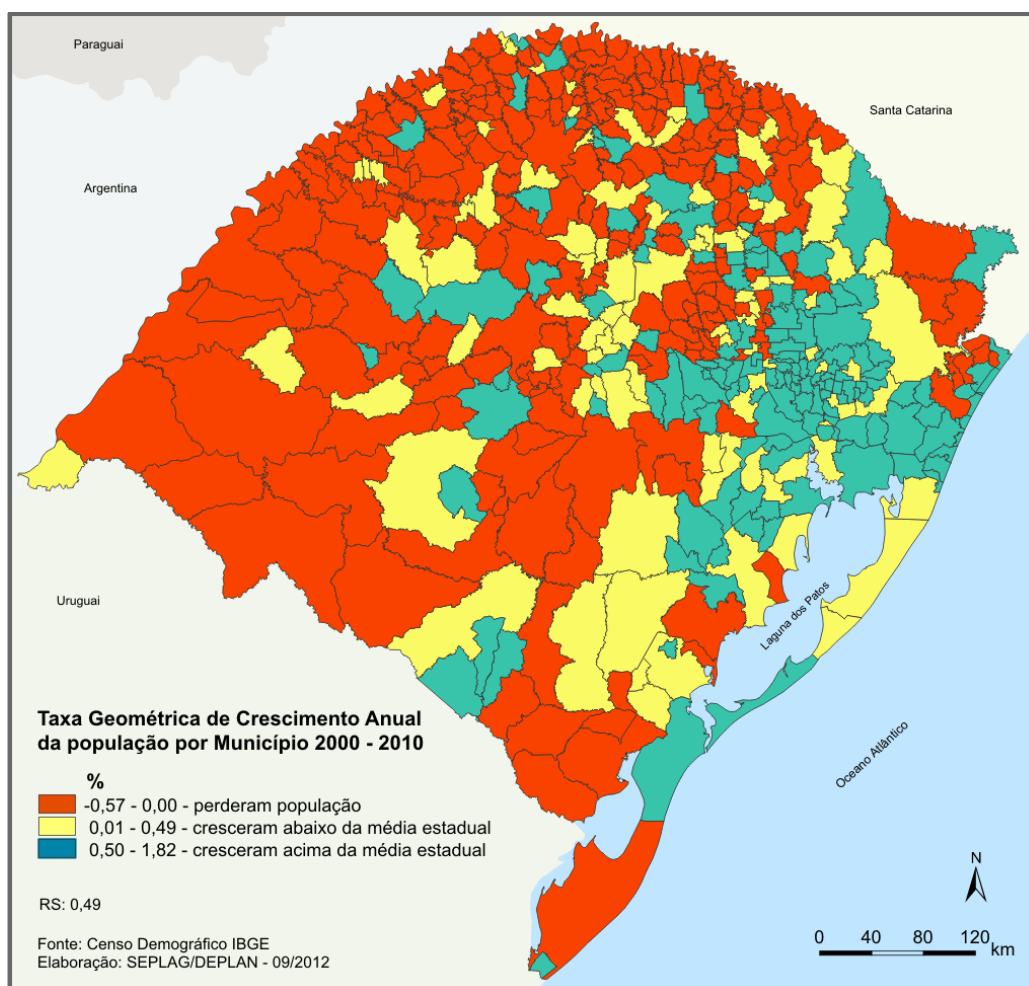
Figura 1 – Taxa geométrica de crescimento da população 2000-2010, por COREDE



A análise das taxas do crescimento populacional permite visualizar a dimensão dessa situação nos últimos anos. No período que vai de 2000 a 2010, o número de regiões dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs) que teve reduzida sua população duplicou, em relação ao período de 1990 a 2000, expandindo-se para todo o arco de fronteira. Esses territórios, além de não acompanharem o crescimento vegetativo médio, perderam população para as demais regiões do Estado.

Do mesmo modo, a evolução da taxa de crescimento da população municipal apresenta números preocupantes, uma vez que mais da metade dos municípios gaúchos perderam população no decênio que vai de 2000 a 2010. De forma geral, esses municípios também se distribuem ao longo da Faixa de Fronteira, como pode ser observado na Figura 2.

Figura 2 – Taxa geométrica de crescimento da população 2000-2010, por município

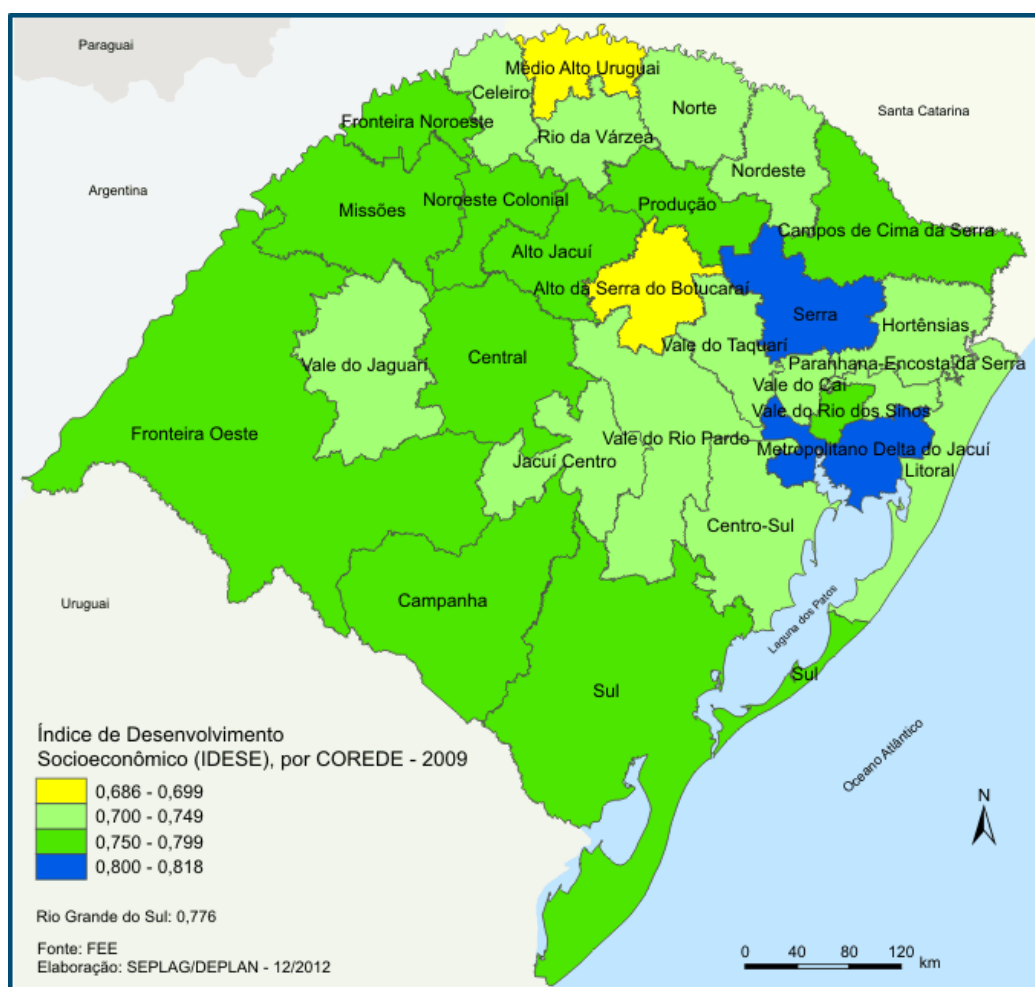


Um apressado olhar sobre o desenvolvimento socioeconômico também demonstra a complexidade da questão regional em regiões que têm, sucessivamente, apresentado indicadores abaixo do desejado. A análise do Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDESE)², índice sintético

² O IDESE, divulgado anualmente pela Fundação de Economia e Estatística (FEE), elaborado nos moldes do conhecido Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). Trata-se de um índice sintético, composto por 12 indicadores divididos em 4 blocos temáticos: Educação, Renda, Saneamento e Domicílios e Saúde. Pela abrangência das variáveis socioeconômicas que compõem o IDESE, sua utilização permite a classificação em três estágios de desenvolvimento: baixo desenvolvimento (de zero até 0,499); médio desenvolvimento (entre 0,500 e 0,799); e, alto desenvolvimento (acima de 0,800 até 1,000). O Bloco Educação é composto pela taxa de analfabetismo de pessoas de quinze anos ou mais de idade, taxa de abandono no ensino fundamental, taxa de reprovação no ensino fundamental e taxa de atendimento no ensino médio. O Bloco Renda é calculado pelo PIB per capita e pelo Valor Adicionado Bruto (VAB) per capita do comércio, alojamento e alimentação. O Bloco Condições de Saneamento e Domicílio analisa a proporção de domicílios abastecidos com água tratada (rede geral), pelo percentual de domicílios atendidos com esgoto sanitário (rede geral de esgoto ou pluvial) e média de moradores por município. No Bloco Saúde, são utilizados o percentual de crianças com baixo peso ao nascer, a taxa de mortalidade de menores de cinco anos e a expectativa de vida ao nascer.

elaborado pela Fundação de Economia e Estatística (FEE), reforça esse quadro e indica a preocupação do Estado com a situação dos territórios que tem encontrado dificuldade de inserção no processo de desenvolvimento. Embora o Rio Grande do Sul não apresente índices na faixa considerada de baixo desenvolvimento, algumas regiões tiveram seus valores diminuídos consideravelmente, devido ao seu desempenho em blocos específicos. Questões associadas aos blocos de Saneamento e Domicílios e também à Renda estão entre as que merecem maior atenção.

Figura 3 – Índice de Desenvolvimento Socioeconômico em 2009, por COREDE



Assim, considerando o desafio de promover o desenvolvimento regional, a ação governamental tem enfatizado duas linhas primordiais. A primeira, no sentido de possibilitar um adequado ordenamento nos territórios onde tem se concentrado os investimentos privados, notadamente os eixos Porto Alegre – Caxias do Sul e Porto Alegre – Lajeado e, mais recentemente, a área que compreende o Aglomerado Urbano do Sul, tendo em vista à ampliação do Polo Naval de Rio Grande. Questões como o saneamento, o acesso metropolitano e ao Porto do Rio Grande, são, entre outras,

fundamentais para a potencialização dos investimentos ali instalados. Nessa área podem ser enquadradas ações como o Convênio com o Bando Nacional de Desenvolvimento (BNDES) para elaboração de estudos junto ao Porto do Rio Grande e, também, as Agendas Territoriais de Desenvolvimento, que vem sendo alinhavadas junto ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG).

Outras ações, também em andamento, contribuem para o enfrentamento desse quadro. Na área de infraestrutura de transportes, podem ser citadas as melhorias no acesso metropolitano, com a duplicação de rodovias em parceria com o Governo Federal e também a duplicação da ligação Porto Alegre-Rio Grande. Na área de energia vem sendo realizado um esforço continuado no sentido de garantir a ampliação no fornecimento de energia, através da construção de novas linhas de transmissão e subestações. Da mesma forma, na busca pelo equilíbrio territorial pode-se mencionar, por exemplo, a atuação na área de saneamento, onde foram elevados substancialmente os patamares de investimentos, com especial destaque para as áreas mais urbanizadas.

O segundo eixo de atuação das ações governamentais é no sentido da maior atenção aos territórios que tem apresentado dificuldades em se inserir no processo de desenvolvimento, ficando de fora das áreas prioritárias de expansão do capital e apresentando problemas de esvaziamento populacional e de renda, conforme podemos observar na análise anterior. Nesse sentido, pode ser destacado, pela relevância, o Programa de Combate às Desigualdades Regionais, que propõe a realização de Agendas de Desenvolvimento nas regiões menos desenvolvidas do Estado do Rio Grande do Sul.

A discussão sobre todas essas dimensões da questão regional gaúcha foram objeto da I Conferência Estadual de Desenvolvimento Regional, realizada em Porto Alegre, em outubro de 2012. Na perspectiva da rediscussão da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), foram elaborados os princípios e as diretrizes para uma política regional que contempla a complexidade da questão territorial gaúcha.

2. A Conferência Estadual de Desenvolvimento Regional

A I Conferência Estadual de Desenvolvimento Regional foi realizada no período de 24 a 26 de setembro de 2012, em Porto Alegre, e promoveu um amplo debate sobre a questão regional no Rio Grande do Sul. A Conferência resultou na elaboração de princípios e diretrizes para reformulação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). O debate evidenciou a preocupação com a inserção das regiões colocadas à margem do processo de

desenvolvimento e, também, a preocupação em construir soluções para os problemas resultantes da concentração espacial dos investimentos.

Os resultados da primeira Conferência Estadual de Desenvolvimento Regional (I CEDR) reforçaram a preocupação com esse tema do esvaziamento demográfico, inserindo a discussão em uma perspectiva nacional. A I CEDR constituiu-se em uma etapa da I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional (I CNDR), promovida pelo Ministério da Integração Nacional, com o objetivo de rediscutir a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). No Estado do Rio Grande do Sul, a I CEDR foi coordenada pela Secretaria do Planejamento, Gestão e Participação Cidadã (SEPLAG) e realizada em parceria com diversos órgãos do Estado, Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs) e demais instituições interessadas na questão regional.

Após um processo de priorização dos princípios e diretrizes, os 263 participantes da Conferência, oriundos de 68 municípios elegeram 20 delegados para representar o Estado do Rio Grande do Sul nas etapas macrorregional e nacional, com a responsabilidade de defender os princípios e diretrizes eleitos.

Foram eleitos os seguintes princípios:

- Respeito e valorização da diversidade territorial, das potencialidades regionais e do meio ambiente;
- Participação da sociedade civil, garantindo a transparência nos objetivos, processos e resultados, por meio do monitoramento e da avaliação das políticas, com metas e prazos definidos;
- Transparência nos objetivos, nos processos e nos resultados, com o efetivo monitoramento e avaliação das políticas;
- Promoção da multiescalaridade e da transversalidade nas políticas regionais;
- Promoção de Parcerias Público-Privadas, ações cooperadas, associativas e solidárias.

Também foram selecionadas as seguintes diretrizes:

- Criar, dotar e implementar o Fundo de Desenvolvimento Regional da Região Sul do Brasil;
- Criar e fortalecer corredores logísticos intermodais para promover a integração e o desenvolvimento regional;
- Criar, dotar e implementar o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional, integrando recursos federais e estaduais, com critérios objetivos de elegibilidade que contemplem de forma equânime as diferentes regiões do país;

- Estruturar o Sistema Nacional de Desenvolvimento Regional, garantindo a participação cidadã em todos os níveis, com instrumentos de tecnologia digital e com instâncias supramunicipais e regionais, para maior integração das políticas públicas dos três entes federados;
- Orientar todos os níveis da rede de ensino e pesquisa para o fortalecimento dos sistemas locais de inovação, promovendo a ciência, tecnologia e inovação, visando especialmente à inclusão produtiva e ao desenvolvimento social;
- Ampliar, interiorizar e fortalecer os programas de graduação e pós-graduação tendo como referência metas definidas para ampliação da formação de mestres e doutores, com foco nas vocações regionais, especialmente nas áreas tecnológicas, de sustentabilidade ambiental e de desenvolvimento regional;
- Utilizar distintas escalas de atuação na Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), com tipologias e políticas específicas para as macrorregiões, mesorregiões e sub-regiões, respeitando as regionalizações já existentes nos estados;
- Promover o desenvolvimento produtivo a partir da identificação e do aproveitamento das oportunidades e potencialidades locais e regionais;
- Utilizar um indicador sintético (composto por diferentes variáveis socioeconômicas e ambientais) como critério para avaliação de nível de desenvolvimento;
- Compor um indicador de elegibilidade a partir de múltiplos dados que levem em conta aspectos como dinamismo socioeconômico, mobilidade demográfica e potencialidade das regiões, considerando a emigração como indicador de baixo dinamismo;
- Introduzir ou reforçar as dimensões territorial e regional nas principais políticas e planos federais, articulando-os no processo de construção das Carteiras de Projetos (CPs) e dos Pactos de Metas (PMs), principalmente: o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o Brasil Maior, a Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação, o Plano Nacional de Educação (PNE), o Novo Plano Nacional de Logística Integrada (PNLI), Política de Desenvolvimento do Brasil Rural, a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) e a Política Nacional de Turismo;
- Estruturar Redes Regionais de Inovação, articulando universidades, instituições de pesquisa e empresas, em torno de temáticas estratégicas para o desenvolvimento sustentável;
- Criar linha de crédito específica subsidiada e de longo prazo, para atender projetos de comunidades excluídas de linhas de crédito tradicionais;

- Recriar a SUDESUL, com alocação de recursos para o financiamento do desenvolvimento regional;
- Dotar as localidades rurais de acesso à internet e outras tecnologias de integração social para fomentar a agricultura familiar e o desenvolvimento sustentável;
- Fortalecer os programas de Mesorregião e de Faixa de Fronteira (PDIFs), com revisão da legislação da faixa de fronteira;
- Implantar redes de APLs para promover o adensamento da renda e do empreendedorismo, em especial nos empreendimentos agroindustriais e industriais;
- Articular apoios financeiros e garantir complementaridade entre as ações dos bancos públicos de desenvolvimento, com especial atenção para áreas menos desenvolvidas das regiões não atendidas por fundos constitucionais de financiamento, valorizando as parcerias entre bancos e agências regionais de fomento em benefício das micro e pequenas empresas e APLs, cooperativas, associações e outras;
- Alocar parte dos recursos destinados ao desenvolvimento regional para ações de mitigação de risco de crédito, a fim de facilitar o acesso ao empreendedor de pequeno porte;
- Territorializar o Plano Plurianual (PPA) federal e articulá-lo com os PPAs estaduais nas escalas utilizadas pela PNDR e com o PPA ou programas das localidades de faixa de fronteira. A partir daí, criar planos regionais ou trinacionais de desenvolvimento.

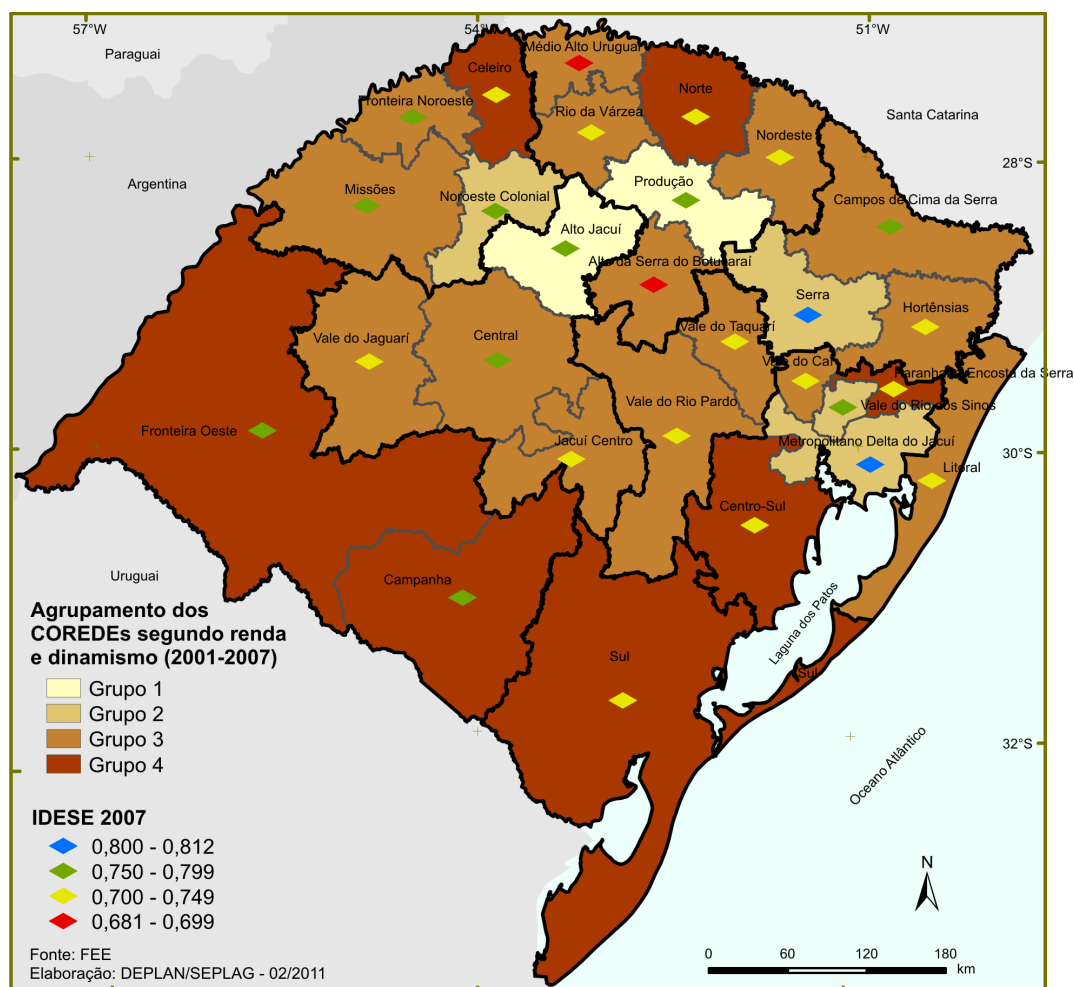
Acima de tudo, a realização da Conferência proporcionou a valorização da questão regional e, principalmente, reforçou a necessidade de um aperfeiçoamento das políticas públicas e dos instrumentos destinados ao combate às desigualdades regionais, antecipando os efeitos da concentração no território e buscando equilibrar o processo de desenvolvimento.

3. O Programa de Combate às Desigualdades Regionais

Visando responder ao objetivo estratégico de promover o desenvolvimento regional no Rio Grande do Sul, com especial atenção às regiões que vêm, ao longo dos anos, perdendo dinamismo econômico e social, foi desenvolvido o Programa de Combate às Desigualdades Regionais. Trata-se de uma estratégia para priorizar algumas regiões que não tem acompanhado as médias de crescimento do Estado, somando esforços para reversão desse quadro e proporcionando um maior equilíbrio para o desenvolvimento territorial.

O Programa é coordenado pelo Gabinete do Vice-Governador, com apoio da Secretaria do Planejamento, Gestão e Participação Cidadã, Assessoria Superior do Governador, Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, Secretaria-Geral de Governo e Gabinete dos Prefeitos e Relações Federativas, contando com participação dos demais órgãos de governo. Desse modo, todos os programas ou ações do Plano Plurianual podem ser priorizados através desse objetivo transversal.

Figura 4 – Mapa de Elegibilidade do Programa de Combate às Desigualdades Regionais



Os critérios que orientaram a eleição das 9 regiões prioritárias foram embasados em indicadores da situação e na análise do dinamismo econômico, utilizando o Bloco Renda do Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDESE). Adicionalmente, foi considerada a posição das regiões no IDESE total, como indicador socioeconômico. Com base nessa metodologia foram selecionadas as regiões que estavam abaixo da média do Estado e que apresentavam os dois piores IDESE, qual sejam: Alto da Serra do Botucaraí,

Centro Sul, Campanha, Sul, Fronteira Oeste, Médio Alto Uruguai, Celeiro, Paranhana Encosta da Serra e Norte.

O processo de elaboração das propostas de Agendas de Desenvolvimento se inicia com a problematização dos diagnósticos já existentes e análise do histórico das demandas regionais, visando selecionar as regiões e definir as ações que respondam a esses desafios. Em um momento seguinte, as propostas são apresentadas e discutidas nas regiões e, nesse momento, são agregadas as contribuições das regiões. Ao fim do processo, são definidos os temas e ações prioritárias para o desenvolvimento de cada região, constituindo a Agenda de Desenvolvimento de cada uma das regiões. A partir desse momento, estas Agendas passam a ser monitoradas por uma comissão escolhida na região, sob coordenação do Gabinete do Vice-Governador.

A Agenda de Desenvolvimento do Alto da Serra do Botucaraí foi lançada em um seminário realizado no município de Soledade, no dia 25 de maio de 2011, com a presença de um significativo número de atores regionais. A Agenda foi elaborada a partir do Perfil Socioeconômico, elaborado pela SEPLAG, com base no histórico de documentos existentes e em dados fornecidos pela Fundação de Economia e Estatística.

Por se tratar de uma área com forte participação da agropecuária, o primeiro item da Agenda tratou da diversificação da produção agropecuária com aumento da produtividade e da renda da pequena propriedade, com ações da Secretaria do Desenvolvimento Rural (SDR), da Secretaria da Agricultura, Pesca e Agronegócio (SEAPA) e EMATER. Nesse sentido, foram selecionadas ações relacionadas com a diversificação de culturas e criações, integração da produção de leite e derivados, reforço da energia para a produção rural, recuperação do solo com a aplicação de calcário e assistência técnica e extensão rural.

O segundo grupo de ações selecionadas trata do Fortalecimento do APL Gemas e Joias, tradicionalmente desenvolvido na Região. Foram selecionadas as seguintes ações para o adensamento da cadeia produtiva com o fortalecimento da governança da cadeia, a organização da atividade extrativa, a capacitação das empresas e de mão de obra e o estímulo ao microcrédito. Também foi destacada a criação de unidade descentralizada de educação superior na Região.

Além disso, visando constituir o APL, foram desenvolvidas ações que envolveram vários órgãos da estrutura do Estado. Ainda em 2011, foram aplicados diretamente, através de ações promovidas pela Secretaria do Desenvolvimento e Promoção do Investimento (SDPI) e Agência Gaúcha de Desenvolvimento e Promoção do Investimento (AGDI), recursos na governança

da cadeia, e implementado projeto para desenvolvimento de novos catálogos. Em 2012, foi preparado convênio para elaboração de um Plano de Desenvolvimento do APL. Também, foi viabilizada, através de convênio, a implantação do Núcleo de Extensão Produtiva, o qual assistiu 139 empresas na região, sendo 70 delas vinculadas ao APL Gemas e Joias.

Para a constituição do Polo de Inovação Tecnológica, com ênfase nos segmentos de Gemas e Joias, Alimentos e Turismo, foi assinado, em 2012, convênio entre a Secretaria da Ciência, Inovação e Desenvolvimento Tecnológico e a universidade local, habilitando a mesma para a submissão de projetos. Além disso, ações do Programa de Microcrédito possibilitaram a viabilização de 305 operações de crédito, com valores acima de R\$ 3 milhões, com crédito para os “pedristas” que regularizaram a sua situação junto aos órgãos ambientais.

Com o intuito de fortalecer o protagonismo social e o potencial empreendedor, foram iniciadas as tratativas no sentido de implantar uma unidade de ensino superior da Universidade Estadual do Rio Grande do Sul (UERGS) e de uma Escola Técnica na Região. Também vêm sendo desenvolvidas ações para melhorar a infraestrutura de transportes, especialmente no sentido de dotar todos os municípios de acesso asfáltico.

Já o combate à vulnerabilidade social vem sendo efetivado através da melhoria da habitação rural, do combate à pobreza rural, da ampliação das ações de assistência técnica e extensão rural e também com a construção de açudes nas pequenas propriedades rurais.

Na Região Sul, a Agenda de Desenvolvimento da Região Sul teve seu evento de lançamento em Pelotas, no dia 18 de junho de 2011. A Agenda elaborada com base no Perfil Socioeconômico, no histórico de documentos existentes e em dados fornecidos pela Fundação de Economia e Estatística, abordou temas que se constituíam em históricas reivindicações da Região.

Um primeiro grupo de ações pactuadas através da Agenda foi direcionado para o desenvolvimento econômico da Região e para a ampliação dos efeitos positivos da instalação do Polo Naval. Nesse sentido, através da SDPI e da AGDI, foram iniciadas as tratativas para o apoio à estruturação de um APL no segmento de alimentos. Também está sendo estruturado um Núcleo de Extensão Produtiva e estão sendo implantados, ampliados ou melhorados distritos industriais (Pelotas, Rio Grande e São Lourenço do Sul). Além disso, podem ser destacadas as ações da Secretaria da Economia Solidária e Apoio a Micro e Pequena Empresa (SESAMPE), especialmente através do Programa Gaúcho de Microcrédito.

Para o fortalecimento do turismo, vêm sendo realizados, através da Secretaria Estadual do Turismo (SETUR), cursos de capacitação, como um primeiro passo para viabilizar a ampliação e o fortalecimento do turismo, visando ao desenvolvimento da Região.

Com o intuito de estimular o desenvolvimento tecnológico, vetor significativo para o desenvolvimento da Região, que conta com importantes universidades e instituições de ensino superior, foram apoiados, através da Secretaria da Ciência Inovação e Desenvolvimento Tecnológico (SCIT), os parques tecnológicos Oceantec e Tecnosul. Também foram liberados recursos para o polo tecnológico da Região Sul, que atua nos segmentos de Indústria Pesqueira, Alimentos e Desenvolvimento Industrial.

Entre os itens pactuados para o apoio e a produção agropecuária na Região Sul, podem ser destacadas ações desenvolvidas pela SDR e pela SEAPA, como as ações de apoio à fruticultura, leite, piscicultura, ovinocultura e apicultura e, também, de modernização do sistema de defesa agropecuária.

Nas áreas de infraestrutura de transportes e energia, vêm sendo desenvolvidas ações com o intuito de prover os municípios da região de acesso asfáltico, reforçar as ligações regionais, fortalecer a estrutura de transmissão de energia e construir novas subestações. A geração de energia eólica também vem sendo fomentada, tendo sido apoiados investimentos privados que se agregaram à Região.

A Agenda de Desenvolvimento do Centro Sul foi lançada em um seminário realizado no município de Tapes, no dia 30 de março de 2012. A definição dos temas da Agenda teve como base o Perfil Socioeconômico, elaborado pela Secretaria do Planejamento Gestão e da Participação Cidadã, utilizando, também, o acúmulo existente em documentos e dados fornecidos pela Fundação de Economia e Estatística.

Para o Centro Sul, foram priorizadas ações de apoio à produção primária, com ênfase na agricultura familiar e na pesca artesanal e aquicultura. Entre as realizações no âmbito da Agenda podem ser destacadas a realização do Seminário Regional da Agricultura Familiar, em 20 de novembro de 2012, no município de Sertão Santana e, também, ações de assistência técnica e extensão rural, promovidas pela Secretaria do Desenvolvimento Rural (SDR) e pela EMATER. Também podem ser listadas ações para diversificar a produção agropecuária, apoio à fruticultura, produção de leite, piscicultura, ovinocultura e apicultura.

Ainda, no que se refere ao estímulo ao desenvolvimento econômico, foram empreendidos esforços para atrair novos investimentos na região, aproveitando-se dos efeitos positivos e da proximidade do polo naval de Rio

Grande, bem como, do parque industrial instalado na Região Metropolitana de Porto Alegre. Como resultado, algumas empresas vem se instalando no Centro Sul, apoiadas pelos incentivos governamentais. Além disso, o Governo do Estado vem atuando através do Gabinete do Vice-Governador, no sentido de viabilizar o Porto de Tapes, de grande importância para a expansão industrial da Região.

Para o incentivo à estruturação do turismo e valorização da cultura, estão sendo desenvolvidas ações visando capacitar gestores públicos e entidades privadas de turismo, bem como para a qualificação de policiais civis e militares com a atribuição do policiamento turístico.

Na área de infraestrutura de transportes, energia e saneamento, outro importante ponto da Agenda, já estão em andamento várias ações no Centro Sul. Na área de transportes destacam-se as obras dos acessos municipais, que foram iniciados ou previstos pelo Plano Rodoviário para sete municípios da Região. Na infraestrutura de energia estão sendo realizados grandes investimentos para fortalecer o sistema energético, especialmente com a construção e a realização de melhorias em subestações e linhas de transmissão. No saneamento, a CORSAN está presente nos dezessete municípios, atuando conjuntamente com a Secretaria da Habitação e Saneamento e o Governo Federal. Podem ser destacados investimentos em abastecimento de água, tratamento de esgoto e projetos, nos municípios de Arambaré, Barra do Ribeiro, Arroio dos Ratos, Butiá, Camaquã, Charqueadas e São Jerônimo.

A Agenda do Médio Alto Uruguai foi lançada no município de Frederico Wesphalen, no dia 12 de junho de 2012. Elaborada com base em um detalhado Perfil Socioeconômico, a Agenda fundamentou-se no Plano Estratégico de Desenvolvimento elaborado pelo COREDE e, assim como as demais regiões, no acúmulo proporcionado pelos demais documentos e relatórios existentes.

Com base produtiva agropecuária diversificada, mas com elevada concentração na produção de soja, milho, fumo e leite, a Região que também se destaca pela produção de suínos, teve ações previstas para o apoio à produção agropecuária e à agroindústria, selecionadas como prioritárias para a Agenda.

Nesse sentido, foram escolhidas ações na área de desenvolvimento rural como a assistência técnica e extensão rural, especialmente através do Programa Leite Gaúcho. Também foram pactuadas ações do Programa Sabor Gaúcho para apoio à legalização de agroindústrias familiares já existentes, apoio à implantação de agroindústrias familiares (ampliação, reforma e novas) e qualificação de agricultores familiares inseridos no projeto e assistência técnica em agroindustrialização familiar. Estão em andamento, também no âmbito da Agenda, ações voltadas à pesca, aquicultura e irrigação. Ainda com o intuito de agregar valor à produção agropecuária e estimular a agroindústria

do Médio Alto Uruguai, vem sendo apoiada a estruturação de um Arranjo Produtivo Local, voltado para a agroindústria.

Outro tema selecionado pela Agenda foi o fortalecimento do potencial empreendedor e da inovação tecnológica. Nesse tema, vêm sendo desenvolvidas ações visando fortalecer o polo de inovação tecnológica da Região, estruturar um Núcleo de Extensão Produtiva e, também, estimular o microcrédito na região do Médio Alto Uruguai.

Nas áreas de infraestrutura rodoviária e de energia as principais ações são voltadas à construção dos novos acessos municipais e uma Pequena Central Hidrelétrica (PCH) e para a construção de subestações, tendo em vista o reforço do potencial energético da região. A Agenda ainda contempla ações para a melhoria das condições sociais e o fortalecimento do turismo regional.

A Agenda de Desenvolvimento da Campanha foi lançada no dia 3 de agosto de 2012, no município de Bagé. Tendo como base o Perfil Socioeconômico elaborado pela SEPLAG, o Plano Estratégico de Desenvolvimento da Região e os demais documentos existentes, a Agenda é constituída por um conjunto ações de diversas secretarias e órgãos, para um diálogo permanente com a comunidade regional.

Integram a Agenda ações para o apoio à produção e à diversificação agropecuária com ênfase no estímulo à produção tradicional e em novos produtos. Para tanto, contribuem programas governamentais como o Leite Gaúcho, Arroz RS e Modernização da Defesa Agropecuária. Destacam-se, também, as ações do Programa Mais Ovinos no Campo, que visa estimular a retenção de matrizes e/ou a introdução de matrizes nas propriedades.

Para amenizar os efeitos das estiagens recorrentes, a Agenda apresenta um conjunto de ações para reservação de água, desde a retomada de obras de barragens, açudes, poços artesianos e cisternas.

Visando apoiar o potencial empreendedor e a inovação tecnológica propõe a retomada do polo tecnológico regional, a constituição do Núcleo de Extensão Produtiva, o apoio aos distritos industriais e o estímulo ao microcrédito, com condições facilitadas para os pequenos negócios.

Na área de infraestrutura foram priorizadas as áreas de transportes e de energia. A Companhia Estadual de Energia Elétrica (CEEE) vem realizando investimentos em subestações e em linhas de transmissão, para garantir o abastecimento com qualidade e estabilidade. Além disso, a desoneração tributária para equipamentos de energia eólica torna a região potencial para investimentos nesta área.

Para a melhoria das condições sociais, serão desenvolvidas ações na área de saúde, educação e saneamento. Destacam-se a reforma de escolas, os investimentos em abastecimento de água, esgotamento sanitário e as iniciativas de apoio à economia solidária.

A Agenda de Desenvolvimento da Fronteira Oeste foi lançada no dia 3 de agosto de 2012, no município de Alegrete. É constituída por um conjunto ações de diversas secretarias e órgãos, elencadas a partir de documentos existentes e do Perfil Socioeconômico elaborado pela SEPLAG.

O primeiro grupo de ações que compõe a Agenda destina-se ao apoio e a diversificação da produção agropecuária, visando à dinamização dos segmentos tradicionais (carne, leite e arroz) e ao desenvolvimento de segmentos promissores (fruticultura, vitivinicultura e citricultura). No âmbito do Programa Leite Gaúcho estão sendo realizadas ações de assistência técnica, extensão rural e qualificação profissional. O Programa Carne Gaúcha atua no incremento genético da bovinocultura em sistemas de agricultura e pecuária familiar, rastreabilidade e melhoria da competitividade das cadeias de carnes. O Programa Arroz RS promove ações de análise de sementes, recuperação e ampliação da capacidade de armazenamento, secagem e assistência técnica. Destacam-se ainda o Programa Mais Ovinos no Campo, o Programa de Correção do Solo (calcário), o Programa Mais Água Mais Renda e as ações para o fortalecimento da Fundação Estadual de Pesquisa Agropecuária (FEPAGRO).

No apoio ao potencial empreendedor e a inovação tecnológica pode ser destacado o repasse de recursos para estruturação do Parque Científico e Tecnológico do PAMPA – PAMPATEC (em Alegrete), que atua nas áreas de Tecnologia da Informação e Comunicação/Software, Engenharias, Agronomia, Energia Renovável, Alimentos, Química e Engenharia Florestal. Além disso, as novas regras de acesso aos benefícios favorecem iniciativas na região como a energia eólica e a de aproveitamento de biomassa e, também, os financiamentos do Programa Gaúcho de Microcrédito.

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

A Agenda também incorporou projetos nas áreas de infraestrutura de transportes, energia e saneamento. No transporte rodoviário, podem ser destacadas obras de integração regional e os acessos municipais de Itacurubi e Maçambará. Para qualificar a energia fornecida, a Agenda incorporou várias ações visando o aumento da capacidade de transmissão de energia. Da

mesma forma, contempla investimentos em projetos, e abastecimento de água e tratamento de esgoto nos municípios de Alegrete, Quaraí, Barra do Quaraí e Itaqui. Essas ações serão potencializadas com investimentos na melhoria das condições sociais dos habitantes da Região em situação de vulnerabilidade social. Vale mencionar, neste sentido, que somente através do RS Mais Igual estão sendo construídas 484 cisternas na região.

A Agenda de Desenvolvimento da Região Celeiro foi lançada em evento realizado em Três Passos, no dia 23 de agosto de 2012. O evento, que foi realizado de forma articulada com o projeto "Diálogos para o Desenvolvimento", organizado pelo Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), contou com a presença do Vice-Governador e, também, representantes de várias secretarias de Estado.

A Região Celeiro que tem sua base produtiva na agropecuária desenvolvida, predominantemente, em pequenas propriedades teve em sua Agenda destacadas ações visando o apoio à produção, à diversificação agropecuária e ao aumento da capacidade de processamento. No Programa Leite Gaúcho destacam-se as ações para o aumento da qualidade e produtividade do leite gaúcho, através de serviços de assistência técnica e extensão rural a produtores e qualificação profissional de agricultores familiares, assentados, quilombolas e técnicos. O Programa Agroindústria Familiar - Sabor Gaúcho apresenta ações para apoio a legalização e implantação de agroindústrias, qualificação de agricultores familiares, construção de pontos de comercialização e apoio a realização de feiras. Além disso, contém ações voltadas para qualificação de pessoas e desenvolvimento de projetos para a agricultura familiar e, também, de estímulo às práticas associativas que visem à criação de cadeias produtivas e às complementaridades entre as atividades

Com o intuito de apoiar o potencial empreendedor, a Agenda contempla ações de apoio à constituição de APL voltado à agricultura familiar, constituição de um Polo Tecnológico e de um Núcleo de Extensão Produtiva na Região Celeiro.

No que se refere à melhoria das condições sociais, estão previstas e já em andamento reformas de escolas, estímulo à educação profissional, incentivo à conclusão do ensino médio e à formação superior, vinculados à produção local e, ações de habitação e saneamento para as comunidades indígenas. Ainda na área de saneamento, a Região receberá obras para projetos, abastecimento de água e tratamento de esgotos.

Na área de infraestrutura rodoviária e de energia, destacam-se as obras dos acessos asfálticos aos municípios, elencadas no Plano de Obras Rodoviárias do Estado e investimentos em obras de expansão da capacidade energética do meio rural.

A Região Celeiro também integra a chamada Faixa de Fronteira a qual vem sendo objeto de atuação específica conjunta entre o Governo Federal e o Governo do Estado. Nesse sentido, o Plano de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira, recentemente elaborado, contém diretrizes e projetos visando a integração da Região com os países vizinhos.

Por fim, cabe destacar que o programa terá sequência, no ano de 2013, com o lançamento das Agendas de Desenvolvimento das regiões Norte e Paranhana-Encosta da Serra, completando com isso as ações nas nove regiões selecionadas do Programa de Combate às Desigualdades Regionais.

4. O futuro da questão Regional no Rio Grande do Sul

A questão regional tem se mostrado recorrente entre as preocupações dos governos sobre o desenvolvimento do Estado. A localização periférica em relação ao centro econômico do País, a existência de porções do território que não tem conseguido acompanhar o ritmo de desenvolvimento imprimido pelo Estado e a natural concentração das atividades econômicas no território, foram decisivas para uma postura mais propositiva em relação à questão regional. Acima de tudo, o que tem se buscado é minimizar os efeitos negativos da concentração territorial e encurtar a distância que separa as regiões mais pobres das mais ricas.

Atingir esse objetivo não tem se mostrado uma tarefa fácil, uma vez que as desigualdades são uma dimensão do desenvolvimento e sua reversão requer a persistência de políticas para seu enfrentamento. A análise da literatura sobre o tema mostra que as soluções são complexas e ensejam um conjunto de políticas, tanto de cima para baixo quanto de baixo para cima, que devem ser desenvolvidas em um período temporal longo e, além disso, necessitam de instrumentos diferenciados que viabilizem o financiamento dessas políticas.

A presença constante desse tema na agenda governamental pode ser considerada como uma manifestação clara de sua importância e, ainda mais, como um esforço contínuo para o seu enfrentamento. O conjunto de políticas desenvolvidas nas últimas décadas mostra a energia despendida pelo poder público para resolver essa problemática. As políticas para a chamada Metade Sul do Rio Grande do Sul, a criação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento, das Mesorregiões Diferenciadas, a contratação do Estudo de Desenvolvimento Regional e Logística do RS, os Planos Estratégicos do COREDEs e, mais recentemente, o Programa de Combate às Desigualdades Regionais, são exemplos desse esforço.

As Agendas desenvolvidas no Programa de Combate às Desigualdades Regionais buscam remontar a estrutura produtiva regional,

através de ações como a estruturação de Arranjos Produtivos Locais, a construção de acessos asfálticos, a melhoria da estrutura de saneamento, dentre outras e, certamente, serão importantes para a retomada da dinâmica econômica e social das regiões menos desenvolvidas. Entretanto, **todas essas ações, bem como as políticas empreendidas nas últimas décadas não têm se mostrado suficientes para a resolução da questão regional.** Questões como as relativas às diferenças nos indicadores socioeconômicos e o esvaziamento demográfico do arco de fronteira, abordados nesse artigo, nos fornecem elementos da gravidade da problemática.

Assim, um primeiro ponto central para o equacionamento da questão regional é **a efetiva inserção das regiões que vêm enfrentando dificuldades no processo de desenvolvimento no mapa de elegibilidade da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR).** A utilização de critérios generalizantes para todo o país tem se mostrado ineficiente para compreender o fenômeno das desigualdades, especialmente em estados como o Rio Grande do Sul, onde as médias dos principais indicadores de renda do Estado são elevadas, mascarando problemas em porções do território. Além disso, áreas cuja economia é muito dependente da agricultura ou da agroindústria ficam extremamente suscetíveis a excepcionalidade do ano base escolhido para análise, podendo ser fortemente influenciada por anos atípicos.

Um segundo ponto se refere à **manutenção dos recortes regionais utilizados pela PNDR.** Tanto a Faixa de Fronteira, quanto as Mesorregiões Diferenciadas (Metade Sul e Grande Fronteira do Mercosul), são áreas consagradas do ponto de vista da política regional do Estado. Esforços como os para organização do Fórum das Mesorregiões e para a recente elaboração do Plano de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira não devem ser desperdiçados, pois já representam elevado patrimônio técnico e institucional.

Uma terceira questão central para o encaminhamento de uma solução mais duradoura para a questão regional é, certamente, dar uma **maior prioridade para o tema no financiamento de ações estruturadoras da questão regional.** Tanto as políticas empreendidas pelo Governo Federal quanto as que estão a cargo do Governo do Estado, têm enfrentado dificuldades de financiamento. No caso estadual, por conta das dificuldades financeiras enfrentadas, fato que tem limitado severamente os investimentos públicos. No caso federal, as ações da PNDR não possuem um fundo ou instrumento de financiamento, tendo ficado restrita aos recursos de emendas parlamentares.

A Conferência Estadual de Desenvolvimento Regional reconhece como primordial a criação de um instrumento mais consistente para o financiamento de ações estruturadoras, no âmbito da Política Nacional de Desenvolvimento Regional: a **recriação da Superintendência do Desenvolvimento do Sul**

(SUDESUL)³. A Superintendência do Desenvolvimento do Sul (SUDESUL), criada no ano de 1967, esteve ativa até o ano de 1990 e nunca mais foi retomada. Acima de tudo, acredita-se que a recriação da SUDESUL adicionaria para as áreas priorizadas pelos estados do Sul do Brasil, uma ferramenta potente, capaz de incidir sobre questões estruturais que precisam ser enfrentadas em um esforço conjunto entre os diferentes entes federativos.

Esse instrumento pode ser utilizado para o financiamento de **ações estruturadoras para o desenvolvimento do Estado**. Nesse sentido, a partir das análises atuais sobre questão regional no Rio Grande do Sul e do acúmulo já existente, podem ser apontados alguns temas fundamentais para o desenvolvimento territorial do Estado, que necessitam de uma ação articulada das diferentes esferas governamentais e, pela sua dimensão, de instrumentos para seu financiamento:

- **Desenvolver os eixos estruturadores do sistema de transportes, facilitando o deslocamento de cargas e pessoas, integrando os diferentes modais:** A concentração das atividades econômicas no entorno metropolitano tem agravado os gargalos do sistema de transportes do Estado. O esgotamento da BR 116, da BR 101 e mesmo a necessidade de uma nova ponte de acesso a Porto Alegre, ilustram essa problemática. Da mesma forma, a valorização do Polo Naval de Rio Grande impõe que seja repensada sua logística de acesso, com a integração dos diferentes modais. Outras ações são estratégicas para a integração do Mercosul e a integração de territórios periféricos do Estado, como por exemplo a construção da terceira ponte que liga com a Argentina, a duplicação integral da BR 290 e a Hidrovia do Mercosul.
- **Descentralizar os efeitos positivos do Polo Naval de Rio Grande:** para que os efeitos positivos não se restrinjam ao município de Rio Grande, é necessário desenvolver ações visando sua descentralização, como por exemplo a realização de estudos e planos diretores para estimular o extravasamento

³ Convém assinalar que as Superintendências de Desenvolvimento foram criadas a partir de 1959, quando da criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), através da ação do Grupo de Trabalho para o Desenvolvimento do Nordeste (GTDN). Embora na década de 90 todas estas superintendências tenham sido extintas, a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM) e a Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste (SUDECO), foram recriadas, a partir de 2007, como resultado do novo debate sobre a integração nacional, estabelecido pela Política Nacional de Desenvolvimento regional (PNDR). Estas Superintendências têm como principais instrumentos os Fundos Constitucionais, criados pela Constituição Brasileira de 1988, que representam um mecanismo adicional para o enfrentamento das desigualdades regionais.

do polo. Também é fundamental desenvolver ações para evitar os efeitos negativos da concentração, como o aumento da violência, do déficit habitacional e da falta de saneamento.

- **Apoiar as transformações econômicas regionais:** dar especial ênfase ao desenvolvimento de novas atividades, principalmente nas regiões menos desenvolvidas, visando agregar maior complexidade ao setor produtivo dessas regiões;
- **Atuar no sentido de equilibrar a oferta de serviços em todas as regiões:** investir na descentralização dos serviços utilizando e reforçando a rede de cidades existente. Essa ação poderá também ter um efeito no sentido de evitar os deslocamentos de população para o leste do Estado, que se constitui em um dos graves problemas identificados atualmente no Estado.
- **Fomentar a irrigação e o gerenciamento dos recursos hídricos:** a importância da agroindústria na economia gaúcha e as reincidentes estiagens requerem uma atenção especial visando gerar impactos positivos na produção agropecuária;
- **Estimular o desenvolvimento de novas possibilidades para a matriz energética:** a bioenergia e as fontes alternativas de energia se colocam como novas possibilidades para o desenvolvimento do Estado, tendo em vista a demanda crescente por energia elétrica no País.
- **Gerenciar o crescimento da Região Metropolitana de Porto Alegre e das Aglomerações Urbanas:** a concentração das atividades econômicas poderá gerar deseconomias e graves efeitos ambientais, se não houver um adequado acompanhamento e regramento de sua expansão.
- **Fortalecer a estrutura econômica e as cidades localizadas na Faixa de Fronteira:** a recente realização do Plano de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira indica algumas diretrizes e temas estratégicos para esse área que, notadamente, vem apresentando esvaziamento de atividades econômicas e perda de população.

Embora se trate de uma parcela dos temas a ser enfrentados para a promoção do desenvolvimento territorial e o equacionamento da questão regional, o aprofundamento do debate sobre esses pontos e a constituição de mecanismos para seu financiamento, poderá representar em uma alternativa para o desenvolvimento estadual.

5. Bibliografia

ALONSO, José Antonio Fialho. A persistência das desigualdades regionais no RS: velhos problemas, soluções convencionais e novas formulações. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, FEE, v.33, n.4, 2006. p. 101-114.

BANDEIRA, Pedro Silveira. Território e planejamento: a experiência europeia e a busca de caminhos para o Brasil. In: DINIZ, Clélio Campolina (Org.). **Políticas de Desenvolvimento Regional: desafios e perspectivas à luz das experiências da União Europeia e do Brasil**. Brasília, Editora da Universidade, 2007. p.191-217.

_____. Perspectivas para o Desenvolvimento Regional no Rio Grande do Sul. **Workshops** Setoriais. Porto Alegre, Secretaria do Planejamento e Gestão, agosto de 2010.

CARGNIN, Antonio Paulo. A dinâmica regional gaúcha: evolução e perspectivas. Porto Alegre, **Estudos Deplan**, nº 2, 2010. p. 27-44

_____. **Políticas de Desenvolvimento Regional no Rio Grande do Sul: vestígios, marcas e repercussões territoriais**. Porto Alegre, UFRGS, 2011. 317 p. (tese de doutorado).

CONSELHOS REGIONAIS DE DESENVOLVIMENTO (COREDEs). **Contribuição dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul para a Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional**. Porto Alegre, 2011. 10p. Disponível em: http://www.seplag.rs.gov.br/upload/Texto_COREDEs_para_a_Conferencia.pdf. Acessado em 15 de janeiro de 2013.

RIO GRANDE DO SUL. SECRETARIA DO PLANEJAMENTO GESTÃO E PARTICIPAÇÃO CIDADÃ (SEPLAG). **Mensagem à Assembleia Legislativa**. Porto Alegre, SEPLAG, 2011. Disponível em: <<http://www.seplag.rs.gov.br>>, Acessado em 23 de junho 2011.

RIO GRANDE DO SUL. SECRETARIA DA COORDENAÇÃO E PLANEJAMENTO. **Estudo de Desenvolvimento Regional e Logística para o Estado do Rio Grande do Sul – Rumos 2015 (volumes 1, 2 3, 4, 5 e Relatório Síntese)**. Porto Alegre, 2006.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL (MI). I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional. **Documento de Referência**. Brasília, Secretaria de Políticas Regionais/MI, 2012. 77p. Disponível em: http://www.integracao.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=54bce099-503a-4076-8613-d90dd6107c79&groupId=10157. Acessado em 5 de janeiro de 2013.