

Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Faculdade de Arquitetura

Programa de Pós Graduação em Planejamento Urbano e Regional

**Análise Econômico-espacial da Distribuição de Recursos Públicos Estaduais como
Política de Desenvolvimento Regional nos COREDES**

Lucineide de Fátima Marian

**Dissertação de mestrado apresentada como requisito parcial para obtenção do título de
mestre em planejamento Urbano e Regional.**

Orientador: Prof. Dr. Oberon da Silva Mello

PORTO ALEGRE/RS, 2012

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL - UFRGS FACULDADE DE
ARQUITETURA E URBANISMO - PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM
PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL – PROPUR**

LUCINEIDE DE FÁTIMA MARIAN

**ANÁLISE ECONOMICO-ESPACIAL DA DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS
PÚBLICOS ESTADUAIS COMO POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL
NOS COREDES**

Dissertação de mestrado apresentado como requisito para obtenção do título de mestre, na Faculdade de Arquitetura e Urbanismo Programa de Pós-graduação em Planejamento Urbano e Regional – Propur, pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul na Linha de Pesquisa Cidade, Cultura e Política.

**ORIENTADOR: OBERON DA SILVA MELO,
DR.**

PORTO ALEGRE/RS

OUTUBRO DE 2012

MARIAN, Lucineide de Fátima

Políticas Públicas: O caso dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento no Rio Grande do Sul, RS/ Lucineide de Fátima Marian. – 2012.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Programa de Pós Graduação Planejamento Urbano e Regional. Porto Alegre, BR-RS, 2012.

Orientação do Professor Oberon da Silva Mello, Oberon da Silva, orient. II. Análise econômico-espacial da distribuição de recursos públicos estaduais como política de desenvolvimento regional nos COREDES.

LUCINEIDE DE FÁTIMA MARIAN

**ANÁLISE ECONOMICO-ESPACIAL DA DISTRIBUIÇÃO DE RECURSOS
PÚBLICOS ESTADUAIS COMO POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO
REGIONAL NOS COREDES**

Esta Dissertação de Mestrado foi julgada adequada para obtenção do Título de Mestre em PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL e aprovada em sua forma final pelo professor orientador e pelo Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Integrantes da Banca Examinadora

**Professor Doutor Carlos Eduardo Facin Lavarda
(Examinador externo)**

Professora Doutora Livia Teresinha Salomão Piccinini

Professora Doutora Maria Alice Lahorgue

**Professor Doutor Oberon da Silva Melo
(Orientador)**

AGRADECIMENTOS

Partindo do significado de “agradecer” que é mostrar gratidão, portanto quero mostrar minha gratidão a estas pessoas que sempre me apoiaram.

A você Enio meu esposo, amigo, um grande pai, que sempre me apoia e me incentivou a concluir meu mestrado.

Aos meus dois anjos: Laura e Helena, filhas queridas, que por mais pequeninas que sejam, fazem sempre minha estrela brilhar.

Pai e mãe são minha seara.

Ao meu mestre, Professor Doutor Oberon da Silva Mello, obrigada por me guiar nesta longa jornada e acreditar em mim, me ensinando com sua sapiência.

Ao Professor Doutor João Farias Rovati, por compreender e acreditar que eu chegaria ao final, aqui estou.

A ti SENHOR, minha eterna gratidão.

RESUMO

A descentralização da gestão pública é uma estratégia para o desenvolvimento regional em busca de melhorias à sociedade. No entanto é na Constituição de 1988 que no Brasil são previstas várias práticas de políticas públicas na relação das esferas governamentais juntamente com os seus cidadãos. Essa pesquisa teve como objetivo verificar as diferenças regionais das regiões dos COREDES e as políticas públicas aplicadas para minimizá-las. Foi realizado um levantamento de dados socioeconômicos dos COREDES apontando a situação atual dos mesmos. A pesquisa desenvolveu um modelo com o cruzamento da despesa *per capita* e do IDESE de cada região permitindo a classificação em terço: baixo, médio e alto. A pesquisa revelou que o estado apresenta uma situação de melhorias ao longo do tempo com tendência de minimizar as desigualdades que existe entre as regiões. Com o método desenvolvido se defende que a distribuição dos recursos públicos regionalizada seja de acordo com as necessidades de cada região, ou seja, quem possui um IDESE alto deveria ganhar menos recursos em prol das regiões que possuem um IDESE mais baixo tirando das mais ricas favorecendo as mais pobres. Isso demonstra que a política deve ser melhorada e adaptada as necessidades de cada região porque a função do estado é promover o desenvolvimento regional minimizando as diferenças. Além disso, os agentes de desenvolvimento são preponderantes para o sucesso ou não de planos e ações governamentais às regiões dos COREDES.

Palavras-chave: Desenvolvimento regional. Índices socioeconômicos. Políticas públicas. COREDES. Agentes de desenvolvimento.

ABSTRACT

This job has as the mainly purpose to search about the decentralization of the public managements as a strategy for the regional development persuading improvements to the society. However, since the 1988's Brazilian Constitution, that in Brazil, several public policies related to the government and with its citizens are planned. This research aimed to examine the regional differences in the COREDES' regions and the public policies implemented to minimize them. A socioeconomic survey about the COREDES' datas pointed their current situation. The research developed a model with cross spending individually in each region and the IDESE allowing the classification in three ones: low, medium and high. The research revealed that the state has an improvement situation, tending to minimize the inequalities that exist between regions. With the developed, it is possible to argue that the distribution of the public resources regionalized according to the needs of each regions that have high IDESE should receive fewer resources from the regions that have a lower IDESE taking off the richest favoring the poorest. This demonstrates that the policies should be improved and adapted to the needs of each region because the state function is to promote a regional development minimizing differences. Furthermore the development agents are crucial to the success or the failure of the plans and government actions for the COREDES' regions.

Keywords: Regional development. Socioeconomically contents. Public policy. COREDES. Developers agents.

LISTA DE SIGLAS

COREDES – CONSELHOS REGIONAIS DE DESENVOLVIMENTO

FEE – FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA

FUNDOPEM – FUNDO OPERAÇÃO - EMPRESA RS

GTDN – GRUPO DE TRABALHO PARA O DESENVOLVIMENTO DO NORDESTE

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA

IDH – ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO

IDESE – INDICADOR DO DESENVOLVIMENTO SÓCIO-ECONÔMICO

INTEGRAR – PROGRAMA DE HARMONIZAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO

INDUSTRIAL DO RS

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Mapa 01	A regionalização do Estado segundo as regiões dos COREDES	38
Mapa 02	Total de investimentos do orçamento de 2009, por COREDES	63
Matriz 01	A distribuição de recursos do ano de 2009 aos COREDES classificados segundo os terços: baixo, médio e alto	68

LISTA DE TABELAS

Tabela 01	Evolução do PIB do RS no período de 1999 a 2009	46
Tabela 02	Taxa de crescimento do PIB do RS e do Brasil de 1999 a 2009	49
Tabela 03	IDESE do RS de 2000 a 2008	51
Tabela 04	Investimentos por áreas em 2009	61

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 01	As 10 cidades de maior PIB no estado do RS	49
Gráfico 02	PIB per capita do RS de 1999 a 2008	51
Gráfico 03	Evolução do IDESE no RS de 2000 a 2008	52
Gráfico 04	Evolução do IDESE total e seus blocos de 2000 a 2006	53
Gráfico 05	Ação do Governo Estadual	84
Gráfico 06	Ação do Governo Municipal	85
Gráfico 07	Ação do Governo Federal	86
Gráfico 08	Universidades Comunitárias	87
Gráfico 09	Órgãos de pesquisa	87
Gráfico 10	Setores: indústria, serviço e primário	88
Gráfico 11	Empreendedorismo – iniciativa privada	89
Gráfico 12	Capital social	89
Gráfico 13	A participação dos municípios no orçamento público	91
Gráfico 14	Representação política	91
Gráfico 15	Ações públicas e privadas	92
Gráfico 16	APL, DI e CI	92

LISTA DE QUADROS

Quadro 01	As dez cidades com maior PIB no período de 2005 a 2009 e o percentual de participação no estado	48
Quadro 02	IDESE total e seus componentes para o Rio Grande do Sul 2000/2008	54
Quadro 03	Evolução dos blocos que compõem IDESE de 1991, 2000 a 2008	55
Quadro 04	As dez cidades do RS de 2001 a 2008 com melhor IDESE	56
Quadro 05	Distribuição da despesa estadual segundo os COREDES de 2009	64
Quadro 06	População, despesa regionalizada, IDESE e despesa regionalizada <i>per capita</i> dos COREDES 2009	65
Quadro 07	COREDES ordenados em ordem crescente com base no IDESE classificados em terço baixo, médio e alto	66
Quadro 08	COREDES elencados segundo as despesas crescentes regionalizadas, classificados em terço baixo, médio e alto	67
Quadro 09	Síntese das abordagens sobre escala de desenvolvimento	80

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	15
1.1 TEMA	15
1.2 SITUAÇÃO PROBLEMA	16
1.3 JUSTIFICATIVA E RELEVÂNCIA	16
1.4 OBJETIVOS E HIPÓTESES.....	18
1.5 METODOLOGIA	20
1.5.1 Classificação da pesquisa	21
2 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA	22
2.1 DESENVOLVIMENTO E REGIÕES	22
2.2 ESPAÇOS ECONÔMICOS E REGIÕES	24
2.2.1 O espaço de planejamento	26
2.2.2 O espaço polarizado	26
2.2.3 O espaço homogêneo	27
2.3 UMA VISÃO LATINO-AMERICANA SOBRE O DESENVOLVIMENTO REGIONAL	28
2.4 AS POLÍTICAS NACIONAIS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAIS (PNDR).....	30
2.4.1 Políticas de desenvolvimento regional no largo período expansivo do pós-guerra.....	33
2.5 TEORIAS DAS CAUSAS DAS DISPARIDADES REGIONAIS	34
2.5.1 Teoria da causação circular.....	34
2.5.2 Teoria da base de exportação.....	35
2.5.3 Teoria da polarização	35
2.5.4 Teoria neoclássica	36
2.6 DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO ESTADO DO RS.....	36
2.6.1 Os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES).....	36
2.6.2 O orçamento do Estado e os COREDES	39
2.6.3 Planos Plurianuais – PPAs	41
2.7 INDICADORES DE MENSURAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL	42
2.7.1 Produto interno bruto (PIB)	42
2.7.2 PIB <i>per capita</i>	43
2.7.3 Índice de desenvolvimento socioeconômico – IDESE.....	43
2.8 INCENTIVOS FISCAIS E POLITICAS PÚBLICAS	43
3 ANÁLISE REGIONALIZADA DE ASPÉCTOS ECONÔMICOS, ORÇAMENTÁRIOS E DE QUALIDADE DE VIDA NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL	46
3.1 ANÁLISE REGIONALIZADA DO PIB E PIB <i>PER CAPITA</i>	46

3.1.1 Produto Interno Bruto (PIB)	47
3.1.2 O PIB <i>per capita</i>	50
3.2 IDESE – SUA EVOLUÇÃO NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL E COREDES	52
3.3 ANÁLISE REGIONALIZADA DAS DESPESAS PÚBLICAS NO ESTADO.....	58
3.4 O ORÇAMENTO NO ESTADO	59
3.4.1 Orçamento	59
3.5 A REGIONALIZAÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO NO ESTADO DO RS	61
3.5.1 IDESE Baixo x Despesas <i>PC</i> Baixa.....	69
3.5.2 IDESE Baixo x Despesas <i>PC</i> Média.....	70
3.5.3 IDESE Baixo x Despesas <i>PC</i> Alta	70
3.5.4 IDESE Médio x Despesas <i>PC</i> baixa	71
3.5.5 IDESE Médio x Despesas <i>PC</i> Média.....	71
3.5.6 IDESE Médio x Despesas <i>PC</i> Alta	72
3.5.7 IDESE Alto x Despesas <i>PC</i> Baixa	72
3.5.8 IDESE Alto x Despesas <i>PC</i> Média	73
3.5.9 IDESE Alto x Despesas <i>PC</i> Alta.....	73
3.6 VALIAÇÃO QUALITATIVA E DE PERCEPÇÃO DA AÇÃO DE FATORES E AGENTES DO DESENVOLVIMENTO.....	74
3.6.1 Os atores ou agentes de desenvolvimento local e regional.....	75
3.6.2 Avaliações dos agentes de desenvolvimento sob a óptica dos dirigentes dos coredes.....	83
4 CONSIDERAÇÕES E CONCLUSÕES	94
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	97
ANEXOS.....	101

1 INTRODUÇÃO

As desigualdades regionais é um assunto que está em pauta nos projetos políticos dos governantes das três esferas: Município, Estado e Federação. No RS economia gaúcha vem demonstrando uma grande discrepância regional tanto em termos sociais como em termos econômicos.

A presente pesquisa tem como objeto de estudo o Estado do Rio Grande do Sul, abordando as regiões dos COREDES, estas estão legitimadas desde 1994 como um novo modelo de divisão espacial. Com isso, o foco é mostrar a situação socioeconômica do Estado e de suas regiões através dos índices PIB, PIB *per capita*, e IDESE.

A existência de desigualdades regionais está determinada pela dinâmica regional, de alguma forma articulada à trajetória de desenvolvimento do sistema econômico, capaz de superar o atraso. Portanto, a pesquisa também apresenta como está a distribuição de recursos do Estado e quais agentes de desenvolvimento são preponderantes para que as ações e projetos tanto de nível público ou privado tenham resultados satisfatórios, ou seja, que as pessoas tenham melhor qualidade de vida. O atraso de uma região pode ser uma questão de posição relativa dentro de uma determinada trajetória, ao passo que a inexistência de uma dinâmica de crescimento significa a estagnação, prejudicando as futuras gerações dessas regiões. O propósito então é reconhecer e avaliar a situação atual das regiões dos COREDES no que tange às diferenças regionais através dos índices socioeconômicos verificando se os recursos públicos e programas de desenvolvimento estão atingindo de forma equitativa no Estado. Além de explorar a opinião dos dirigentes dos COREDES em relação a participação dos agentes de desenvolvimento em prol do crescimento das regiões e do estado do RS.

1.1 TEMA

O Brasil, nas últimas décadas, vem confirmando, infelizmente, uma tendência de enorme desigualdade na distribuição de renda e elevados níveis de pobreza. Um país desigual, exposto ao desafio histórico de encarar uma herança de injustiça social que exclui parte significativa de sua população do acesso a condições mínimas de dignidade e cidadania.

Esta questão de desigualdade deve ser tratada de forma que proporcione o desenvolvimento das regiões. Neste contexto, esta pesquisa abordará as regiões dos COREDES/RS abordando a distribuição de recursos públicos e se estes corroboram para a minimização das desigualdades regionais quando analisados os índices de desenvolvimento socioeconômicos.

O interesse pelo tema “desigualdades regionais” é porque as mesmas vêm aumentando no Estado e com isso, é necessário estudá-las para permitir análises de diagnósticos que levam à formulação dos programas e políticas de desenvolvimento regional aplicados nas regiões para o desenvolvimento econômico.

O tema pesquisado é atual e ao mesmo tempo permite informações sobre a distribuição dos recursos públicos para as regiões dos COREDES no RS e quais agentes de desenvolvimento são relevantes para o desenvolvimento equilibrado das regiões minimizando as desigualdades regionais.

1.2 SITUAÇÃO PROBLEMA

As grandes diferenças regionais entre os níveis de crescimento econômico e social, em vários países, têm sido tema de estudo de muitos cientistas sociais. A extensão das desigualdades econômicas e sociais pode ser considerada como uma das questões essenciais para os formuladores de políticas de desenvolvimento e de integração.

Por isso, que é necessário regionalizar para minimizar a distância de cada cidadão com o governo, facilitando a gestão pública. Esta pesquisa será realizada nas regiões dos COREDES verificando a distribuição de recursos públicos ao Estado do RS analisando os indicadores socioeconômicos para realizar conclusões de como o Estado se apresenta na questão.

Definiu-se a seguinte situação problema para a pesquisa: As desigualdades regionais no estado do RS, avaliadas segundo as regiões dos COREDES, são estimuladas ou atenuadas pela política de distribuição de recursos públicos estaduais?

1.3 JUSTIFICATIVA E RELEVÂNCIA

O Rio Grande do Sul possui uma distribuição heterogênea de seus recursos estaduais e em consequência do processo histórico de ocupação de seu território, o mesmo apresenta áreas com diferentes níveis de desenvolvimento socioeconômico, como a região Metropolitana, região de Caxias do Sul, entre outras.

Estas diferenças regionais tornam-se mais evidente quando se observa e se analisa os índices de desenvolvimento econômico das regiões, que vão de encontro com o discurso político e técnico onde o mesmo afirma que devem ser eliminadas as diferenças regionais e que haja um desenvolvimento harmônico.

No nível técnico e acadêmico há trabalhos e pesquisas na área do planejamento regional que estudam os níveis de desenvolvimento socioeconômicos, identificam desigualdades e propõem técnicas de gestão do desenvolvimento entre as quais estão as de promover o desenvolvimento do Estado, a partir da utilização plena das potencialidades de todas as regiões que o compõe, numa visão de desenvolvimento harmônico; nessa promoção há um papel importante que deve ser exercido pelas políticas estaduais traduzidas pela destinação de recursos públicos ou de incentivos.

Portanto é necessário que estas peculiaridades incorporem os princípios da ciência regional às técnicas de direção e gestão do desenvolvimento. O pressuposto é de que se faz necessário promover o desenvolvimento do Estado a partir da utilização plena das potencialidades de todas as regiões que o compõe. (BECKER, 1974).

A definição da estrutura espacial do Estado obedece às bases físico-territoriais, para a organização das atividades de âmbito regional. Uma reflexão e preparação teórica sobre a repercussão espacial dos fenômenos econômicos e sociais resultaram na definição de regiões que estão integradas e mantêm entre si inter-relações econômicas e sociais.

Ressalta-se que atividade financeira do Estado é definida na forma de como o Governo atua para o desenvolvimento de suas atribuições econômicas, as quais, segundo a doutrina preconizada por Musgrave (1959) apud Dornelles e Pansiera (2008)¹ estão definidas em três categorias:

- a) promover ajustamento na alocação de recursos;
- b) promover ajustamentos na distribuição de renda; e
- c) manter a estabilidade econômica.

¹ Auditores responsáveis pela elaboração do Relatório de Auditoria Operacional, publicado em março de 2006, ao Tribunal de Contas do Estado: direção de controle e fiscalização.

Neste contexto, as diferenças regionais ainda apresentam muitos níveis de diferenças sociais e econômicas. Dentro disso aborda-se a teoria de Perroux, pois o mesmo preconiza que o desenvolvimento ocorre em determinados lugares e esses se tornam centro de desenvolvimento, enquanto suas regiões periféricas se tornam dependentes. Tavares (1999), também afirma que o campo da Política Econômica no qual se insere a política Regional, não foge a regra, ou seja, as ideias são gestadas no centro, para o centro.

Portanto, há necessidade de examinar o papel do Estado na execução destas políticas de desenvolvimento. É função deste no que se refere ao desenvolvimento e regionalização, minimizar o desequilíbrio, visto que ao ocorrer o desenvolvimento surgem efeitos de desequilíbrio regional seja através da ação de agentes econômicos privados, seja através de agentes públicos.

As políticas de desenvolvimento regional são importantes no processo de melhorias das regiões e o Estado possui um papel relevante para tornar estas desenvolvidas, minimizando as diferenças regionais contribuindo no sucesso ou insucesso, isto é, se possui influência positiva ou negativa no desenvolvimento sustentável destas regiões através da utilização de suas políticas. Além disso, esta pesquisa justifica-se por subsidiar, pelo conhecimento dessas relações, novos estudos ou pontos de apoio para o desenvolvimento regional utilizando-se da teoria dos polos e das políticas públicas adotadas.

1.4 OBJETIVOS E HIPÓTESES

Os recursos públicos são considerados importantes no processo de desenvolvimento de uma região. A regionalização, conforme a literatura é considerada uma forma do governo se aproximar das pessoas através de suas políticas de desenvolvimento minimizando as diferenças regionais.

Com isso, os governantes têm informações reais daquela região e desta forma podem realizar uma distribuição de recursos públicos para um território de modo que proporcione a sustentabilidade. É claro que não é uma tarefa fácil porque às vezes esta distribuição é árdua e às vezes injusta, pois áreas que são mais desenvolvidas são mais beneficiadas.

Uma das teorias de *Perroux* define que o esforço de compreender a concentração industrial em sua dimensão espacial, característica da segunda revolução industrial, está em

conhecer a industrialização marcada pela indústria pesada, centralizada espacialmente e com crescimento em taxa elevadas. Também, em outra das suas teorias afirma que as bases para o encaminhamento de políticas de desenvolvimento regional eram definidas através dos marcos daquele padrão.

A implantação de um polo de desenvolvimento *suscita uma sequência de desequilíbrios* econômicos e sociais [...] O polo implantado distribui salários e rendas monetárias adicionais sem aumentar necessariamente a produção local dos bens de consumo; ele desloca a mão-de-obra e os separa de suas unidades originárias sem lhes proporcionar necessariamente um novo enquadramento social; concentra cumulativamente, em um lugar e em um ramo, o investimento, o tráfico, a inovação técnica e econômica, sem, necessariamente recompensar outros lugares, cujo crescimento e desenvolvimento podem ser ao contrário retardados. (Perroux, 1964).

Para Perroux (1964) o crescimento e o desenvolvimento de um conjunto só serão obtidos através do planejamento consciente do meio de propagação dos efeitos do polo de desenvolvimento. Desta maneira é que as políticas de desenvolvimento regional possuem caráter de importância na execução de projetos para atender as regiões não somente polos, mas, também periféricas, proporcionando uma descentralização econômica.

Percebe-se na maior parte das interpretações, que os efeitos mais frequentes, são no sentido que juntamente com o desenvolvimento surge desequilíbrio e diferenciação entre regiões, entre polos e suas áreas de influência conforme os autores Perroux e Tavares, daí a importância da função do estado, através de suas políticas, como ente representativo do interesse público ser um agente de mudança descentralizando a economia e o poder de gestão através os COREDES.

Com isso, o objetivo geral é de analisar o quadro das diferenças regionais no estado do RS, segundo as regiões dos COREDES e sua relação com a distribuição espacial dos recursos públicos estaduais.

Os objetivos específicos desta pesquisa são:

- a) realizar um comparativo do crescimento do PIB, PIB *per capita* e o IDESE dos últimos dez anos no RS;
- b) elencar os critérios utilizados pelo Governo para a distribuição de recursos públicos para os COREDES/RS;
- c) avaliar a correspondência entre a distribuição espacial dos recursos públicos estaduais e o atendimento do estado à sua função de promover o

desenvolvimento de forma a minimizar as diferenças regionais em prol da qualidade de vida das pessoas; e

d) verificar os agentes de desenvolvimento considerados importantes sob a visão dos dirigentes das regiões dos COREDES para o desenvolvimento e sustentabilização das mesmas.

O Rio Grande do Sul apresenta claramente um quadro de desigualdades regionais. Este, do ponto de vista estático e no que respeita às magnitudes relativas, não foge do padrão internacional, sendo muito assemelhado ao padrão italiano atual de desigualdades regionais relativas e muito mais equilibrado do que os padrões brasileiro e mexicano, quando considerados os estados como unidade espacial. (FEE, 2008).

Tendo em vista que há um dever do Estado de tratamento com equidade de sua população e, por extensão, de suas regiões é importante verificar com se comporta a sua ação de destinação de recursos no sentido de diminuir essas desigualdades.

Neste contexto, a pesquisa propõe para análise a seguinte hipótese: As políticas públicas estaduais do RS expressas pela distribuição espacial de seus orçamentos/investimentos têm efeitos regressivos quanto aos objetivos de minimização das desigualdades regionais no RS.

1.5 METODOLOGIA

As técnicas foram aplicadas sobre os dados relativos às regiões dos COREDES de forma a evidenciar que a distribuição espacial dos recursos aplicados pelo estado não contribuem para diminuir a desigualdade, isto é se demonstra o que está afirmado na hipótese, ou se a nega.

A simples comparação entre os percentuais, por um lado dos PIB e por outro lado dos recursos aplicados pode induzir a uma interpretação inicial. Essa comparação exemplifica a estrutura geral da demonstração, que se fundamentará na busca de relações por um lado o “grupo de indicadores de situação constatada” (PIB, PIB per capita, IDESE) e por outro lado o “grupo dos indicadores da ação do estado”, no caso, os valores de recursos aplicados pelo Estado.

Essa lógica básica foi implementada durante a elaboração da dissertação verificando a necessidade de assegurar níveis de evidências ou significados estatísticos das diferenças constatadas.

As variações, no período de análise, tanto das variáveis do grupo “situação constatada”, como das do grupo “recursos do estado”, foram analisadas, de forma a subsidiar interpretações, como, correlação, por exemplo, entre mudanças de perfil em um grupo frente à variação no outro.

1.5.1 Classificação da pesquisa

Realizou-se um levantamento de dados nas Regiões dos COREDES, coletando informações sobre indicadores socioeconômicos PIB, PIB *per capita* e IDESE, a fim de confrontar com os montantes de recursos públicos repassados. No decorrer da dissertação foi utilizado relatórios e programas estaduais para estabelecer parâmetros para a análise das diferenças regionais do Estado como o FUNDOPEM, INTEGRAR, SEDAE, FEE, Secretaria dos COREDES, entre outras fontes sobre o tema pesquisado. Além disso, aplicou-se um questionário aos dirigentes dos COREDES com questões fechadas.

Esta pesquisa é aplicada, com objetivos exploratórios e abordagem quanti-qualitativa. A coleta de dados se procedeu através de sites - IBGE, FEE, relatórios em nível estadual e federal - livros, Secretaria de Desenvolvimento do Estado, artigos, Conselhos Regionais de Desenvolvimento, entre outros, do período de 2000 a 2009. Aplicou um questionário aos dirigentes dos COREDES em um universo de 28 COREDES sendo 11 respondentes correspondendo 39,3%. O questionário foi como uma complementação da análise dos agentes/fatores para o desenvolvimento regional.

2 REVISÃO BIBLIOGRÁFICA

2.1 DESENVOLVIMENTO E REGIÕES

A regionalização e a sustentabilidade das cidades e da zona rural têm assumido importância, por serem temas de debates e de proposições, porque a sociedade juntamente com o setor público precisa de alternativas e sugestões, a fim conhecer a melhor forma de utilização do capital em prol do desenvolvimento sustentável de um determinado lugar.

Regionalizar significa identificar regiões em que se processam certas formas de reprodução de capital (DUARTE, 1980). Ainda, este autor conclui que são espaços nos quais existe uma sociedade que dirige e organiza atuando sobre os mesmos, ainda que possa associar aos interesses de outros espaços ou grupos sociais ou de capital externo.

O papel da sociedade é considerado importante, pois se ela não fora atuante nestes lugares, estes somente constituem espaços econômicos, porém não regiões. A regionalização aproxima o Governo dos cidadãos, considerada um pré-requisito para a descentralização que objetiva transformar regiões administrativas em territórios de desenvolvimento.

Se por um lado a literatura descreve a necessidade de várias justificativas para se realizar esta repartição territorial, por outro enfatiza os entraves e dificuldades intrínsecas a se ter uma regionalização adequada a vários fins, portanto é importante definir aonde se quer chegar antes de se delimitar porção de um território maior.

Dentro disso, Alonso (1994, p.215) comenta que, [...] a escolha de uma partição do espaço para melhor estudá-lo que proporcione uma base adequada para uma organização da informação estatística é uma tarefa decisiva quando se pretende estudar problemas regionais, seja eles de natureza econômica, social ou política.

No Brasil existe concordância entre autores críticos de aceitar a proposta definida por Oliveira (1998). Esta proposta trata as regiões como espaços socioeconômicos, considerada uma das formas de capital que sobrepõe às demais tornando a região homogênea pela predominância da constituição de classes sociais onde a hierarquia e os poderes são determinados pelo lugar e forma de como o capital é colocado frente à concorrência. As regiões estão a mercê do capital, pois a questão do desenvolvimento e sustentabilidade das mesmas dependem da coerção capitalista no processo concorrencial.

Tomando por base as definições citadas no que diz respeito ao estudo da temática regionalização é preciso ter em mente uma visão crítica, resultando da influência marxista e do caráter interdisciplinar do tema, pois envolvem profissionais como sociólogos, demógrafos, urbanistas, arquitetos, cientistas políticos, economistas, entre outros. Tendo em vista tais elementos, a questão regional, está intimamente ligada a questão urbana e rural desafiando a mobilização de categorias analíticas diversas.

Faria (1992) propõe que a divisão social do trabalho no desenvolvimento do capitalismo seja estruturada em uma problemática concreta através de hierarquização de várias determinações, trata-se do desafio de buscar padrões de desenvolvimento regional através de mediações teóricas e históricas. Assim o conceito de região adequado à regionalização deve apreender a hierarquização de determinações do funcionamento do capitalismo enquanto sistema contraditório, de destruição criadora e espaço de lutas sociais. (MUÑOS, 2007).

Desta maneira o ambiente não é natural, fala Harvey (1973), mas algo criado socialmente, como uma arena de conflitos sociais, espaço de reprodução de capital, em suas múltiplas formas.

O processo da busca dos chamados critérios objetivos de identidade regional, não permite afastar o fato de que na prática social, tais critérios são objetos de representações mentais e materiais, em coisas e atos interessados de manipulação simbólica que têm em vista determinar, a representação mental que os outros podem ter dessas propriedades e de seus portadores. (MUÑOZ, 2007). Com isso, o Brasil é exemplo, pois está sempre em disputa sobre representações sobre a identidade étnica ou regional, dentro disso o poder de um grupo dominante impõe uma visão do mundo social.

Ann Markuen (1987) define simplesmente que uma região é uma sociedade territorial contínua com passagens históricas e tem um ambiente físico, socioeconômico, cultural, político e estrutura espacial diferente de outras regiões e de outras unidades territoriais, cidades e nação. As regiões, portanto são relacionadas através de: seus contrastes e distinções mútuas, e; sua localização na escala de unidades espaciais.

A categoria região define unidades territoriais como unidade física e traços culturais, onde a categoria cidade caracteriza uma forma especial de instalação humana que mostra regularidades de estrutura funcional e espacial independentemente da localização. A regionalização é uma forma de divisão de ambientes espaciais aproximando os cidadãos com o governo, permitindo a descentralização com o intuito de modificar as regiões

administrativas em territórios de desenvolvimento.

As várias dimensões, camadas e níveis de análises envolvidas no processo de desenvolvimento socioeconômico permitem dizer que o desafio da redução das desigualdades regionais é uma questão de difícil solução.

O problema das desigualdades regionais brasileiras não é novo. Entende-se que a primeira interpretação teórica significativa sobre a questão foi discutida na década de 1950, com o famoso relatório do GTDN (1967), escrito por Celso Furtado, em 1958.

Apesar de haver muitos estudos, o problema permanece sem solução adequada. O Brasil continua sendo caracterizado por grandes desigualdades regionais, e essa disparidade é reconhecida pelos governantes deste País.

Quando se discute a questão do desenvolvimento econômico, a redução da pobreza é certamente um objetivo presente e, nesse sentido, vários indicadores permitem uma primeira medida de desenvolvimento econômico.

Existe um grande número de índices relacionados à pobreza, à desigualdade de renda e ao desenvolvimento econômico, esses índices têm sido usados de forma muito mais analítica do que normativa. As grandes diferenças entre os níveis de crescimento econômico e social, em vários países, são temas de estudo de muitos cientistas sociais. A extensão das desigualdades econômicas e sociais pode ser considerada como uma das questões essenciais de nossa época, sendo de fundamental importância para os formuladores de políticas de desenvolvimento e de integração. (BANDEIRA, 1998).

Com isso, é importante abordar sobre as definições de autores que discutem a questão “diferença regional” sobre o ponto de vista dos mecanismos de distribuição de desenvolvimento. Há aqueles que defendem o crescimento equilibrado, estes afirmam que as livres forças do mercado promovem o desenvolvimento, e que as desigualdades, entre nações ou regiões dentro de um país dependem somente da disponibilidade dos fatores e de sua mobilidade, sendo apenas uma fase transitória no processo de desenvolvimento, uma vez que o equilíbrio é produzido no espaço de forma lógica. Este crescimento lógico ao mesmo tempo deve minimizar as diferenças regionais, atendendo e desenvolvendo as potencialidades de cada região.

2.2 ESPAÇOS ECONÔMICOS E REGIÕES

Rofman (1974), Alonso (1984) e Souza (1999) afirmam através de seus estudos

que as desigualdades entre nações ou regiões dentro de um país dependem exclusivamente da disponibilidade dos fatores e de sua mobilidade, sendo apenas uma fase transitória no processo de desenvolvimento, uma vez que o equilíbrio é produzido no espaço de forma lógica.

Para Alonso (1984), a noção de equilíbrio não se aplica às economias dependentes ou com pouca autonomia e que possuem estruturas oligopólicas nos seus setores mais modernos constando que essas economias não tendem automaticamente ao equilíbrio na produção e na distribuição da renda nacional quando a economia cresce. Rofman (1974) afirma que um sistema econômico capitalista subdesenvolvido, o equilíbrio não existe, por definição.

Já Myrdal (1960) comenta que a noção de equilíbrio estável é normalmente uma falsa analogia que se estabelece quando se formula a teoria que visa explicar a mudança no sistema social.

O atraso de uma região pode ser uma questão de posição relativa dentro de um determinado caminho, ao passo que a inexistência de uma dinâmica de crescimento significa a estagnação, isto é, a ausência de perspectivas de superação do atraso e, portanto, de desenvolvimento das gerações futuras. (FEE, 2007).

Também, as estagnações das economias regionais forçam a emigração de fatores que geram desequilíbrios, desestabilizando o crescimento de algumas regiões, com isso muitos fatores qualificados migram fora do estado. Pode-se citar como exemplo, o setor primário no RS, pois quando se esgotou a área de exploração muitos recursos migraram, inclusive os recursos humanos de maior qualificação das regiões, em consequência foram para SC, PR e outras regiões de Brasil.

As diferenças regionais são temas de estudo em muitos segmentos da sociedade. Salientam-se os programas estaduais que são definidos para incentivo ao desenvolvimento regional, como exemplo o SEADAP. O mesmo tem o objetivo de atrair investimentos industriais e agroindustriais para as regiões do Estado do RS através do FUNDOPEM/RS e INTEGRAR/RS, este possui a intenção da descentralização industrial.

Os conceitos de espaços econômicos foram definidos por *François Perroux*. Este parte da constatação da matemática, a noção restrita de espaço euclidiano como uma relação entre o continente e conteúdo foi abandonada a favor da noção mais ampla de espaço abstrato, constituído de um conjunto de relações definidoras de certo objeto.

Os sistemas de relação matemática não há em Economia, estes poderiam

descrever simbolicamente os principais objetos de interesse. *Perroux* mostra serem possíveis e úteis os conceitos de espaços econômicos abstratos. (CLEMENTE, ADEMIR E HIGACHI, 2000).

Os espaços econômicos têm origem na atividade humana, estes são conceituados pelas relações que se estabelecem quando os seres humanos atuam sobre o espaço geográfico na busca da sobrevivência e conforto.

Perroux (*apud* Clemente, 2000) estabelece três diferentes conceitos de espaços econômicos:

- a) espaço econômico como conteúdo de um plano – espaço de planejamento;
- b) espaço econômico como campo de forças – espaço polarizado; e
- c) espaço econômico como conjunto homogêneo – espaço homogêneo.

2.2.1 O espaço de planejamento

“O ato de planejar tem significado amplo e refere-se ao conjunto de atividades de estudos e previsão que servem para a tomada de decisão”. (CLEMENTE, ADEMIR E HIGACHI, 2000 P.14). Para uma entidade pública o espaço de planejamento é representado pelo território sobre o qual exerce suas atividades.

Conceituar esse espaço como conteúdo dá a origem de região de planejamento. Um órgão público ou outro agente econômico possui sua região de planejamento, que influencia suas decisões e é afetada por estas.

Os planos de desenvolvimento regional são exemplos típicos de delimitação de região de planejamento pelo setor público. Também, pode-se pensar em termos de regiões-problemas, nas quais o setor público busca atuar para elevar a qualidade de vida assim promovendo o desenvolvimento econômico.

“A administração pública deve sempre ter em vista compatibilizar as ações voltadas para aumentar a competitividade das regiões com a manutenção da sustentabilidade e com o aumento da equidade”. (BANDEIRA, 1998, P.45).

2.2.2 O espaço polarizado

O espaço como campo de forças ou polarizado é outro tipo de espaço econômico.

A polarização como explica Perroux² compreende forças de atração (centrípetas) e de repulsão (centrífugas) e surge devido a concentrações de população e de produção.

O nome de região polarizada ou nodal traz a existência de um polo ou nó. Portanto esta região é considerada como área de influência de um polo. A partir de um polo as funções que o subespaço desempenha podem ser hierarquizadas de forma decrescente como é verificada na Teoria dos Lugares Central, devida a *Christaller*.

De acordo com esta teoria o espaço organiza-se dispondo lugares subordinados em torno de lugar central. Com isso o conjunto é funcionalmente integrado, e as funções que os diferentes lugares desempenham podem ser hierarquizadas a partir do lugar central.

2.2.3 O espaço homogêneo

O espaço econômico se refere a alguns aspectos econômicos de interesse. Dessa forma, variáveis como renda, preço, produção e tantas outras do domínio de economia podem ser utilizadas para a delimitação de espaços homogêneos.

O termo região é empregado em situações muito diversas, apresentado uma variedade de significados. A ideia de região geralmente é associada, a certa uniformidade.

Dentro disso, a teoria fala que a delimitação de práticas de regiões homogêneas pode ser feita segundo procedimento estatístico. Com isso, a homogeneidade apresenta a menor variabilidade interna possível e a máxima variabilidade entre as regiões.

2.3 MESO E MICRORREGIÕES SEGUNDO O IBGE

O IBGE publicou em 1968 o estudo pioneiro intitulado “Divisão do Brasil em Microrregiões Homogêneas” e, em 1990, a “Divisão do Brasil em Meso e Micro Regiões”, permitindo estabelecer políticas de acordo com a necessidade de cada região.

As mesorregiões são estabelecidas com base no conceito espacial. São

² A teoria que melhor obteve resultado foi a dos pólos de desenvolvimento de Perroux, pois essa ideia opôs-se a ideia de equilíbrio neoclássico, pois entendia que o desenvolvimento era desequilibrado. Perroux constatou que estimular o desenvolvimento de novos polos desencadearia novos desequilíbrios, ao produzir novos efeitos. Desta maneira surge a necessidade de administrar esses efeitos e minimizar os impactos negativos, e isto foi atribuído ao Estado

consideradas áreas individualizadas em uma unidade da Federação que apresentam formas de organização do espaço geográfico definidas pelas seguintes dimensões:

- a) o processo social como determinante;
- b) o quadro natural como condicionamento; e
- c) rede de comunicação e de lugares.

Observando estas três dimensões pode-se dizer que cada mesorregião possui uma identidade regional. Esta identidade regional é uma realidade construída ao longo do tempo pela sociedade que se formou desde o limiar do povoado até os dias atuais.

As microrregiões por sua vez resultam da subdivisão das mesorregiões em espaços que apresentam especificidades, basicamente relacionadas à produção. No entanto a delimitação das microrregiões é abrangente, além da produção, considera-se a troca, o consumo incluindo as atividades rurais e urbanas.

2.3 UMA VISÃO LATINO-AMERICANA SOBRE O DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Para Santos (1994) espaço é um conjunto indissociável de sistemas de objetos e sistemas de ações que reconhece a articulação de tais objetos (estradas, portos, hidrelétricas, cidades, entre outros) dotados de uma mecânica e funcionalidade própria, portadores de intencionalidade mercantil ou simbólica dos interesses hegemônicos internacionais. As ações aparecem como ações racionais, obedecendo a uma racionalidade que corresponde aos fins ou aos meios hegemônicos internacionais, induzidas de fora, estranhas ao lugar, território, região ou país.

O conceito de espaço permite falar sobre a regionalização, ou seja, sua importância no processo de desenvolvimento, pois atualmente está em voga estudar as forças que promovem a concentração econômica espacial e suas consequências, ou seja, desequilíbrios regionais. Entender a evolução das desigualdades regionais durante o processo integração econômico e pensar acerca das políticas regionais aplicadas no ambiente é imprescindível na gestão pública para o desenvolvimento regional.

Fernandez e Amin (2007) apresentam uma visão crítica ao pensamento e a prática dominante em matéria de desenvolvimento regional das décadas de 80 e 90 marcados pelo paradigma pós-fordista e a difusão “do centro –abaixo” das inovações e dos impulsos das mudanças. Esta visão está centrada na Nova Ortodoxia Regionalista (NOR).

Para estes autores a concepção de desenvolvimento regional dominante nos países periféricos, com destaque para os países latino-americanos, seu universo de análise, foram gerados majoritariamente – mas não exclusivamente, nos países centrais, capitalizando um contexto favorável para a sua assimilação acrítica.

A assimilação acrítica está baseada nos aportes teóricos dos Distritos Industriais (DI), sustentada na ideia da criação de “um todo econômico social” em que se entrelaçam e realimentam as esferas sociais, econômicas e institucionais e sobre o qual se configuram sistemas produtivos definidos geograficamente. Estes sistemas seriam compostos por um grande número de empresas que se ocupam diversas formas e fases na elaboração de um produto homogêneo, o desenvolvimento de externalidades e a configuração de um sistema de reprodução flexível e dinâmico.

Esta visão sobre o desenvolvimento regional mostra a replicabilidade e viabilidade dos Distritos Industriais e a especialização flexível tanto nos países desenvolvidos como nos países em vias de desenvolvimento. Porém esta visão é contestada por Victor Fernandez e Ash Amin, nas suas críticas às bases teóricas e de análise sobre o desenvolvimento regional aplicadas nos países latino- americanos, cuja a matriz foi enxertada da experiência ocidental.

Os novos dispositivos teóricos trouxeram outra visão, estes definidos na segunda metade dos anos 90, sobre a irreplicabilidade do idealizado esquema *marshalliano* dos DI. Isto se deve a existência de uma complexidade e heterogeneidade dos cenários produtivos e institucionais, ou seja, nos fatores não econômicos e institucionais do crescimento e do desenvolvimento (FERNANDEZ E AMIN, 2007).

O desenvolvimento e a qualidade das ações associativas, baseadas no capital social local, somadas a uma adequada densidade institucional a nível regional são considerados como elementos essenciais para dar lugar aos processos interativos às aprendizagens e inovações nesse nível territorial. (FERNANDEZ E AMIN, 2007).

Estes autores definem que o desenvolvimento regional está associado com a cultura local e com os valores que ela inclui, ou seja, está aberta a exploração das relações sociais de cooperação e de compartilhamento de visões de futuro e projetos de desenvolvimento dos membros da sociedade regional.

Portanto é tarefa do Estado subordinar a dinâmica regional em prol da consolidação da integração nacional. Não apenas o Governo deverá valorizar outros atores regionais e locais na concepção e implementação de programas de desenvolvimento

comunitário, jamais deixá-las entregues a força de mercado sob a matriz da concepção schumpeteriana em expansão a partir da década de 80. (ARAÚJO, 1999).

2.4 AS POLÍTICAS NACIONAIS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAIS (PNDR)

Para Tavares (1999) desde os anos 40 e durante todo o decênio seguinte houve um amplo debate no país sobre o atraso econômico das regiões periféricas mais precisamente em relação ao Nordeste e a Amazônia.

Esta atuação nestas regiões do governo federal foi recriminada por ter utilizado exclusivamente as Macrorregiões como referência para as políticas de enfrentamento das desigualdades regionais, pois desta maneira uniformizou vários lugares que possuem características e necessidades diferentes. (BANDEIRA, 2009).

Muitos estudos divulgaram a existência de uma acentuada heterogeneidade no interior dessas áreas, onde apresentam zonas pobres e ricas, dinâmicas e estagnadas. Exemplo desta questão pode ser verificado na região Nordeste através do artigo de Tania Bacelar de Araújo, intitulado *Nordeste, Nordeste: Que Nordeste*³ publicado pela primeira vez em 1995.

Com isso, surgiu um consenso sobre a necessidade de formas de trabalhar com as macrorregiões para tratamento da temática territorial e para o combate das desigualdades regionais no país. Como resultado foi institucionalizado, recentemente, uma nova política federal de desenvolvimento regional, que propõe a adoção de múltiplas escalas e reconhece a necessidade de que as políticas regionais atuem em novos níveis territoriais, mais adequados para a articulação com a sociedade civil e para a mobilização do potencial endógeno das regiões.

Trata-se de iniciativas pioneiras de desenvolvimento integrado e sustentável, em que podem ser citados os Arranjos Produtivos Locais (APLs) que se desenvolvem nas diferentes mesorregiões, como o de gemas e de cachaça, nos vales do Jequitinhonha e do Mucuri, e o de apicultura e de caprinocultura na Chapada do Araripe, na tríplice confluência dos estados do Ceará, Piauí e Pernambuco. Essas ações, desencadeadas após a aprovação da PNDR em 2004 e cujas diretrizes são seguidas pelas políticas setoriais dos diferentes ministérios do Governo Federal, estão a mudar a realidade dos espaços sub-regionais brasileiros. Todas as propostas foram organizadas com o aval da sociedade regional, a partir de

³ Trabalho apresenta uma sucinta descrição da dinâmica geral das atividades econômicas do Nordeste, e o papel que elas desempenharam nos grandes movimentos da economia nacional, desde o chamado "milagre brasileiro" (1968-73), passando pela desaceleração da segunda metade dos anos 70, até a fase de crise e instabilidade, com predomínio da acumulação financeira, dominante nos anos 80 e no início dos 90

um amplo processo de participação e consulta local que resultou em ações como o Plano Amazônia Sustentável (PAS), o Plano de Desenvolvimento Sustentável do Nordeste (PNDE), o Plano Estratégico de Desenvolvimento do Centro-Oeste e os planos específicos de desenvolvimento sustentável para os vales do Jequitinhonha e do Mucuri, o Plano Estratégico de Desenvolvimento do Semiárido (PDSA) e o Plano de Desenvolvimento Integrado e Sustentável da Mesorregião dos Vales do Jequitinhonha e do Mucuri. (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, P.2, 2010).

Em um ambiente nacional e mundial estas políticas são importantes, pois permitem assegurar que estratégias locais possam florescer. Com isso numa era de globalização, em que todas as localidades estão ligadas por múltiplas geografias de formas e conectividade, não permitindo deixar regiões menos desenvolvidas resolver seus problemas por si só, todos devem participar deste processo, pois assim é possível atingir os propósitos de uma política voltada para um todo.

Contudo as estratégias para o desenvolvimento regional não devem restringir à construção de encadeamentos locais e também as obrigações nacionais devem ser significativas. Isso é viável por meio de uma combinação de uma política regional qualificada com capacidade de criar programas e tentativas de colocar instituições nacionais nessas regiões.

Outro fato que deve ser observado é que a política nacional deve interagir com as regiões do país a fim possibilitar a equidade nas prioridades nacionais, possibilitando que as regiões tenham capacidade sócia financeira para combater as desigualdades regionais.

As políticas de desenvolvimento regional surgiram nos países do “centro”, em primeiro lugar, na tentativa de resolverem os seus problemas. Em um segundo momento é que se difundiram em países e regiões menos desenvolvidos. Esse é um ponto de vista implícito neste texto. A teoria dos polos de desenvolvimento é um exemplo que confirma essa hipótese. Certamente, há casos de “teorias” e de propostas de políticas que são expressas para o Terceiro Mundo está aí o: Consenso de Washington como evidência gritante. Mas, de qualquer modo, entretanto, é importante lembrar que o desenvolvimento capitalista é desigual e combinado. (TAVARES, 1999, P. 1).

Portanto, a discussão da PNDR no Brasil tem que ser feita levando em conta a realidade objetiva do país, pois no contexto brasileiro ainda é um estado nacional que debate com intensa crise financeira além da desigualdade social que é encontrada em todas as regiões brasileiras.

A PNDR exige uma abordagem das desigualdades regionais em múltiplas

escalas. A visão tradicional que resumia o problema regional brasileiro ao atraso relativo das Regiões Norte e Nordeste, vistas de forma homogênea, não reconhece nem a existência de dinâmicas sub-regionais diversas em todas as macrorregiões, nem a necessidade de coordenação de ações, com os entes federados e com a sociedade civil, em níveis que vão do interurbano ao mesoregional. (MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL, P.13-14).

Uma PNDR, Dinis (2007), afirma que deve estar articulada nacionalmente com outras iniciativas que patrocinem o desenvolvimento em outras escalas de abordagem inclusive na macroeconômica, favorecendo as potencialidades do país.

Também, é preciso que, sejam delineadas decisões estratégicas ao lado das PNDR. Dentro disso, com o objetivo de potencializar o desenvolvimento e de integrar governo, empresa e sociedade ambientes são contextualizados e através de estratégias se criam mecanismos de forma a agregar variáveis sistêmicas na otimização dos recursos.

Portanto, os países estão amarrados na ideia de defesa de um processo histórico que não podem fugir, precisam buscar uma nova opção estando reunidos em grupos e dessa forma suavizando a vulnerabilidades externas. O regionalismo é nesse sentido uma postura reativa entregue a necessidade de se tornar mais competitivo justamente num momento em que diminui a capacidade dos Estados de individualmente se fortalecerem economicamente, e conseqüentemente os municípios.

Nas PNDR o planejamento e aplicação de estratégias fortalecem as PNDR no processo de as mesmas serem postas em práticas em prol do bem estar de toda a sociedade promovendo o desenvolvimento sustentável. É importante analisar os fatores internos e fatores externos para o processo de regionalização e para PNDR de uma região. Estes fatores auxiliam no processo de desenvolvimento socioeconômico das regiões. A análise do ambiente interno envolve recursos (financeiros, recursos humanos, tecnologia), estrutura organizacional da entidade, incluindo aspectos positivos e negativos, inovação, crescimento e desenvolvimento dos negócios.

Também, a análise do ambiente externo impõe desafios e oportunidades. Esta análise abrange mercados, características atuais e tendências futuras. Com isso, a conjuntura econômica, tendências políticas, sociais, culturais, legais etc., afetam a sociedade e todas as demais empresas. Estes fatores internos e externos são variáveis que influenciam na regionalização, pois a sociedade é muito dinâmica, com isso não basta falar em regionalização sem conhecer e caracterizar o ambiente. Por isso, a participação da comunidade organizada, tanto na etapa de formulação quanto na implementação, contribui de

forma efetiva para aumentar a eficácia dos programas e ações voltados para a promoção do desenvolvimento regional.

Regionalizar para propor sustentabilidade de uma determinada sociedade é uma forma de alavancar alternativas geradoras de rendas a fim de minimizar as diferenças regionais. As políticas públicas ganham em sustentabilidade, porque os mesmos seguimentos da sociedade que ajudaram a construir se encarregam de proporcionar respaldo político para a sua permanência, porque caso haja mudanças no governo não haverá um abandono dos projetos e ao mesmo tempo haverá uma preservação contra cortes de recursos.

Enfim, A PNDR tem o duplo propósito de reduzir as desigualdades regionais e de ativar as potencialidades de desenvolvimento das regiões brasileiras, explorando a imensa e fantástica diversidade que se observa no país de dimensões. (MINISTERIO DE INTEGRAÇÃO NACIONAL, 2009)

2.4.1 Políticas de desenvolvimento regional no longo período expansivo do pós-guerra

Na bibliografia estudada sobre a Rússia no final do século XIX, Lenine chegou à conclusão de que o capitalismo se desenvolvia de forma desigual. O capitalismo se desenvolve intensamente em um espaço limitado e de forma extensiva no amplo espaço de sua dominação. Tavares diz que esse descompasso é da essência da produção capitalista, pois a indústria, pelas suas características tecnológicas, avança mais rápido do que a agricultura e os ramos de cada setor obedecem a ritmos diferentes.

Outra questão é que nas quatro décadas do início do século XX o capitalismo se desenvolve culminando com a grande depressão dos anos 30, confirmando a tese do desenvolvimento desigual. Tem-se o exemplo através da concentração em Londres que ocorria paralelamente ao empobrecimento de antigas áreas industriais (as “*depressed areas*”); nos Estados Unidos, o enorme bolsão de pobreza do Vale do Tennessee contrastava com as áreas altamente prósperas.

Este desenvolvimento desigual, teoricamente, é traduzido pelo enfoque dos “desequilíbrios espaciais”, e é sob essa visão que autores progressistas do pós-guerra (keynesianos) questionarão os modelos de equilíbrio neoclássicos através da versão centro-periferia como *Myrdal*, *Perroux*, *Hirschman*, *Prebisch*. Destas análises teóricas, resultaram

elementos, categorias e sugestões que se traduziram em políticas de desenvolvimento do território.

2.5 TEORIAS DAS CAUSAS DAS DISPARIDADES REGIONAIS

Muitos autores têm colocado propostas para o desenvolvimento regional através de teorias variadas e com enfoques diferentes, procurando responder como crescem e se desenvolvem economicamente as regiões, sendo que umas com pouca influencia e outras com maior influência sobre a ciência da economia regional, estas até mesmo servindo de apoio teórico para propostas políticas.

A seguir, abordam-se algumas teorias que tratam de questões que envolvem o desenvolvimento regional em um contexto mundial.

2.5.1 Teoria da causalção circular

Myrdal (1960) afirma que o jogo das forças de mercado normalmente tende a aumentar, e não a reduzir, as desigualdades entre as regiões. Essas forças fazem que as atividades que proporcionam retornos acima da média se concentrem em determinadas localidades e regiões em prejuízo das outras áreas do país.

Tal concentração de atividades pode ter sido iniciada originalmente porque as regiões onde há concentração apresentavam vantagens competitivas ou em razão do acesso a condições excepcionalmente favoráveis (como recursos minerais ou um porto) ou também fortuitamente; mas tornou-se autossustentada por causa das crescentes economias internas e externas em tais regiões, e da adoção das inovações tecnológicas que acompanham os novos investimentos e bens de capital, o que implicou num aumento da produtividade e competitividade.

Já as regiões atrasadas de um país não conseguem atrair novas atividades, porque suas vantagens são limitadas como mão de obra ou seja não exerce suficiente força de atração para compensar essas economias externas que podem ser obtidas nos centros de aglomeração, conseqüentemente há uma redução dos investimentos e da demanda interna.

Define-se então, que os efeitos benéficos são minimizados ou anulados pelos

efeitos regressivos ou de polarização, pois o poder de competição da região mais rica domina a região mais pobre, que é incapaz de competir. Além disso, ela começa a perder os melhores e mais capacitada elementos de sua força de trabalho. Em função disto, supõe que a passagem para uma situação de “*spread effects*” acaba por nunca se realizar. (MYRDAL, 1960).

Assim, os movimentos de força de trabalho, capital, bens e serviços são considerados como atuando no sentido do desequilíbrio, favorecendo as regiões ricas em prejuízo das pobres, não impedindo por si mesmas a tendência à desigualdade social.

2.5.2 Teoria da base de exportação

Esta teoria tem como foco central que as exportações são o motor que inicia o crescimento local ou regional dando impulso às regiões jovens, e seu alcance é determinado através do efeito multiplicador que as exportações criam nas demais atividades “residenciais”. Logo as exportações constituem-se numa condição necessária para o desenvolvimento regional, mas não são suficientes. Sua importância está no fato que proporciona a estrutura teórica para muitos estudos empíricos do multiplicador regional, pois se pode considerar com uma simplificação bi setorial do multiplicador multisetorial *input-output*.

A análise regional utilizou, em parte, o conceito dinâmico de base e afirmou que existe uma relação entre as exportações e seu crescimento global, pois neste caso o investimento regional seria induzido pela própria exportação. Assim, um aumento na base de exportação, estabelece um efeito multiplicador e todas as demais atividades econômicas não voltadas à exportação, especialmente as de comércio e serviços, são induzidas pela expansão ou declínio das indústrias de exportação. (SCHWARTZMAN, 1975).

A importância da base de exportação é o resultado de seu papel básico na determinação do nível de renda absoluto de uma região, e conseqüentemente na quantidade das atividades locais, secundárias, e terciárias que se desenvolverão. (LEMOS, 1988).

2.5.3 Teoria da polarização

Para *Perroux* (1977), o crescimento não aparece em toda parte, ao contrário,

manifesta-se em pontos ou polos, através de canais e efeitos diversos. Logo um polo de crescimento seria todo o conjunto de unidades embasadas numa unidade de produção importante, que cria efeitos sobre a região, ao agir como unidade motriz do meio, através de encadeamentos e efeitos benéficos sobre o local geográfico em que se encontra. Infelizmente, ele nunca chegou a esclarecer por completo sua teoria, e em função disto, controvérsias apareceram conforme a interpretação de seus seguidores.

2.5.4 Teoria neoclássica

O modelo neoclássico é voltado para o lado da oferta segundo Richardson (1981), sendo baseado na teoria de que o produto da economia depende da capacidade produtiva, ou seja, i) os fatores produtivos são totalmente substituíveis, ii) o preço dos fatores são flexíveis. Desta forma, é um modelo de movimento dos fatores capital e trabalho, onde o trabalho se deslocará das regiões atrasadas para as mais avançadas, e o capital em direção oposta a procura de rendimentos marginais maiores naquelas regiões em que os salários são mais baixos. Ambos, fatores são relacionados junto com o progresso técnico, numa função de produção sem restrições, onde pode ocorrer uma substituição de um fator pelo outro.

Portanto, as condições de crescimento são favorecidas em função da possibilidade da total substituição entre o capital e o trabalho (mobilidade de fatores). Mas, o modelo neoclássico requer um crescimento com uso integral dos fatores produtivos (a plena capacidade), o que implica na necessidade de um mecanismo que iguale o investimento à poupança, em condições de pleno emprego. A taxa de juros é este mecanismo, pois na concepção neoclássica, sempre existirá um nível de taxa de juros, que implicará em poupança igual ao investimento, a pleno emprego.

2.6 DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO ESTADO DO RS

2.6.1 Os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES)

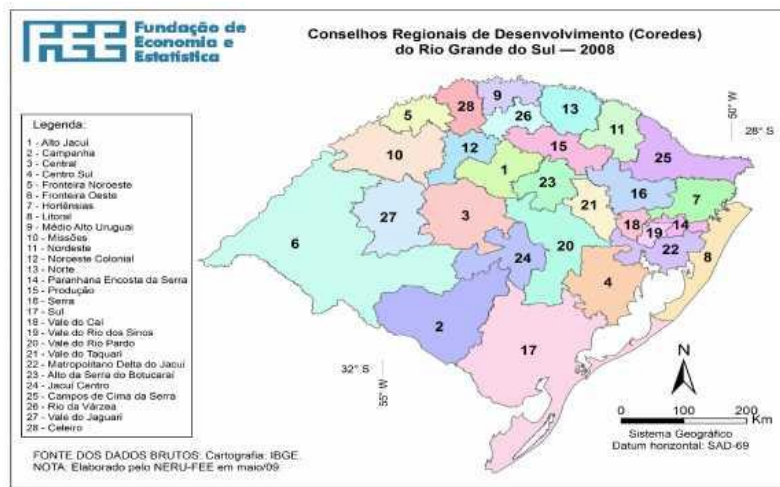
São raros os casos de países ou estados, que existem organizações especificadamente aglutinar as forças da comunidade em prol do desenvolvimento equitativo, dentro de uma filosofia de cooperação com a administração pública e em busca de consenso entre vários segmentos da comunidade. (BANDEIRA, 1998).

O trabalho de institucionalizar uma nova escala, intermediária entre o estado e o município é prejudicada pela percepção muito tímida de identidades territoriais consolidadas nesse nível. Com isso verifica-se que um dos principais obstáculos para a formação dessas identidades é a própria ação da administração pública, que geralmente utiliza uma multiplicidade de divisões regionais, setoriais ou ligadas a programas específicos incompatíveis entre si. A identidade regional, também reflete um conjunto de indivíduos com a sua região, os quais historicamente constroem a identidade social. Esta resulta dos processos políticos, sociais e culturais permitindo que os habitantes de uma determinada área consolidam a percepção de que, apesar das diferenças e divergências que possam ter, também têm afinidades e alguns interesses em comum, que se originam do fato de conviverem em um mesmo território.

No Rio Grande do Sul a politização do tema das desigualdades regionais foi um dos principais fatores que abriram espaço para o surgimento e para a continuidade da atuação dos COREDES. (BANDEIRA, 2009). Os COREDES foram criados através da Lei nº 10.283, de 17 de outubro de 1994, atualmente apresenta 28 regiões, evidenciadas no mapa 01. Segundo o FEE (2009) estes conselhos têm o objetivo de promoverem o desenvolvimento regional, harmônico e sustentável, através da integração dos recursos e das ações de governo na região, visando a melhoria da qualidade de vida da população, à distribuição equitativa da riqueza produzida, ao estímulo à permanência do homem em sua região e à preservação e recuperação do meio ambiente.

Dessa forma os COREDES oferecem uma estrutura institucional voltada para promover o relacionamento entre a comunidade e o setor público com vistas a desenvolverem ações relacionadas com o desenvolvimento regional minimizando as diferenças entre as regiões e, além disso, possuem as seguintes atribuições.

Mapa 1: A regionalização do Estado segundo as regiões dos COREDES



FONTE: FEE, 2009.

- a) requerer 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 para as regiões;
- b) elaborar estratégias através de planos de trabalhos para o desenvolvimento regional;
- c) manter espaço permanente de participação democrática, resgatando a cidadania, através da valorização da ação política; e
- d) constituir-se em instância de regionalização do orçamento do Estado, conforme estabelece o art. 149, parágrafo 8º, da Constituição do Estado; orientar e acompanhar, de forma sistemática, o desempenho das ações dos Governos Estadual e Federal na região e respaldar as ações do Governo do Estado na busca de maior participação nas decisões nacionais.

Após pouco mais de quinze anos de existência, embora sua atuação ainda enfrente vários tipos de dificuldades, os COREDES conseguiram ocupar uma posição relevante no quadro institucional do Estado, podendo ser considerados uma das mais bem sucedidas experiências desse gênero no país. No entanto, apesar desse relativo sucesso, a nova escala territorial representada pelas suas áreas de atuação foi incorporada somente de forma muito superficial à prática da administração pública estadual.

Embora tenham ocorrido alguns progressos, os diferentes governos do período não foram capazes de aproveitar adequadamente a potencialidade dessa infraestrutura organizacional, avançando no sentido de criar um modelo abrangente de gestão do território,

arejado pela interação entre a administração pública e a sociedade civil. Na verdade, são recorrentes, a cada transição de governo, as preocupações quanto à possibilidade de que ocorram retrocessos, ao invés de avanços, nessa trajetória. (BANDEIRA, 2009, P.1)

Os governos sucessivos, ainda não conseguiram compatibilizar as várias regionalizações administrativas adotadas pelos órgãos estaduais com as regiões dos COREDES. Assim como acontece na maior parte dos estados brasileiros, no Rio Grande do Sul as chefias regionais e locais dos diferentes órgãos públicos apenas executam diretrizes concebidas “de cima para baixo”, não existindo canais horizontais de comunicação entre as chefias regionais de diferentes órgãos.

Enfim o desafio dos COREDES é cumprir com o dever legal de participar da organização e implementação desses processos sem abandonar a formulação de diretrizes estratégicas de desenvolvimento para as regiões. A participação efetiva dos Conselhos é necessária para minimizar os riscos de haver práticas ilegais que desviem a aplicação dos recursos públicos da rota definida nas diretrizes. É necessário um esforço para fazer com que as opções levadas à escolha da população estejam integradas à visão estratégica desenvolvida para a região, e não constituam apenas um somatório desarticulado de desejos e aspirações locais.

2.6.2 O orçamento do Estado e os COREDES

Os COREDES foram criados com o intuito de propor que através da regionalização o orçamento do Estado atenda a necessidade destes lugares. Pois segundo o parágrafo 8 do artigo 149 da Constituição Estadual “Os orçamentos anuais e a diretrizes orçamentárias, compatibilizadas com o plano plurianual, deverão ser regionalizadas e terão entre suas finalidades, a de reduzir desigualdades sociais e regionais”. (RIO GRANDE DO SUL, Constituição Estadual, 1989).

A lei 10.293/94 possui sua interação com o Estado através da participação na proposta do orçamento. A interação apresenta em seis períodos conforme Rorato (2009): 1991-1994; 1995-1997; 1998; 1999-2002; 2003-2006; 2007-2010.

No primeiro período, iniciado pelo governo de Collares, tinha a pretensão de indicar prioridades para as regiões para serem atendidas pelo orçamento do Estado. Os conselhos tinham uma participação de 40%, porém verificou-se já no primeiro ano que era

uma fatia muito relevante para os conselhos gerirem, com isso o governo decidiu colocar 10% do orçamento. O Fórum do Conselho reagiu contra esta decisão, no entanto o governo manteve em seu discurso em 40%, mas na realidade operam com 10%.

No período de 1991-1994 a distribuição dos foi por uma matriz, observado os critérios da renda e da população. Este período experimentou uma situação negativa, pois muitas ações que foram colocadas no orçamento não foram executadas, como afirma Bandeira (2003), refletindo em desmobilização de vários Conselhos do Estado.

Rorato (2009) afirma que até 1995 a Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Social – SEDES, exercia a função de Secretaria Executiva definindo a coordenação entre atividades dos COREDES já implantados. De 1995-1998 a administração estadual e os COREDES passaram a ser articulados através de Departamento de Desenvolvimento Regional e Urbano, da Secretaria de Coordenação e de Planejamento – DDRU/SCP, sendo esta também responsável de realizar o orçamento do Estado. Destaca-se que no governo anterior fez uma tentativa de iniciar um processo de discussão consequente de prioridades, já as propostas no segundo governo ao orçamento não foram proveitosas, pois no período não se agregou nenhum elemento de estratégia de desenvolvimento para o Estado do Rio Grande do Sul.

Para Bandeira (2003) o papel dos COREDES neste momento é o diagnóstico de cada região para apontar as necessidades de cada região a fim desenvolver um trabalho estratégico para o desenvolvimento regional. Mas, Bandeira (2003, p.232) afirma que “as bases para um modelo participativo e interativo de planejamento” deveria compor a nova sistemática, porque só assim as frustrações parariam de ocorrer.

De acordo com a Lei 11.179/1998 a partir desta a consulta popular começou a ser realizada para definir através destes eleitores sobre o destino da parcela do Orçamento para as regiões. O montante destinado não poderia ser inferior a 35% dos investimentos previstos pela Constituição. (SCP, 2006, V.1). Esta distribuição de recursos seria realizada observando os critérios da “renda” e da “população”, ou seja, considerava a participação ponderada de cada COREDE na população do Estado, refletindo que as regiões com menor renda per capital tinham maior ponderação de que as regiões mais ricas. Bandeira afirma que a consulta popular seria uma ferramenta para minimizar as diferenças regionais.

Outra sistemática foi adotada no período de 1992-2002, pois com a troca de governo a política nos COREDES tornou-se secundária. Esta nova abordagem gerou descontentamentos, pois os Conselhos têm a pretensão de participar ativamente na elaboração

do Orçamento, sendo que não ocorreu efetivamente, a relação dos Conselhos com o Orçamento Participativo foi minimizado.

Em 2003, foi retirada a obrigatoriedade da distribuição dos 35% dos investimentos para projetos de desenvolvimento regional, passou a vigorar os Conselhos Municipais de Desenvolvimento – COMUDES, e, o processo começou a ser coordenado pelo vice - governo. O critério para a distribuição dos recursos eram o IDESE e a população das regiões. Portanto neste período o repasse de valores era por órgão e por região, observado prioridades de definições setoriais.

O Decreto 43.853 definiu que as propostas a serem votadas deveriam ser regionais em 2006, e não mais municipais. Em 2007 o novo governo juntamente com os COREDES estudou formas de dar continuidade ao processo, visto que as verbas de anos anteriores ainda não tinham sido liberados em virtude da crise enfrentada naquele momento. As consultas de 2007 e 2008 foram realizadas dentro da sistemática tomada a partir de 2007.

2.6.3 Planos Plurianuais – PPAs

O plano plurianual (PPA) estabelece os projetos e os programas de longa duração do governo, definindo objetivos e metas da ação pública para um período de quatro anos. (SENADO FEDERAL, 2010).

De acordo com Fialho (2003) os primeiros planos plurianuais foram encarados pelos diversos governos (Alceu Collares, Antônio Britto, Olívio Dutra) como mera formalidade. Desta forma os Planos Plurianuais de 1992 a 2003 foram elaborados para cumprimento de formalidades, atendendo a Constituição Estadual.

Nos anos de 1992, 1993, 1994 e 1995 os Conselhos priorizaram investimentos. A regionalização do orçamento do Estado iniciou através da inclusão das prioridades regionais definidas pelos Conselhos. O PPA de 1996-1999 priorizou participação efetiva dos Conselhos no processo de planejamento governamental. Já no PPA de 2000-2003, através de Seminários, permitiu-se realizar um Plano Sistematizado, formatando um único documento.

Os COREDES juntamente com a Secretaria de Coordenação e Planejamento, organizaram o processo de elaboração do PPA 2008-2011 em cada região, com base na avaliação do PPA anterior e debatendo os resultados através da realização de um

workshop (CARGNIN, 2007). O autor enfatiza que os COREDES tratam de forma diferente a questão região dos orçamentos anteriores, pois tratam de grandes temas regionais muito influenciados pelos debates em Rumos 2015. Ainda o autor afirma que este é um dos méritos deste estudo, porque permite de forma qualificada o debate regional com viés “territorial” fundamentado na visão estratégica e de estratégias regionais.

Desta forma as regiões passam a contar com uma avaliação qualificada de sua realidade proporcionando estímulo à retomada do debate regional. Enfim, os Conselhos Regionais possam servir de apoio a regionalização dos orçamentos anuais previstos no parágrafo 8 do Artigo 149 da Constituição Estadual: “Os orçamentos anuais e a Lei de Diretrizes Orçamentárias, compatibilizadas com o plano plurianual, deverão ser regionalizados e terão entre suas finalidades, a de reduzir as desigualdades sociais e regionais (RIO GRANDE DO SUL, Constituição Estadual, 1989).

2.7 INDICADORES DE MENSURAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL

2.7.1 Produto interno bruto (PIB)

A produção de um país é medida através do PIB que leva em conta três grupos principais segundo o IBGE (2010):

- 1) agropecuária, formada por Agricultura, Extrativa Vegetal e Pecuária;
- 2) indústria, que engloba Extrativa Mineral, Transformação, Serviços Industriais de Utilidade Pública e Construção Civil; e
- 3) serviços, que incluem Comércio, Transporte, Comunicação, Serviços da Administração Pública e outros serviços.

A mensuração da riqueza de uma região se dá através da aplicação da seguinte fórmula:

$$PIB = C+I+G+X-M$$

Onde: C (consumo privado), I (investimentos totais feitos na região), G (gastos dos governos), X (exportações) e M (importações).

O PIB do Brasil no ano de 2009, em valores correntes, foi de R\$ 3,143 trilhões (recoo de 0,2 % sobre o ano de 2008) e o PIB do RS chegou em 203,0 bilhões. (FEE, 2010).

2.7.2 PIB *per capita*

O crescimento da produção líquida de bens e serviços é um indicador básico do comportamento de uma economia. Na qualidade de um indicador sintético, o PIB *per capita* resulta para sinalizar o estado do desenvolvimento econômico, em muitos aspectos - assim como o estudo de sua variação informa sobre o comportamento da economia ao longo do tempo.

É comumente utilizado como um indicador síntese do nível de desenvolvimento de um país – ainda que seja insuficiente para expressar, por si só, o grau de bem-estar da população, especialmente em circunstâncias de desigualdade na distribuição de renda. (INDICADORES DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL-BRASIL, 2008)

2.7.3 Índice de desenvolvimento socioeconômico – IDESE

A Fundação de Economia e Estatística (FEE) apresenta o Índice de Desenvolvimento Socioeconômico para Rio Grande do Sul, seus municípios e COREDES. O IDESE é um índice sintético, inspirado no IDH, que abrange um conjunto amplo de indicadores sociais e econômicos classificados em quatro blocos temáticos⁴: renda; saneamento e domicílios; educação; e saúde.

IDESE tem por objetivo mensurar e acompanhar o nível de desenvolvimento do Estado, de seus municípios e dos COREDES, informando a sociedade e orientando os governos: municipais e estadual, nas suas políticas socioeconômicas. O IDESE varia de zero a um e, assim como o IDH, permite que se classifique o Estado, os municípios ou os COREDES em três níveis de desenvolvimento: baixo (índices até 0,499), médio (entre 0,500 e 0,799) ou alto (maiores ou iguais a 0,800).

2.8 INCENTIVOS FISCAIS E POLÍTICAS PÚBLICAS

A lógica que permeava os anos 1980 estava assentada em políticas públicas

⁴ O Bloco de Saneamento e domicílios analisa a proporção de domicílios abastecidos com água tratada, proporção de domicílios atendidos pela rede geral de esgoto ou pluvial e média de moradores por município. O Bloco de Renda é composto calculando o PIB *per capita* e pelo Valor Acrescentado Bruto (VAB) *per capita* do comércio, alojamento e alimentação. O Bloco da Educação é composto pela taxa de analfabetismo de 15 anos e mais de idade, taxa de evasão no ensino fundamental, taxa de reprovação no ensino fundamental e taxa de atendimento no ensino médio e o Bloco de Saúde é constituído através do percentual de crianças nascidas com pouco peso, a taxa de mortalidade de crianças menores de 5 anos e a expectativa de vida ao nascer.

regionais de desenvolvimento, tendo em vista o processo de crise fiscal vivido na época pelo estado brasileiro. (CARNEIRO, 2002, P.179)

A ideia de desconcentração da riqueza a partir de políticas de cunho nacional dá lugar a iniciativas regionais tendo como âncora, incentivos fiscais e financeiros. Porém a União, com a crise na década de 80, quebra o planejamento estatal, herdado desde a criação do Estado Novo sob a orientação keynesiana e passa a orientar a economia via uma política ortodoxa de combate às taxas de inflação. Retomando o cerne da questão, podemos afirmar que nos anos 80, com o esgotamento do financiamento externo, o Estado, que já possuía um importante desequilíbrio em suas contas, fruto da política anticíclica pregressa (CARNEIRO, 2002, P.181).

No entanto, os estados na tentativa de atrair novos investimentos para seus espaços econômicos e ainda aproveitar aspectos positivos da ascensão do processo de globalização, passam a criar programas de desenvolvimento eminentemente regionais.

Cita-se, o Rio Grande do Sul - objeto de estudo- o mesmo na década anterior começou a dar os primeiros passos rumo à industrialização via o Fundo de Expansão da Indústria e Comércio - FEICOM, dá um passo à frente, e cria o Fundo de Participação e Fomento à Industrialização – FOMENTAR, cuja lógica centrava em subsidiar 70% do imposto gerado a recolher, por um período inicial de cinco anos enquanto que o restante, ou seja, 30% deveriam adentrar aos cofres públicos mês a mês, enquanto durasse o período de fruição dos benefícios concedidos. O resultado foi a aprovação de cerca de 1.122 projetos. (PASCHOAL, 2001, p. 37)

Mas com o passar do tempo, houve modificações no programa, levando a sua finalização no ano de 1999. Em seu lugar ganhou espaço o Programa de Desenvolvimento Industrial - PRODUIR. O programa em questão limitou o prazo de fruição em 15 anos, enquadrando todos os segmentos sociais organizados e foi mais além, criando alguns braços tais como: Logproduzir, Centroproduzir, Comexproduzir, visando incentivar várias atividades econômicas, no intuito de promover o desenvolvimento local e regional.

Aliado a estes benefícios, outros foram criados no cerne da Fazenda Pública Estadual com destaque: a redução na base de cálculo, crédito outorgado e o crédito especial para investimentos, limitados a 40% dos investimentos fixos. Neste processo houve a intenção de criar polos de desenvolvimento respeitando ao máximo as potencialidades econômicas de cada região, inclusive: a logística de transporte e o armazenamento que podem

implicar em custos menores de produção, proporcionando assim maior competitividade aos produtos gaúchos nos mercados: local, interestadual e internacional.

Os setores que mais têm contribuído para que o Estado alavanque sua arrecadação de ICMS são pela ordem: Combustíveis 28,4%, Indústrias 21%, Telecomunicações 11,6%, Comércio Varejista 10,4 %, Comércio Atacadista 10%, outros serviços 4,4% e o setor primário com 3,4%. (SEFAZ, 2010).

3 ANÁLISE REGIONALIZADA DE ASPÉCTOS ECONÔMICOS, ORÇAMENTÁRIOS E DE QUALIDADE DE VIDA NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

3.1 ANÁLISE REGIONALIZADA DO PIB E PIB *PER CAPITA*

Nos últimos 25 anos, muitos estudiosos e políticos envolvidos com questões de desenvolvimento regional a fim de minimizar as diferenças regionais se voltaram para a eficácia das políticas públicas.

Nos países desenvolvidos, muitos destes já incorporaram às práticas de seus órgãos de política de desenvolvimento a noção de qualquer programa ou política deverá passar por uma rigorosa análise estatística ou econométrica antes de ser aplicada. Já nos países em desenvolvimento, não é assim, a prática é de inferir a eficácia de um programa ou política pelo sucesso obtido em outros países, deixando de analisar as características locais de uma determinada região. (BIELSCHOWSKY E MUSSI, 2002).

Porém, essa prática não se pode interpretar como falta de visão do *policy maker*, quase sempre é em virtude da cultura existente e orçamentos exíguos. Muitas pessoas defendem a necessidade de avaliações rigorosas das políticas e programas no Brasil. A política de desenvolvimento regional implementada no RS, após a promulgação da Constituição Estadual de 1989, configurou-se em um conjunto de ações e estratégias que relativizou o modelo de desenvolvimento regional predominante até então caracterizado pela centralização do planejamento e das decisões do plano nacional e, ao mesmo tempo, propiciou uma participação maior da sociedade civil na definição das políticas de desenvolvimento implantadas no Estado, a partir de então. (SIDENBERG, 2005).

Sidenberg (2005, p.5) a respeito comenta:

O Estado e os Municípios têm governos e interesses próprios. Mas, no mundo atual se observa que o desenvolvimento socioeconômico passa, cada vez mais, por regiões. Os COREDES são um modelo genuinamente gaúcho de planejamento para o desenvolvimento regional, que só subsistiu às transições governamentais porque sua estrutura estava legalmente instituída e o seu funcionamento devidamente regulamentado

Dentro desse contexto, desde o início dos anos 90, até a atualidade, os principais foros constituídos e órgãos legalmente instituídos no Estado do RS, para discutir estratégias e propor políticas e ações voltadas ao desenvolvimento regional são os Conselhos Regionais de

Desenvolvimento, conhecidos pela sigla COREDES. Os COREDES são instrumentos de intervenção que o governo estadual em para aplicação de suas políticas regionais de desenvolvimento. Por isso, que esta pesquisa tratará da distribuição de recursos públicos estaduais nos COREDES e dos indicadores socioeconômicos (PIB, PIB per capita e IDESE) com o intuito de se captar as desigualdades que podem se observar entre os mesmos transcrevendo a real situação do Estado.

3.1.1 Produto Interno Bruto (PIB)

Aborda-se a seguir o PIB do RS e dos COREDES no período de 1999 a 2009. A tabela 01 mostra que houve um crescimento nominal de 190%. Já considerando a inflação deste mesmo período, tabela 2. dá uma média de crescimento real de 2,3% ao ano refletindo que a riqueza do RS está crescendo timidamente, mesmo assim, ainda é a quarta economia do Brasil pelo tamanho de seu Produto Interno Bruto, chegando a R\$ 215 bilhões em 2009, correspondendo a 6,6% do PIB nacional, superado apenas pelos estados de São Paulo (33,9%), Rio de Janeiro (11,1%) e Minas Gerais (9%).

TABELA 01: Evolução do PIB do RS no período de 1999 a 2009

PIB DO RIO GRANDE DO SUL	
ANO	VALOR EM (R\$ MIL)
1999	74015781,63
2000	81814713,67
2001	92310078,33
2002	105486816,45
2003	124551267,19
2004	137830682,46
2005	144218198,07
2006	156826932,24
2007	176615073,13
2008	199494245,98
2009	215863879,43

FONTE: FEE DADOS, 2011

Os COREDES - Metropolitano Delta do Jacuí, Vale do Rio dos Sinos, Serra e Sul - assumem o *ranking* nesse índice. Respectivamente representam a primeira, segunda,

terceira e quarta posição entre os maiores PIBs do Estado, e a quinta posição os COREDES Produção e Vale do Rio Pardo vem disputando alternadamente desde 2003, mas a partir de 2007 este último COREDE assumiu o quinto lugar. (FEE, 2011). Outro fato é que na distribuição espacial regional do PIB, cerca de 50% do PIB Gaúcho está inserido nos COREDES Metropolitano Delta do Jacuí, Vale do Rio dos Sinos e Serra.

As 10 cidades com maior PIB, período de 2005 a 2009 estão sediadas nos seguintes COREDES: Metropolitano Delta do Jacuí, Vale do Rio dos Sinos, Serra, Sul, Produção e Vale do Rio Pardo. Estes municípios detêm um percentual acima de 46% do PIB total do Estado, conforme quadro 01. Este percentual é considerado alto por estar concentrado em apenas dez cidades de um total de 496, representando quase metade da riqueza do Estado.

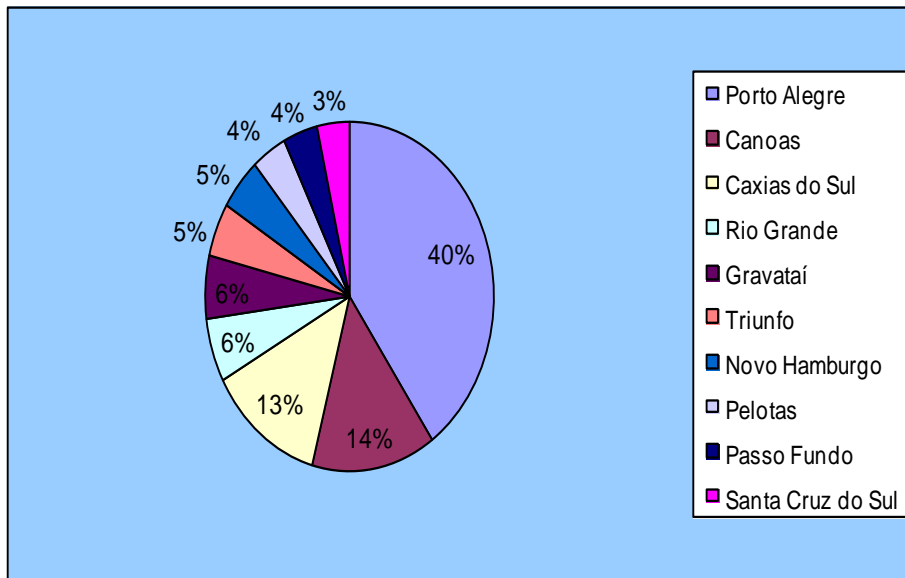
Quadro 01: As dez cidades com o maior PIB no período de 2005 a 2009 e o percentual de participação no estado

MUNICÍPIO	2005	MUNICÍPIO	2006	MUNICÍPIO	2007	MUNICÍPIO	2008	MUNICÍPIO	2009
Porto Alegre	28132954,69	Porto Alegre	30130789,06	Porto Alegre	33590020,25	Porto Alegre	35844547,29	Porto Alegre	37787913,24
Canoas	8868100,08	Canoas	9596230,799	Canoas	10763587,53	Canoas	14783276,03	Canoas	16444476,11
Caxias do Sul	8294152,04	Caxias do Sul	8607676,242	Caxias do Sul	9789217,152	Caxias do Sul	11804005,93	Caxias do Sul	12509581,94
Triunfo	4909808,10	Triunfo	4550484,607	Gravataí	4864819,803	Rio Grande	6302581,4	Rio Grande	6280858,218
Novo Hamburgo	3838604,99	Novo Hamburgo	3896189,917	Triunfo	4704462,546	Triunfo	5401032,48	Gravataí	5628742,555
Gravataí	3547232,34	Gravataí	3869984,135	Rio Grande	4442147,349	Gravataí	5088837,159	Triunfo	5378394,671
Rio Grande	3015264,95	Rio Grande	3477887,723	Novo Hamburgo	4103038,005	Novo Hamburgo	4336207,209	Novo Hamburgo	4499416,122
Santa Cruz do Sul	2849687,56	Pelotas	2859906,249	Pelotas	3169401,875	Pelotas	3500008,011	Santa Cruz do Sul	4378957,192
Pelotas	2629071,89	Santa Cruz do Sul	2803259,693	Passo Fundo	3063426,191	Passo Fundo	3417589,196	Pelotas	3847927,934
Passo Fundo	2398870,87	Santa Maria	2650011,629	Santa Cruz do Sul	2960498,768	Santa Cruz do Sul	3363017,162	Passo Fundo	3728977,522
Total PIB Munic.	68485752,51	Total PIB Munic.	72444426,06	Total PIB Munic.	81452626,46	Total PIB Munic.	93843109,86	Total PIB Munic.	100487254,5
RS	144218198,07	RS	156826932,20	RS	176615073,13	RS	199494245,98	RS	215863879,43
Percentual	47,49	Percentual	46,19	Percentual	46,12	Percentual	47,04	Percentual	46,55

FONTE: FEE DADOS 2010
Elaboração da autora

No gráfico 01 está o percentual de cada cidade na participação total da soma do PIB das mesmas, ano de 2008, sendo que oito delas se encontram na metade norte do Estado. Estes municípios possuem algumas características regionais parecidas, como polos industriais, localização geográfica favorecida, comércio acirrado, densidade demográfica elevada, além, da formação de eixos polarizados de desenvolvimento desencadeando a sustentabilidade destas regiões, sendo como exemplo Porto Alegre a Caxias do Sul.

Gráfico 01: As 10 cidades de maior PIB no Estado do RS



Fonte: FEE, 2010

Nas análises e comparativos realizados com base neste indicador a economia no estado e regiões vem crescendo a cada ano que passa, ainda que não tenha acompanhado o desenvolvimento médio do País. O maior crescimento no PIB obtido no estado foi em 2007, quando o país foi afetado pela crise financeira internacional, no segundo semestre, atingindo um percentual de 6,5%, enquanto que o do Brasil fechou em 6,1%.

O comparativo da evolução do PIB do RS com o PIB do Brasil no período de 1999 a 2009, tabela 02, mostra que o desempenho anual no Rio Grande do Sul foi, em média, de 2,3%, inferior ao desempenho médio anual do PIB do Brasil no mesmo período, que alcançou 3,0%. Isso mostra que as políticas públicas devem ser projetadas de acordo com a realidade socioeconômica de cada região, potencializando-a com os recursos que há na mesma em prol do seu desenvolvimento e sustentabilização.

Sendo o PIB um índice que mensura a riqueza de determinado país, estado ou regiões, as políticas públicas podem utilizá-lo para se apoiarem no planejamento das finanças públicas no processo de distribuição de seus recursos. Porém, cabe salientar que analisá-lo isoladamente não representa a realidade de uma região, haja vista que a riqueza pode estar concentrada na minoria da população, levando a uma conclusão equivocada sobre as desigualdades sociais.

Tabela 02: Taxa de crescimento do PIB e PIB PER CAPITA DO RS E DO BRASIL DE 1999 A 2009

ANOS	RIO GRANDE DO SUL			BRASIL		
	PIB		Taxa de Crescimento (%)	PIB		Taxa de Crescimento (%)
	Total	(R\$ Per capita (R\$)	Total	Total	Per capita (R\$)	Total
1999	74.016	7.299	1,4	973.846	5.771	0,8
2000	81.815	7.977	4,3	1.101.255	6.430	4,4
2001	92.310	8.900	2,0	1.198.736	6.896	1,3
2002	105.487	10.057	1,7	1.477.822	8.382	2,7
2003	124.551	11.742	1,6	1.699.948	9.511	1,1
2004	137.831	12.850	3,3	1.941.498	10.720	5,7
2005	144.218	13.298	-2,8	2.147.239	11.709	3,2
2006	156.827	14.305	4,7	2.369.484	12.769	4,0
2007	176.615	16.689	6,5	2.661.344	14.183	6,1
2008	199.499	18.378	2,7	3.031.864	15.990	5,2
2009	215.864	19.778	-0,4	3.239.404	16.918	-0,3

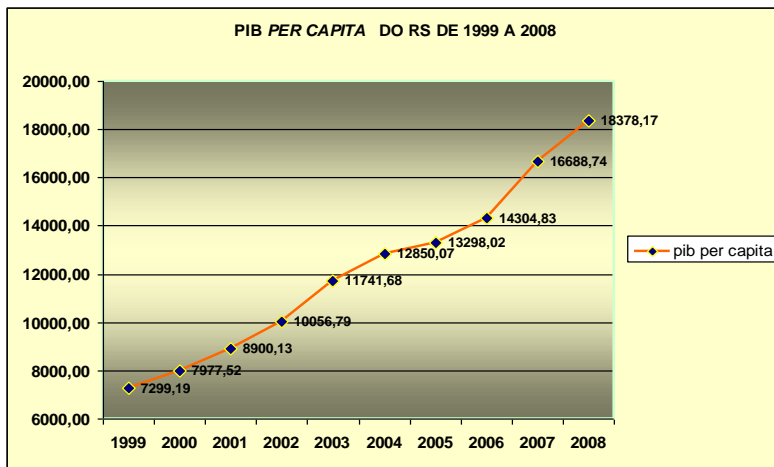
Fonte: FEE, Centro de Informações Estatísticas, Núcleo de Contabilidade Social, 2010

Portanto, é importante estudar outros índices como o PIB *per capita* e IDESE, aproximado às análises ao máximo da realidade verificando se a espacialização dos recursos públicos estaduais nas regiões dos COREDES está sendo efetiva no combate das diferenças regionais.

3.1.2 O PIB *per capita*

Em busca do progresso contínuo para o Estado e regiões os gestores públicos precisam se articularem com informações fidedignas sobre as suas áreas de atuação. Assim, conhecer a realidade de cada município ou região é imprescindível para uma boa atuação no processo de distribuição de recursos públicos *per capita* a fim de oportunizar o desenvolvimento local e regional.

Ao verificar o avanço do PIB *per capita* gaúcho e suas regiões dos COREDES no período 2000 a 2008 nota-se que houve pouco avanço. O Rio Grande do Sul teve um incremento nominal de 36% em seu PIB *per capita* passando de R\$ 7.299 para R\$ 18.378 dados estes apresentados no gráfico 2. O crescimento do PIB *per capita* reflete o aumento da riqueza por pessoa no estado haja vista que a população aumentou apenas 5% no mesmo período analisado. Outro fato observado é que o PIB *per capita* do estado sempre se manteve superior ao nacional, conforme pode se observar na tabela 2.

Gráfico 02: PIB *PER CAPITA* DO RS DE 1999 A 2008.

Fonte: FEE DADOS, 2010, elaboração pela autora

O avanço dos índices de desenvolvimento sócio econômico presentes nesta dissertação mostra a evolução do PIB *per capita* estadual e do IDESE Renda do estado no período havendo uma simetria entre ambos, o que pode ser considerado esperado, já que nas contas macroeconômicas, Renda e PIB são iguais. O IDESE teve somente uma queda em 2001, após este período, foram três anos de índice e PIB crescentes.

Nas regiões dos COREDES o PIB *per capita* manteve crescimento em todos os anos. A distribuição espacial do PIB *per capita* pelos COREDES denota certa concentração dos maiores valores em torno do eixo Metropolitano Delta do Jacuí e Serra, espalhando-se também pela Região Vale do Rio dos Sinos, da Produção e pelos Vales do Taquari e Rio Pardo. (FEE, 2010).

Também, o PIB *per capita* dos COREDES comparado ao do RS (R\$16.688,74 dado de 2008), representam apenas um percentual de 21,4% com valores acima da média do Estado, os demais, estão abaixo da média estadual. Os COREDES que se destacaram foram Serra, Alto Jacuí, Vale do Rio dos Sinos, Metropolitano Delta do Jacuí, Vale do Taquari e Produção.

O PIB e o PIB *per capita*, tratados nesta pesquisa mostram um crescimento positivo no estado e suas regiões, mas o PIB gaúcho ficou abaixo da média nacional. Frente a isso, os governantes devem dar atenção continuada na distribuição de recursos públicos através de suas políticas de desenvolvimento atendendo a grande maioria da população com serviços públicos de qualidade atingindo o cunho social do Estado, ou seja, desenvolvimento e qualidade de vida às pessoas.

3.2 IDESE – SUA EVOLUÇÃO NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL E COREDES

O IDESE do RS foi analisado considerando o ano de 1991 e o período de 2000 a 2008, conforme dados coletados do site da FEE (2010), tabela 03.

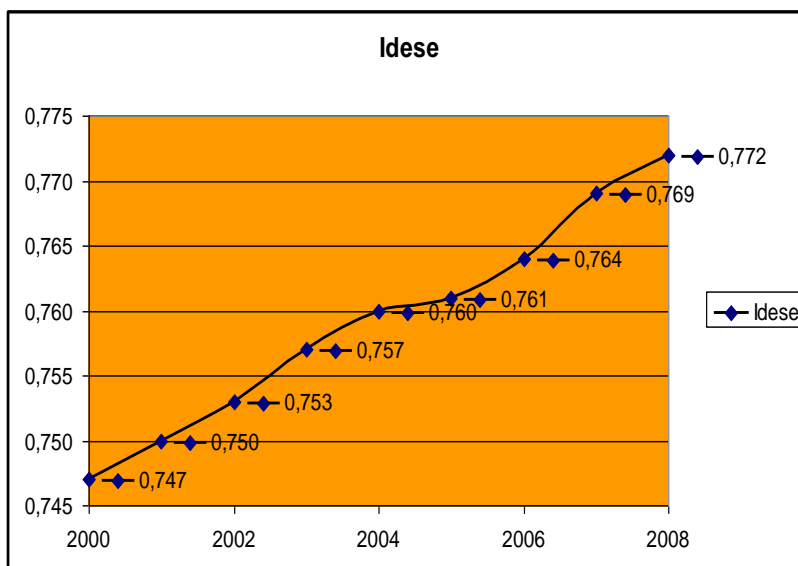
Tabela 03: IDESE do RS de 2000 a 2008

ESTADO	1991	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
RS	0,688	0,747	0,750	0,753	0,757	0,760	0,761	0,764	0,769	0,772

Fonte: FEE DADOS, 2010.

Com base neste indicador o desenvolvimento socioeconômico do Estado se classifica em nível médio, tal fato ocorre para todo o período podendo ser percebida uma tendência de crescimento do índice que se aproxima de um patamar de crescimento de alto desenvolvimento socioeconômico, acima de 0,80. No gráfico 03 se percebe a evolução deste índice passando de 0,747 em 2000 para 0,772 em 2008, um crescimento de 13,40%.

Gráfico 3: Evolução do IDESE no RS de 2000 a 2008.



FONTE: FEE, 2010

Elaboração pela autora

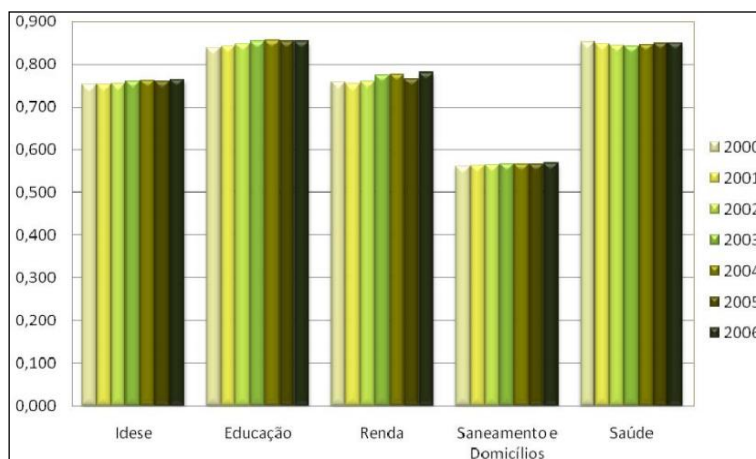
O IDESE estadual foi influenciado, gráfico 04, até 2006 pelo bom desempenho dos blocos: saúde e de educação; porém não deixa de ser preocupante constatar que o índice da saúde, não consegue recuperar o nível em 2000, mesmo com a sensível recuperação registrada em 2004 e 2005 e no ano de 2006 apresentou um declínio conforme exposição da

Mensagem à Assembleia Legislativa (2009), merecedor de maiores estudos sobre este bloco a seguir.

O índice da saúde até 2006 apresentou influência positiva na composição do idese. Porém, no período de 2000 a 2008, quadro 06, apresentou uma defasagem de -0,7% na sua evolução prejudicando no IDESE global.

No bloco da educação o índice manteve o crescimento ascendente, apenas retrai um pouco em 2005, porém, em 2006 e 2007 tomou o seu crescimento novamente, mas em 2008 decresceu. No período de 2000 a 2006 apresentou um crescimento de 1,9% conforme relatório estadual; já em 2000 a 2008 apresentou um percentual de crescimento de 1,7%, ou seja, menor em relação ao outro período analisado. Diante disso, é fato que o governo precisa dar mais atenção em seus investimentos neste setor, através de suas políticas públicas.

Gráfico 04: Evolução do IDESE total e seus blocos de 2000 a 2006.



Fonte: Mensagem à Assembleia Legislativa, 2009.

Já o bloco da renda, quadro 02, apresentou uma sequência positiva de crescimento. De 2000 a 2006 este bloco passou de 0,766 para 0,781, isso mostra uma melhoria da distribuição de renda, resultante da valorização do salário mínimo e das políticas públicas. Este bloco está como maior responsável no aumento do IDESE global no Estado, apresentando um aumento de 7,8% de 2000 a 2008. Porém, ter aumento da renda não significa que a população goza de melhor qualidade de vida, mas sim é importante que todos os blocos apresentem um crescimento harmônico.

O último bloco analisado foi o de saneamento e domicílios, permitindo afirmar que é o bloco onde o Rio Grande do Sul possui mais deficiência, o fraco desempenho, quadro

02 e 03, é que influencia de forma decisiva o índice global, mas isso se deve em virtude dos indicadores que compõem este bloco. Por exemplo, a proporção de domicílios atendidos pela rede de esgoto ou pluvial, é que influencia de forma negativa por não apresentar a inclusão da fossa séptica e seu uso nas áreas rurais e nos pequenos municípios do Estado do RS.

O RS apresenta um total de 19% de cobertura em fossa séptica e rede pluvial do montante de 100% das residências e quando se trata deste índice em nível municipal, o mesmo fica em média de apenas 10%. (MENSAGEM DA GOVERNADORA À ASSEMBLEIA LEGISLATIVA, 2010).

O bloco Saneamento e Domicílios demonstra a fragilidade da infraestrutura estadual de coleta e tratamento de esgotos (já que o abastecimento de água potável é amplo), ao lado da precariedade e insuficiência das habitações populares.

Quadro 02: IDESE total e seus componentes para o Rio Grande do Sul – 2000/2006 e 2000/2008

IDESE	RS 2000	RS 2006	% Cresc.	RS 2000	RS 2008	% Crês.
Total	0,752	0,763	1,5	0,752	0,772	2,6
Educação	0,838	0,854	1,9	0,838	0,853	1,7
Renda (per Capita)	0,757	0,781	3,2	0,757	0,821	7,8
Saúde	0,852	0,850	-0,2	0,852	0,846	- 0,7
Saneam. Domicílios	0,561	0,569	1,4	0,561	0,570	1,6

FONTE: Taxa de crescimento de 2000 a 2006 e de 2000 a 2008, elaborados a partir da FEE, 2010, Elaboração pela autora

Os dados denotam que ainda há muito a ser realizado no Estado, começando pela distribuição de recursos públicos aos setores que mais precisam, pois o governo possui ferramentas, tais como os índices socioeconômicos, que são termômetros para mensurar o desenvolvimento regional. Portanto a regionalização dos recursos públicos através dos COREDES é um meio que o governo tem como tentativa de buscar a equidade social.

As 28 regiões de COREDES e seus respectivos IDESE do período de 2000 a 2008, mostram que apenas dois COREDES possuem este índice acima de 0,80 o Serra e o Metropolitano Delta do Jacuí. O primeiro conseguiu o IDESE acima de 0,80 a partir de 2004 e o segundo em 2005.(FEE, 2010)

Ter o IDESE acima de 0,80 é relevante, pois este valor dá a classificação de alto desenvolvimento. Demais COREDES estão em situação mediana porque nenhum teve valor igual ou menor que 0,499, classificação, esta, de baixo desenvolvimento. (KRÜTZMANN E MASSUQUETTI, 2010).

Quadro 03: Evolução dos blocos que compõem o IDESE de 1991, 2000 a 2008.

Ano	Bloco				Idese do Estado
	Educação	Renda	saneamento e domicílios	saúde	
1991	0,765	0,708	0,457	0,821	0,688
2000	0,838	0,738	0,561	0,852	0,747
2001	0,841	0,748	0,564	0,848	0,750
2002	0,848	0,754	0,564	0,844	0,753
2003	0,854	0,766	0,565	0,841	0,757
2004	0,855	0,773	0,566	0,846	0,760
2005	0,853	0,773	0,566	0,851	0,761
2006	0,854	0,786	0,567	0,850	0,764
2007	0,855	0,804	0,569	0,848	0,769
2008	0,853	0,821	0,570	0,846	0,772

Fonte: Dados elaborados a partir da FEE, 2010
Elaboração pela autora

Outro fato observado sobre o IDESE no período de 2000 a 2008 é que o COREDE Serra está em primeiro lugar, exceto em 2006, ficando na primeira posição o COREDE Metropolitano Delta do Jacuí. O COREDE Serra também sedia o município Caxias do Sul, o qual está em primeiro lugar no ranking do IDESE desde o ano de 2001 em relação aos municípios, fechando em 2008 em 0,856. Caxias do Sul tem este índice considerado de alto desenvolvimento nos quatro blocos que o compõe, uma explicação é em virtude do mesmo estar em uma região que proporciona forte polarização nessa parte territorial, através de indústrias, empregos, e localização geográfica prestigiada tanto na logística quanto no setor de turismo.

No quadro 04, mostra a classificação das 10 cidades⁵ com melhor IDESE desde o ano de 2001 a 2008. O último ano divulgado foi 2008, o qual apresenta as seguintes cidades: Caxias do Sul, Porto Alegre, Esteio, Canoas, Vacaria, Cachoeirinha, Cerro Largo, Erechim, Cruz Alta e Campo Bom. O COREDE Metropolitano Delta do Jacuí, Serra e Vale do Rio dos Sinos detêm 60% das cidades com os melhores índices socioeconômicos: IDESE, PIB e PIB *per capita*. Este percentual reflete uma concentração de recursos, formando um eixo de desenvolvimento, ao contrário das regiões mais pobres que ficam em um quadro menos favorecido.

⁵As cidades segundo os COREDES: Campo Bom, Canoas, Esteio – Vale do Rio dos Sinos; Vacaria - Campos de Cima da Serra; Porto Alegre, Cachoeirinha - Metropolitano Delta do Jacuí; Caxias do Sul – Serra; Cerro Largo, Erechim – Norte e Cruz Alta – Alto do Jacuí.

Quadro 04: As dez cidades do RS de 2001 a 2008 com o melhor IDESE

Municípios	IDESE de 2001	Municípios	IDESE de 2002	Municípios	IDESE de 2003	Municípios	IDESE de 2004
Caxias do Sul	0,829	Caxias do Sul	0,830	Caxias do Sul	0,834	Caxias do Sul	0,838
Porto Alegre	0,819	Porto Alegre	0,821	Porto Alegre	0,822	Porto Alegre	0,824
Canoas	0,810	Canoas	0,814	Esteio	0,818	Canoas	0,823
Esteio	0,809	Campo Bom	0,813	Canoas	0,818	Esteio	0,823
Campo Bom	0,808	Esteio	0,812	Vacaria	0,817	Vacaria	0,814
Erechim	0,805	Vacaria	0,809	Campo Bom	0,806	Campo Bom	0,813
Vacaria	0,804	Estrela	0,809	Erechim	0,805	Cachoeirinha	0,807
Bento Gonçalves	0,803	Bento Gonçalves	0,804	Bento Gonçalves	0,803	Bento Gonçalves	0,803
Ijuí	0,792	Cachoeirinha	0,796	Cachoeirinha	0,800	Sarandi	0,798
Cachoeirinha	0,791	Erechim	0,793	Ijuí	0,798	Santa Rosa	0,798
Municípios	IDESE de 2005	Municípios	IDESE de 2006	Municípios	IDESE de 2007	Municípios	IDESE de 2008
Caxias do Sul	0,843	Caxias do Sul	0,840	Caxias do Sul	0,847	Caxias do Sul	0,856
Porto Alegre	0,829	Porto Alegre	0,832	Esteio	0,836	Porto Alegre	0,837
Canoas	0,824	Esteio	0,830	Porto Alegre	0,834	Esteio	0,837
Esteio	0,822	Canoas	0,827	Canoas	0,827	Canoas	0,830
Campo Bom	0,817	Vacaria	0,817	Vacaria	0,824	Vacaria	0,825
Vacaria	0,810	Cachoeirinha	0,812	Cachoeirinha	0,818	Cachoeirinha	0,825
Cachoeirinha	0,810	Campo Bom	0,812	Cerro Largo	0,816	Cerro Largo	0,822
Bento Gonçalves	0,805	Bento Gonçalves	0,804	Cruz Alta	0,813	Erechim	0,812
Ijuí	0,797	Carlos Barbosa	0,804	Campo Bom	0,812	Cruz Alta	0,811
Santa Maria	0,793	Erechim	0,800	Erechim	0,809	Campo Bom	0,809

Fonte: Dados elaborados a partir da FEE, 2010

Elaboração pela autora

O IDESE se apresentou com uma classificação mediana na grande parte dos Conselhos, pois o COREDE com o menor IDESE é o Litoral com 0,722, no ano de 2008. O bloco já tratado que mais prejudica na formação do índice global é o de saneamento e domicílios, portanto o governo precisa aplicar políticas adequadas para melhorar este bloco, além disso, são necessidades básicas de qualquer pessoa.

Com estas análises a regionalização deve ser interpretada como uma nova alternativa para a gestão pública administrar a distribuição de recursos buscando o desenvolvimento socioeconômico do estado e suas regiões. Os COREDES devem ser entendidos como ferramentas para o governo se aproximar da população através de suas políticas de desenvolvimento. O IDESE, PIB e PIB per capita altos são o reflexo de uma especificação do conceito de desenvolvimento, fazendo, por um lado, realçar o resultado das

políticas públicas aplicadas nestas regiões. Por outro, informar o planejamento da necessidade em considerar nos seus objetivos uma forma mais adequada para um racional equilíbrio na utilização e dinamização de um território.

Desta forma, o desenvolvimento regional não é o resultado de uma construção teórica ou acadêmica do conceito de desenvolvimento, mas sim uma necessidade real, uma forma de gerir mais eficazmente os fatores de desenvolvimento, tanto na otimização dos recursos como na garantia de uma maior participação dos diferentes atores. Deve, ainda, procurar soluções para os problemas criados pela dinâmica da economia global, especialmente no que respeita à atenuação dos, cada vez mais, evidentes desequilíbrios espaciais.

Contudo fica claro que ainda o governo tem muito a realizar a fim de melhorar a posição das regiões no contexto de desenvolvimento minimizando as diferenças regionais, ainda consideradas um grande desafio para as esferas da gestão pública. Estas por sua vez devem ter o conhecimento das regiões a fim de aplicar os recursos públicos de forma que possam proporcionar um desenvolvimento equilibrado para o Estado.

Lima (2009), ressalta nas regiões mais desenvolvidas as seguintes características:

*a) a **Região do Vale do Rio dos Sinos** apresenta o poder da especialização industrial, dos rendimentos crescentes de escala e do papel das políticas públicas de fomento industrial e ao comércio exterior no processo de desenvolvimento regional. Portanto, é mister que cada região tenha ações e programas públicos de fomento ao setor ou cadeia produtiva regional com maior expressão ou potencial relativo, não pode deixar de se analisar o potencial e as características locais de cada Conselho para implementar projetos adequados para cada um;*

*b) a **Região da Serra** pode ser tratada como exemplo do poder de crescimento econômico e de desenvolvimento proporcionado por uma estrutura industrial diversificada. Possui base exportadora, indústrias especializadas, políticas públicas de fomento e empreendedores natos que protagonizam o desenvolvimento da região;*

*c) a **Região Metropolitana Delta do Jacuí**, pela grandeza do setor de serviços, em relação às demais regiões.*

Portanto, os governantes através da prática de boas políticas públicas devem ter foco na regionalização do estado pontuando as necessidades das regiões, elaborando estratégias apoiadas nas características das mesmas, pois cada uma possui identidade própria baseada em aspectos culturais, econômicos, ambientais, sociais, entre outros.

Em virtude disso passa-se a abordar, a política de distribuição regional dos recursos públicos realizando um contraponto com os índices socioeconômicos com vistas a detectar se a mesma está voltada a um processo equitativo de distribuição de renda.

3.3 ANÁLISE REGIONALIZADA DAS DESPESAS PÚBLICAS NO ESTADO

A aplicação dos recursos públicos em um país, estado ou região pode ser uma mola propulsora para proporcionar o desenvolvimento socioeconômico favorecendo a uma melhor qualidade de vida às pessoas. Para verificar se esse papel está sendo exercido no RS se analisa os critérios da aplicação das despesas realizadas pelo governo estadual.

A SEFAZ (2010) trata as despesas públicas como gastos ou dispêndio de bens por parte dos entes públicos para criarem ou adquirirem bens ou prestarem serviços susceptíveis de satisfazer necessidades públicas; elas concretizam o próprio fim da atividade financeira do Estado – satisfação de necessidades.

O Estado tem compromisso em atender os cidadãos com serviços de qualidade a fim de proporcionar bem-estar e conseqüentemente qualidade de vida. É importante que o mesmo faça seu planejamento financeiro observando as necessidades de cada região a fim de tornar a distribuição de recursos públicos uma mola propulsora da equidade social.

A equidade social é em princípio o desejo de qualquer governo, por isso, é imprescindível ter um bom planejamento na distribuição de recursos públicos, neste caso, para as regiões dos COREDES. As políticas de desenvolvimento aplicadas no estado desta forma podem ser subsidiadas por informações que as tornam efetivas para a melhoria da qualidade de vida dos cidadãos.

O apêndice 1 apresenta as despesas públicas municipais em ordem crescente somadas por regiões dos COREDES do período de 2001 a 2008 com o intuito de verificar a classificação dos mesmos em seus gastos anuais, além de corroborar com informações que possam auxiliar na verificação orçamentária regionalizada do estado a partir de 2009.

Metropolitano Delta do Jacuí, Vale do Rio dos Sinos, Serra e Sul são os conselhos que apresentam as maiores despesas públicas ocupando da primeira a quarta posição, respectivamente. A quinta posição o COREDE Central ocupou em 2003, em 2004, 2005 e 2006 o COREDE Produção assumiu esta posição, já em 2007 pelo COREDE Fronteira Oeste e 2008 Vale do Rio Pardo.

A pesquisa vem demonstrando que no rol dos 28 COREDES as primeiras posições são ocupadas por regiões desenvolvidas, com os melhores índices socioeconômicos, deixando as regiões mais pobres em situação de desconforto financeiro.

Tratar do orçamento público com vistas de diagnosticar se as políticas públicas de desenvolvimento estão contribuindo no combate das diferenças regionais, pois uma boa política pública é aquela que atende as necessidades das regiões harmonicamente com vistas a uma descentralização de riquezas - “tirando das mais ricas e dando as mais pobres”.

Portanto definir as políticas públicas a serem adotadas em uma gestão não é fator de política partidária eleitoreira, mas sim estas devem ser formatadas para atender as necessidades de toda a população, não apenas atingir uma parte da sociedade aumentando as diferenças regionais como vem mostrando a pesquisa. As políticas de desenvolvimento regional quando planejadas observando a identidade regional dá ao governo a melhor linha de atuação atendendo os conselhos mais “pobres”, e não privilegiando somente as regiões que atualmente são o eixo do desenvolvimento concentrando recursos em vez do estado exercer seu papel de descentralizador.

Verifica-se a seguir o orçamento público regionalizado no Estado, este considerado inédito a partir de 2009. A fim de explicitar se as políticas públicas adotadas para a distribuição de recursos observam as necessidades de cada região per capita já que a pesquisa está indicando a concentração de recursos em regiões desenvolvidas favorecendo as diferenças regionais.

3.4 O ORÇAMENTO NO ESTADO

3.4.1 Orçamento

Orçamento é considerado o ato por meio do qual são previstas e autorizadas as receitas e despesas do Estado. É um instrumento de controle político e financeiro que tem na sua essência o enfoque nos aspectos financeiros

A primeira Constituição brasileira, de março de 1824, atribuiu ao Poder Executivo, a competência de elaboração da proposta orçamentária, a qual se mantém até hoje. E a partir da vigência da Lei Federal nº 4.320/64, com o reforço da Lei Complementar Federal nº 101/00 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), o Orçamento Público ganhou maior *status* com a implementação do orçamento-programa, integrado aos sistemas de contabilidade pública.

O Orçamento Público é um processo que possui conotação administrativa (ou de gestão), financeira, econômica, contábil e legal, por meio do qual o Poder Legislativo autoriza

a execução de despesas públicas destinadas à consecução de um programa de governo. Constitui-se em poderoso instrumento de controle, pois delimita a ação do gestor, já que este só pode efetuar despesas que estejam autorizadas na peça orçamentária.

Através do Sistema Orçamentário é que o governo poderá realizar seus projetos. No entanto cabe esclarecer alguns conceitos a fim de tornar clara a aplicação de cada um deles no meio público. Em primeiro lugar a despesa, Baleeiro, define como "o conjunto dos dispêndios do Estado, ou de outra pessoa de direito público, para o funcionamento dos serviços públicos" (1996, p. 65). A despesa é como uma parte do orçamento seccionada ao custeio de determinado setor administrativo que cumprirá uma função ou atribuição governamental. A receita pública Receita Pública é a soma de ingressos, impostos, taxas, contribuições e outras fontes de recursos, arrecadados para atender às despesas públicas, dentre delas a concretização dos investimentos no RS.

Economicamente investimento é a aplicação de capital em meios de produção visando o aumento da capacidade produtiva. Para o Estado os investimentos públicos são definidos como aplicações de capital que tem como principal objetivo a melhoria de vida das pessoas.

Siedenberg (2011, p. 17) afirma que "as diretrizes políticas implementadas no Rio Grande do Sul através da Constituição Estadual de 1989 puseram em movimento um processo de desenvolvimento regional envolvendo um caráter endógeno e participativo".

É através da participação direta e efetiva os representantes civis e a própria população passou a ter maior influência na definição da política de desenvolvimento e na determinação dos investimentos públicos. Todavia, é necessário considerar que todos estes avanços alcançados e experimentados representam apenas um ponto de partida. As necessidades de aperfeiçoamento do processo e dos instrumentos são encaradas com mais vigor quando se observa que as diferentes correntes político-partidárias ainda têm dificuldades em aceitar o papel dos COREDES como agentes legalmente instituídos para atuar num âmbito espacial que, do ponto de vista político-administrativo, ainda é virtual: a região.

A regionalização é uma forma das políticas públicas se aproximarem da sociedade a fim de alavancar o desenvolvimento socioeconômico dos municípios do RS e, além disso, proporcionar uma distribuição de renda a fim de minimizar as diferenças regionais.

O Estado deve assumir seu papel de planejador e interventor sobre o território a fim de se contrapor às forças de mercado, estas sendo concentradoras e criadoras de diferenças. Com isso, esta pesquisa buscou avaliar a correspondência entre a distribuição

espacial dos recursos públicos estaduais e o atendimento do estado à sua função de promover o desenvolvimento de forma a minimizar as diferenças regionais.

A função do Estado em promover o desenvolvimento, não quer dizer que o mesmo deve pulverizar seus recursos pelos municípios, ou seja, dotar cada município de um hospital de grande porte, mas sim combater a concentração, criando novos eixos com vistas a descentralização, conseqüentemente gerando rede de cidades médias a fim de atingir toda a população. A descentralização por sua vez reflete uma melhor distribuição de recursos públicos através de políticas públicas planejadas de acordo com a necessidade de cada região. Com isso, se dá a evolução dos índices de qualidade de vida das pessoas, porque o principal objetivo de qualquer governo é de oferecer condições de bem-estar crescente para seus cidadãos, questão esta de extrema importância para a sociedade.

Schwartzman (1974), as dificuldades para se fazer uma avaliação da qualidade de vida define alguns critérios possíveis: liberdade de escolha, satisfação de necessidades psicológicas fundamentais e a extensão do conceito de participação.

A qualidade de vida está voltada a consolidação e expansão dos direitos civis, políticos e sociais, e isso é viável através de “uma noção clara e explícita de uma política de desenvolvimento social” (SCHWARTZMAN, 1974, P.107)

Neste contexto, os recursos econômicos, partindo de um conceito de escassez, devem ser analisados pelas Políticas Públicas na definição da alocação dos mesmos e na priorização das ações a serem implementadas à administração pública para a gestão urbana e rural do Estado.

A gestão pública deve realizar seu planejamento com base em seu Orçamento, ou seja, analisando as receitas e fixando suas despesas do governo estadual a fim de atingir o principal propósito: qualidade de vida para as pessoas. Por isso, antes de planejar é importante conhecer a realidade de cada cidade ou região, só assim, as políticas públicas estaduais do RS expressas pela distribuição espacializada de seus orçamentos terão efeitos positivos quanto aos objetivos de minimização das desigualdades regionais no RS.

3.5 A REGIONALIZAÇÃO DO ORÇAMENTO PÚBLICO NO ESTADO DO RS

O orçamento do estado foi regionalizado pelo governo estadual, o qual se apoiou nos COREDES, atualmente são 28, para a aplicação desta nova política de distribuição de recursos. Esta política de regionalização do orçamento dá transparência ao destino dos

recursos públicos permitindo aos cidadãos saberem quais regiões o governo estadual está beneficiando com os seus recursos. Este novo modelo adotado – a regionalização - para a retomada dos investimentos do Governo Estadual contribui para dar foco às políticas públicas e ao planejamento governamental. (MENSAGEM A ASSEMBLEIA LEGISLATIVA, 2009).

Desta forma, como introdução e ilustração da regionalização da aplicação do orçamento, tomou-se o caso da destinação regional dos investimentos, apoiando-se em análise feita pela Secretaria do Planejamento e Gestão. Em 2009 o Estado orçou seus investimentos segundo setores e valores apresentados na tabela 04.

Tabela 04: Investimentos por áreas em 2009

SETORES	VALORES EM MILHÕES DE R\$
HABITAÇÃO E SANEAMENTO	397,7 milhões
INFRAESTRUTURA	528 milhões
MANUTENÇÃO DE ESTRADAS	91 milhões
ENERGIA	534 milhões
SAÚDE	103,3 milhões
SEGURANÇA	218,6 milhões

FONTE: Mensagem a Assembleia Legislativa, 2009

A distribuição desses recursos atingiu várias regiões dos COREDES conforme exposição no mapa 2, sendo que a metade norte do Estado recebeu mais recursos em relação a metade Sul aumentando as desigualdades entre as mesmas conforme Friedrich (2002). Este autor afirma que o Rio Grande do Sul, apresenta uma nítida desigualdade entre as regiões Norte e Sul do Estado sendo a primeira bastante desenvolvida e diversificada tanto na indústria quanto na agropecuária, ao contrário da segunda que é mais pobre, e está baseada no setor de serviços, agricultura, pecuária bovina e indústria.

Os COREDES conseguiram ocupar uma posição relevante no quadro institucional e conseguiram ser um modelo bem sucedido de organização em nível de Brasil. A formação de uma imagem conceitual e simbólica da região serve para distingui-la de outros territórios. Cria-se então uma identidade regional, apoiada em elementos históricos, culturais, econômicos ou ambientais que diferenciem a região.

O efetivo papel do Orçamento Público é importante para gerenciar e controlar a aplicação dos recursos públicos e as despesas realizadas pelo governo atendendo estas identidades regionais. A regionalização do orçamento é considerada uma ferramenta para a gestão pública controlar melhor a distribuição de renda atendendo a de forma equitativa as questões sociais tornando o Orçamento Público uma chave de sucesso para o desenvolvimento.

Quadro 05: Distribuição da despesa estadual segundo os COREDES de 2009

DISTRIBUIÇÃO DA DESPESA TOTAL DOS COREDES DE 2009		
COREDE	R\$	DES. PC
Alto da Serra do Botucaraí	167.014.465,00	1601
Alto Jacuí	286.997.956,00	1843
Campanha	441.854.644,00	2041
Campos de Cima da Serra	184.807.457,00	1891
Celeiro	206.685.534,00	1450
Central	858.539.921,00	2199
Centro-Sul	346.524.887,00	1374
Fronteira Noroeste	329.979.121,00	1616
Fronteira Oeste	966.731.543,00	1814
Hortênsias	168.296.705,00	1336
Jacuí-Centro	262.382.829,00	1823
Litoral	607.689.044,00	2087
Médio Alto Uruguai	248.029.404,00	1661
Metropolitano Delta do Jacuí	8.228.745.815,00	3415
Missões	439.503.962,00	1759
Nordeste	212.474.931,00	1676
Noroeste Colonial	268.973.321,00	1620
Norte	415.499.366,00	1872
Paranhana-Encosta da Serra	192.667.347,00	949
Produção	693.489.771,00	2066
Rio da Várzea	185.659.280,00	1418
Serra	1.251.720.798,00	1473
Sul	1.130.695.156,00	1342
Vale do Caí	275.711.092,00	1643
Vale do Jaguari	251.447.118,00	2135
Vale do Rio dos Sinos	1.510.143.207,00	1178
Vale do Rio Pardo	655.402.687,00	1574
Vale do Taquari	523.327.288,00	1610
Total regionalizado	21.310.994.019,00	2001
Total sem regionalização	249.481.459,00	23
TOTAL	21.560.475.478,00	2024

FONTE: ASSTEC/ Secretaria do Planejamento e Gestão

Os dados acima mostram que o Estado, fez sua gestão de distribuição através dos seus COREDES segregando o orçamento por Conselho sendo possível classificar aquele que recebeu o maior montante de recursos tanto quanto aquele que apresenta a maior despesa *per capita* estadual dando transparência à população sobre o dinheiro público.

Outra questão comentada é sobre as despesas *per capita* de cada região, sendo mais um dado para auxiliar na formulação de estratégias aos gestores públicos, pois a mesma traduz, teoricamente, quanto o governo gasta por pessoa no orçamento do Estado.

A seguir o quadro 6 elencou os 28 COREDES, com suas respectivas populações, despesas, IDESE e despesas *per capita*. Cada COREDE possui suas peculiaridades e estas podem ser utilizadas como alternativas para o Governo no processo de distribuição de recursos frente arrecadações que o Estado possui.

A proposta do estudo abordou somente as colunas do **IDESE** e das **Despesas regionalizadas per capita**, estas duas variáveis foram tratadas de forma que as suas relações proporcionassem informações úteis e relevantes no decorrer desta dissertação com vistas a verificar a hipótese básica da mesma. Ressalta-se que dos 28 COREDES, permaneceram para

as análises 27, não sendo tratado o COREDE Metropolitano Delta do Jacuí, em virtude de o mesmo conter o município de Porto Alegre. Este município é a sede do governo estadual, estando concentradas despesas de pessoal e de sedes de secretarias, entre outros, que são difíceis de regionalizar ou são próprias de administração central.

O IDESE e as despesas regionalizadas per capita observados no quadro 06 sinalizam que a distribuição de recursos deve ser realizada de acordo com as necessidades de cada região considerando o seu número da população para realizar uma distribuição mais harmônica. Com isso, o Estado terá a real eficácia de suas políticas públicas atendendo dentro de suas funções a defesa do melhor gerenciamento dos serviços ofertados a população.

Quadro 6: População, despesa regionalizada, IDESE e despesa regionalizada *per capita* dos COREDES, 2009.

COREDES	POP FEE VER-2009	DES. DO RS REGION. 2009 (1000 R\$)	IDESE	DES.REGION. PER CAPITA
Alto da Serra do Botucaraí	104302	167014	0,69	1601
Alto Jacuí	155740	286998	0,78	1843
Campanha	216508	441855	0,77	2041
Campos de Cima da Serra	97741	184807	0,78	1891
Celeiro	142520	206686	0,70	1450
Central	390371	858539	0,77	2199
Centro-Sul	252289	346525	0,73	1374
Fronteira Noroeste	204253	329979	0,77	1616
Fronteira Oeste	533009	966732	0,76	1814
Hortênsias	125959	168297	0,74	1336
Jacuí-Centro	143942	262383	0,73	1823
Litoral	291184	607689	0,72	2087
Médio Alto Uruguai	149321	248029	0,69	1661
Metropolitano Delta do Jacuí	2409450	8228746	0,81	3415
Missões	249794	439503	0,76	1759
Nordeste	126751	212475	0,75	1676
Noroeste Colonial	166036	268973	0,77	1620
Norte	221922	415499	0,75	1872
Paranhana-Encosta da Serra	202927	192667	0,71	949
Produção	335607	693490	0,77	2066
Rio da Várzea	130933	185659	0,72	1418
Serra	849842	1251721	0,82	1473
Sul	842580	1130695	0,75	1342
Vale do Caí	167791	275711	0,73	1643
Vale do Jaguari	117791	251447	0,74	2135
Vale do Rio dos Sinos	1282114	1510143	0,79	1178
Vale do Rio Pardo	416510	655403	0,71	1574
Vale do Taquari	325140	523327	0,74	1610
RS	10652327	21310992	0,77	2001

FONTES: População e Idese: FEE, Despesas do Governo Estadual: SEPLAG/RS;
Despesas *per capita*, elaboração pela autora

Assim, a política de distribuição de recursos efetivamente realizada foi investigada através do método aplicado por esta pesquisa porque o Estado exerce profundo impacto na condução das vidas dos indivíduos em sociedade e com mesma ênfase na condução do desenvolvimento econômico.

As análises foram realizadas em três grupos identificados com o seguinte ordenamento: **baixo – médio – alto** para as duas colunas das variáveis escolhidas para o exame: **IDESE e Despesas Per Capita**. O método consistiu em comparar esses dois ordenamentos através de seus cruzamentos. Cabe salientar que a situação ideal neste exame desses valores o adequado é a situação: **IDESE baixo versus Despesa per capita alta**. Parte-se que esta é a situação possível de atender as necessidades das regiões que se encontram em situações piores e com isso diminuindo as desigualdades socioeconômicas da população.

Quadro 7: COREDES ordenados em ordem crescente com base no IDESE classificados em terço baixo, médio e alto.

COREDES	IDESE (ordenado de menor para maior)	TERÇO: 1= Inferior; 2=Médio; 3= Alto
Médio Alto Uruguai	0,685	1
Alto da Serra do Botucaraí	0,693	1
Celeiro	0,701	1
Paranhana-Encosta da Serra	0,710	1
Vale do Rio Pardo	0,712	1
Litoral	0,722	1
Rio da Várzea	0,723	1
Jacuí-Centro	0,728	1
Centro-Sul	0,730	1
Vale do Caí	0,733	2
Vale do Jaguari	0,736	2
Hortênsias	0,736	2
Vale do Taquari	0,742	2
Nordeste	0,745	2
Sul	0,746	2
Norte	0,753	2
Fronteira Oeste	0,759	2
Missões	0,760	2
Fronteira Noroeste	0,766	3
Campanha	0,766	3
Produção	0,769	3
Noroeste Colonial	0,771	3
Central	0,772	3
Campos de Cima da Serra	0,778	3
Alto Jacuí	0,779	3
Vale do Rio dos Sinos	0,786	3
Metropolitano Delta do Jacuí	0,810	Caso especial ⁶
Serra	0,815	3

FONTE: Dados elaborados a partir do Idese:FEE
Elaboração pela autora

⁶ O COREDE Metropolitano Delta do Jacuí contém o município de Porto Alegre, sede do governo estadual, por isso estão concentradas despesas de pessoal e de sedes de secretarias, entre outros, que são difíceis de regionalizar ou são próprias de administração central, portanto será deixado de fora das análises.

O quadro 07 apresenta os valores do IDESE de cada COREDE, ordenadamente em ordem crescente, classificados em seu devido terço: baixo – médio – alto. O quadro 8 demonstra a outra variável analisada: a despesa regionalizada *per capita*. Esta foi colocada de forma crescente, do menor valor para o maior, disposto em reais e sua classificação pelo Terço: baixo – médio – alto.

Ressalta-se que o COREDE Delta do Jacuí não foi analisado em virtude de suas particularidades, ou seja, por sediar grande número de funcionários públicos.

Com base nos quadros 7 e 8, a pesquisa permitiu elaborar o cruzamento dos dados a fim de proporcionar informações sobre as desigualdades regionais. Com o cruzamento realizado, formou-se a matriz 01, com nove quadrantes resultantes dos 27 COREDES classificando-os em grupos segundo os terços: **baixo**, **médio** e **alto** através da aplicação do IDESE e das Despesas *PC* regionalizadas.

Quadro 08 COREDES elencados segundo as despesas crescentes regionalizadas, classificados em terço baixo, médio e alto.

COREDES	DESPESA REGIONALIZADA <i>PER CAPITA</i>	TERÇO: baixo 1 - médio 2- alto 3
Paranhana-Encosta da Serra	949	1
Vale do Rio dos Sinos	1178	1
Hortênsias	1336	1
Sul	1342	1
Centro-Sul	1374	1
Rio da Várzea	1418	1
Celeiro	1450	1
Serra	1473	1
Vale do Rio Pardo	1574	1
Alto da Serra do Botucaraí	1601	2
Vale do Taquari	1610	2
Fronteira Noroeste	1616	2
Noroeste Colonial	1620	2
Vale do Caí	1643	2
Médio Alto Uruguai	1661	2
Nordeste	1676	2
Missões	1759	2
Fronteira Oeste	1814	2
Jacuí-Centro	1823	3
Alto Jacuí	1843	3
Norte	1872	3
Campos de Cima da Serra	1891	3
Campanha	2041	3
Produção	2066	3
Litoral	2087	3
Vale do Jaguarí	2135	3
Central	2199	3
Metropolitano Delta do Jacuí	3415	Caso especial

Fonte: Dados elaborados a partir do Idese:FEE

Elaboração pela autora.

Os nove quadrantes estão em cores e foi adotando a seguinte convenção para as análises realizadas a seguir:

a) **verde claro:** aplicação de recurso de forma compensatória tendente a diminuir a desigualdade;

b) **laranja:** aplicação de recursos de forma a favorecer a manutenção da desigualdade; e

c) **verde escuro:** aplicação de recursos de forma a manter valores médios em relação a desigualdade.

Matriz 01: A distribuição de recursos do ano de 2009 aos COREDES classificados segundo os terços: baixo, médio e alto.

		GRUPOS SEGUNDO DESPESAS REGIONALIZADAS 2009 PERCAPITA		
		TERÇO INFERIOR	TERÇO MÉDIO	TERÇO SUPERIOR
IDEESE	TERÇO INFERIOR	Celeiro Paranhana-Encosta da Serra Vale do Rio Pardo Rio da Várzea Centro-Sul	Médio Alto Uruguai Alto da Serra do Botucaraí	Litoral Jacuí-Centro
	MÉDIO TERÇO	Hortênsias Sul	Vale do Cai Vale do Taquari Nordeste Missões	Vale do Jaguari Norte Fronteira Oeste
	TERÇO SUPERIOR	Vale do Rio dos Sinos Serra	Fronteira Noroeste Noroeste Colonial	Campanha Produção Central Campos de Cima da Serra Alto Jacuí

FONTE: Elaboração com base no IDESE, FEE e LDO de 2009
Método e Estrutura de análise proposto pelo Orientador

A máxima – IDESE baixo versus *DP* alta é o ideal porque o índice do IDESE baixo mostra que são regiões mais pobres, portanto se os recursos distribuídos são maiores para estas regiões, *per capita*, que dizer que os mais pobres estão recebendo maiores montantes em relação aos mais ricos, *per capita*.

A seguir segue as interpretações⁷ do cruzamento realizado sobre as despesas regionalizadas de 2009 com o IDESE de 2008 verificando cada situação gerada sobre a distribuição de recursos estaduais às regiões dos COREDES buscando constatar se o orçamento público está atendendo as necessidades das mesmas em prol da qualidade de vida dos cidadãos.

3.5.1 IDESE Baixo x Despesas *PC* Baixa

Neste grupo estão os COREDES Celeiro, Paranhana-Encosta da Serra, Vale do Rio Pardo, Rio da Várzea e Centro-Sul. Nestes COREDES se constatou que está ocorrendo à manutenção das desigualdades visto que as variáveis quando cruzadas classificam no Terço Inferior, ou seja, os recursos aplicados não estão sendo suficientes para alavancar o desenvolvimento destes Conselhos. O IDESE baixo indica que estas regiões são pobres estando em uma situação não adequada para atender as necessidades da população, pois os recursos públicos são baixos para oferecer uma melhor qualidade de vida.

Outro fator negativo são as despesas *PC* baixas, pois as mesmas evidenciam o baixo recurso público distribuído para estas regiões contribuindo para o quadro de manutenção das diferenças regionais. Sem recursos suficientes não há como estas regiões realizarem investimentos em áreas que permitem maior qualidade de vida, fato este que apresenta o IDESE; refletindo que o papel das políticas públicas não está sendo compatibilizado com serviços que atendem as necessidades básicas dos cidadãos, deixando estas regiões em desvantagem em relação às demais, com forte tendência de favorecer as desigualdades.

⁷ No capítulo a seguir se aborda outros fatores, colhidos através da pesquisa, buscando complementar, por outro método a abordagem da questão fatores de desenvolvimento.

3.5.2 IDESE Baixo x Despesas *PC* Média

Neste quadrante fazem parte os COREDES Médio Alto Uruguai e Alto da Serra Botucará. Os mesmos possuem um IDESE baixo, dando indício que os investimentos não estão sendo suficientes para melhorar esta posição. As despesas *PC* mesmo sendo médias não são suficientes para melhorar a classificação destes COREDES. O IDESE baixo revela a precariedade nos setores de educação, saúde, infraestrutura e saneamento. As políticas adotadas por estes COREDES devem ser melhoradas e os municípios também têm a obrigação de auxiliar no incremento de arrecadações buscando maiores retornos financeiros.

A política estadual tanto a municipal devem agir juntas, criando alternativas para melhorar estas posições, haja vista que, a distribuição de recursos através da análise das despesas *PC* estão médias, demonstrando que estes COREDES tendem a manter as desigualdades, se dependerem somente de recursos do governo estadual.

3.5.3 IDESE Baixo x Despesas *PC* Alta

Situam-se neste quadrante os COREDES Litoral e Jacuí-Centro. O estudo revelou que os recursos investidos nestes COREDES são altos, em relação a sua população, despesa *per capita*. Litoral e Jacuí-Centro estão numa situação “ideal”, haja vista que Idese baixo x despesas *PC* alta tendem a diminuir as diferenças regionais porque há recursos para serem aplicados permitindo que as políticas de investimentos sejam concretizadas. O IDESE baixo e despesa *PC* alta reflete uma política pública estadual focada na melhoria desses COREDES e ao mesmo tempo proporcionando melhor qualidade de vidas às pessoas.

A distribuição de recurso alta permite aos governantes se articularem para criarem novos projetos de desenvolvimento para suas regiões aplicando-os em educação, saúde, saneamento, entre outros diminuindo as desigualdades para estas regiões/comunidades. A pesquisa sugere uma política pública desse nível, porque tendo recursos suficientes é possível alavancar efetivamente o desenvolvimento das regiões através de programas e ações governamentais proporcionando a sustentabilidade das mesmas.

Portanto Litoral e Jacuí-Centro são regiões que recebem recursos adequados para que o índice IDESE aumente refletindo em melhorias na qualidade de vida das pessoas com a tendência de minimizar as diferenças destas regiões.

3.5.4 IDESE Médio x Despesas PC baixa

Nesta classificação estão os COREDES Hortênsias e Sul, estes possuem um IDESE médio, mas as despesas *PC* são inferiores às necessidades destas regiões para proporcionar o desenvolvimento porque os recursos públicos distribuídos não são suficientes. Portanto nesse caso é preciso que os governantes locais e em nível de Estado tenham políticas para aumentar a distribuição de recursos, através da implantação de projetos nestas regiões de acordo com suas realidades, observando cultura, atores sociais, sistema de produção local, entre outros.

A situação IDESE médio tenderá a ficar no mesmo valor, pois as despesas *PC* baixas representam uma situação desfavorável, ou seja, os recursos não são suficientes para suprir as necessidades das pessoas e aumentando o IDESE.

Uma melhor posição destes COREDES depende da atuação dos gestores na política de distribuição de recursos cabendo buscar alternativas para que estas regiões sejam beneficiadas no orçamento público estadual. O Estado é o fomentador de projetos para desenvolver estas regiões, criando mais emprego e renda, no entanto se as despesas *PC* forem baixas a tendência é manter ou até mesmo aumentar as desigualdades regionais.

3.5.5 IDESE Médio x Despesas PC Média

Neste cruzamento, estão os COREDES: Missões, Nordeste, Vale do Caí e Vale do Taquari. Constatou-se que nestes conselhos os recursos distribuídos não são suficientes para minimizar as diferenças, mas sim tendem a manter as desigualdades, porque quando se tem uma despesa *PC* média reflete que os recursos são poucos para realizar investimentos para atender a necessidade da população estagnando o índice IDESE.

A distribuição dos recursos estaduais para estes COREDES é apenas suficiente para manter os níveis em que estas regiões estão classificadas, refletindo uma situação de manutenção do quadro geral.

Com isso, as políticas públicas traçadas para este tipo de situação devem dar mais atenção para melhorar estas posições. É importante que sejam feitos ajustes ou alterações em conformidade com a contextualização da sociedade e as demandas dela

emanada. Somente assim é que o governo poderá traçar medidas para serem aplicadas em prol da equidade social.

3.5.6 IDESE Médio x Despesas PC Alta

Os COREDES Fronteira Oeste, Norte e Vale do Jaguari estão neste cruzamento demonstrando uma tendência de melhoria, pois os recursos que estes conselhos estão recebendo são considerados altos, permitindo aos gestores fazerem investimentos através de suas políticas públicas adotadas.

A pesquisa revelou que estas regiões estão em um quadro favorecido sendo beneficiadas com a distribuição de recursos regionalizada proporcionando uma situação de desenvolvimento e conseqüentemente os índices tenderão a melhorar ao longo do tempo diminuindo as diferenças.

Por outro lado, embora esta composição seja benéfica para estes três COREDES, trata-se de uma aplicação acima da média geral para o Estado. Logo, sob o ponto de vista da busca da igualdade, esse excesso deve estar tendo como consequência um prejuízo a outros COREDES, propiciando um aumento nas desigualdades regionais se realizado comparações entre todos os conselhos.

3.5.7 IDESE Alto x Despesas PC Baixa

Vale do Rio dos Sinos e Serra, estão neste quadrante. Estes COREDES tendem a diminuir as diferenças, pois os recursos recebidos são compensatórios, pois deixam de receber as altas despesas governamentais estaduais em favorecimento aos COREDES mais pobres, conselhos estes que ainda apresentam índices médios interferindo na melhoria da qualidade de vida.

Nos COREDES Serra e Vale do Rio dos Sinos o IDESE vem se destacando desde 2000, classificado como um índice de alto desenvolvimento. São regiões autossustentáveis apresentando a saúde, a educação, o saneamento e domicílios e a infraestrutura em nível satisfatório para os padrões do Estado atendendo as necessidades da população.

A pesquisa revelou, ainda, que a política adotada para estas regiões estimula a diminuir as desigualdades que existem. O IDESE alto e despesa PC baixa

reflete que estas regiões estão corroborando para a diminuição das desigualdades regionais porque recebem menos recursos em prol do desenvolvimento das demais regiões desta pesquisa.

3.5.8 IDESE Alto x Despesas PC Média

Neste quadrante estão os COREDES Fronteira Noroeste e Noroeste Colonial. Esses estão num patamar de aplicação de recursos médios, porém estão em um quadro benéfico porque são regiões que apresentam IDESE alto contribuindo na equidade socioeconômica do estado.

O quadrante em análise IDESE alto e despesas *PC* média sugere que as políticas públicas de distribuição de recursos estão contribuindo para que as regiões que já apresentam melhor qualidade de vida das pessoas recebam menores recursos *per capita*. Com isso outras regiões menos favorecidas são beneficiadas com mais recursos contribuindo para o desenvolvimento das mesmas gerando bem estar social, ou seja, qualidade de vida para as pessoas.

A pesquisa permite afirmar que este quadrante revela uma política estadual que contribui para o desenvolvimento de suas regiões de forma harmônica. Mostra que tirar das mais ricas e dar as mais pobres é a função social do Estado e a gestão no setor público só é considerada eficaz quando atinge a população com serviços públicos de qualidade.

3.5.9 IDESE Alto x Despesas PC Alta

Os COREDES Campanha, Produção, Central, Campos de Cima da Serra e Alto do Jacuí, apresentam as duas variáveis altas. Sendo assim, as desigualdades regionais tendem a permanecer porque o governo em sua distribuição de recursos continua investindo altas despesas *PC* em regiões que já apresentam IDESE alto, o qual corresponde desenvolvimento e qualidade de vida, deixando o estado de contemplar outras regiões menos desenvolvidas.

Observou-se que há necessidade de uma reorientação das políticas públicas visando a ampliação de alternativas para melhorar o acesso a todas as pessoas a fim de minimizar as diferenças que existem. Parte-se da teoria daqueles que estão beneficiados e suas necessidades estão atendidas, ao contrário daqueles que não estão sendo beneficiados,

pois as ações dos gestores públicos não estão sendo voltadas ao interesse desse grupo social, com isso, o nível de desigualdade nestas regiões irá permanecer.

Já com os demais COREDES esta situação acentua a desigualdade em relação aos demais. A avaliação, que se faz no limite da presente análise, indica que a melhor alternativa seria direcionar a aplicação de despesas para outros conselhos mais deficitários em qualidade de vida.

Em suma, numa visão geral, considerando-se que os recursos totais são limitados, os COREDES com IDESE alto deveriam ceder a oportunidade para os de menor qualificação proporcionando a possibilidade daqueles de IDESE baixo ou médios aumentarem este índice. Com isso, estariam deixando a sua expectativa de melhoria para quando fosse possível elevar a distribuição geral, isto é, com maior média geral per capita, o que está além do alcance do horizonte de análise do presente estudo.

3.6 VALIAÇÃO QUALITATIVA E DE PERCEPÇÃO DA AÇÃO DE FATORES E AGENTES DO DESENVOLVIMENTO

Ao longo da dissertação foram citados, em diversos contextos, a par da influência do poder público na instância de governo do estado no desenvolvimento das regiões, outros diversos agentes e ações intervenientes no processo de desenvolvimento.

Entre esses demais agentes e ações ressaltam-se:

- a) os governos municipais;
- b) o governo federal;
- c) as iniciativas do empresariado privado;
- d) a influência direta e indireta de órgãos de ensino e pesquisa; e
- e) as proposições com origem difusa na cultura e no grau de associatividade (capital social), entre outros.

O que se pretende neste capítulo é a identificação da ação de todos os agentes, numa forma comparativa, complementando e circunstanciando a avaliação a que se chegou no capítulo 5. Com isso, a fim de contextualizar a influência dos agentes citados no processo de desenvolvimento regional do Rio Grande do Sul este capítulo apresenta 3 partes:

- 1) avaliações sobre as políticas de desenvolvimento regional e os atores de desenvolvimento segundo a bibliografia pesquisada;
- 2) avaliações referentes ao questionário aplicado aos agentes sociais/dirigentes

de COREDES; e

3) avaliação do capítulo 5 com as análises deste capítulo com o intuito de constatar os agentes de desenvolvimento responsáveis por articular as estratégias em cada região formatada pela metodologia da matriz 01.

3.6.1 Os atores ou agentes de desenvolvimento local e regional

Os COREDES são considerados como “lugares sociais de educação política”. O envolvimento em suas práticas, a afirmação de princípios de atuação, a ação e a reação dos seus **atores** em busca de seus objetivos; se constitui em um processo educativo com sentido pedagógico que se pode denominar de educação política, entendida como uma capacitação para contribuir e influir na questão do poder político de gestão das coisas públicas. É uma experiência com sentido pedagógico, voltada para a formação democrática dos cidadãos. (FRANTZ, 2004).

A experiência e a trajetória dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES) desencadeada a partir de meados dos anos 1990 no Estado do Rio Grande do Sul se configurou como uma estratégia pioneira de organização regional no Brasil, onde os mecanismos de participação social, as formas de encaminhamento das demandas regionais, o amadurecimento dos processos e relações entre governo e sociedade foram sendo aperfeiçoados ao longo do tempo.

Os COREDES foram criados a partir de iniciativa articulada do governo do Estado do Rio Grande do Sul. São definidos como espaço plural e aberto de construção de parcerias sociais e econômicas em nível regional, através da articulação política dos interesses locais e setoriais em torno de estratégias próprias específicas de desenvolvimento para as regiões (COREDES, 2010a).

A sociedade está mudando constantemente exigindo que os processos de planejamento, gestão e execução das políticas públicas de desenvolvimento em nível municipal, estadual e federal tenham novas abordagens sobre os atuais e os futuros arranjos institucionais, estes sendo fundamentais para o desenvolvimento local-regional exercendo papel central na riqueza das nações. (BÜTTENBENDER, 2010). As novas relações entre Estado e sociedade além de contemplar a esfera público-estatal, também inseri todas as iniciativas da sociedade.

Para Büttendbender (2010) isso são arranjos institucionais empreendedores, pois, é através da participação de hierarquias corporativas, cooperativas, redes, mercados,

associações, comunidades, entre outros, resultando em inovações tecnológicas, sociais e econômicas.

A promoção do desenvolvimento das regiões é um desafio crescente. Cada vez mais, exige a participação de suas lideranças em protagonizarem uma interação social entrelaçadas com as políticas públicas de promoção de desenvolvimento, ou seja, os agentes de desenvolvimento cada vez mais desenvolvem um papel importante na articulação e aplicação de projetos para as regiões em que estão inseridos.

Esta nova política de desenvolvimento traz novas responsabilidades para os atores locais/regionais exigindo novas competências dos profissionais envolvidos, direta e indiretamente. Estes atores compõem-se de cidadãos, lideranças e instituições, que tem nestes territórios, a prospecção dos seus referenciais de negócios, atuação profissional e de vida, considerados novas frentes para o desenvolvimento regional. (SPAREMBERGER AT AL, 2010).

As políticas de desenvolvimento regional se sustentam nos atores regionais sendo responsáveis pela dinâmica territorial. Portanto conhecer as características socioeconômicas de cada região torna-se uma tarefa importante para que a sociedade tenha oportunidades de crescimento, pois segundo Cargnin (2011) o êxito das políticas de desenvolvimento está atrelado ao envolvimento dos atores regionais na construção de projetos regionais sendo os resultados perceptíveis, somente no longo prazo.

Em suma a literatura afirma que o resultado das políticas públicas é o conjunto das iniciativas protagonizadas pelo Estado e desenvolvidas pelos agentes regionais proporcionando maiores oportunidades para as regiões menos desenvolvidas. Com isso, o Estado do Rio Grande do Sul possui particularidades em relação aos demais estados brasileiros levando os governantes a se preocuparem com o seu desenvolvimento harmônico. Porque é um estado que além de estar em uma localização periférica em relação aos grandes centros do País, também apresenta regiões que não conseguem acompanhar o ritmo do crescimento estadual.

Cargnin (2011) afirma, que acima de tudo, tem se buscado através de formulação de políticas encurtar a distância que separa as regiões mais ricas das mais pobres, contribuindo para um desenvolvimento regional mais equilibrado, além de estar envolvendo os atores regionais no desenvolvimento de estratégias para serem aplicadas nas regiões em que estes residem, possuem seus negócios, tem o sentimento de pertencimento a aquela região.

Atingir este objetivo não tem se mostrado uma tarefa muito fácil, uma vez que as desigualdades regionais são uma dimensão do desenvolvimento, que se regulado pelo mercado, promove a competitividade entre os territórios, sempre em condições mais favoráveis às áreas que conseguem se inserir na estratégia de expansão das empresas. Com isso, mesmo que as regiões menos desenvolvidas melhorem seus indicadores, a distância que as separa das mais dinâmicas tende a se manter ou a se aprofundar. (CARGINI, 2010, P.28)

O desenvolvimento regional está no planejamento dos gestores públicos em nível nacional e internacional. É neste momento que os atores regionais fazem a diferença. Dallabrida (2007) defende a importância da participação de atores localizados historicamente e territorialmente que pela liderança que exercem localmente assumem a tarefa de promover a definição dos novos rumos do desenvolvimento do território, por meio de processos de concertação público-privada que contemplem o caráter democrático-participativo.

Autores como Gargini, Bandeira, Dellabrida e Büttgenbender afirmam que as regiões possuem suas características distintas e também agentes que são responsáveis para auxiliar no desenvolvimento das mesmas. No Rio Grande do Sul não é diferente, através do recorte das regiões dos COREDES, há sim agentes responsáveis em desenvolver e aplicar estratégias em prol do desenvolvimento local e regional.

Para Compolina; Crocco (2006), de forma geral considerando as políticas de desenvolvimento regional no Rio Grande do Sul, as estratégias definidas para buscar o desenvolvimento devem ser seletivas de acordo com as características e necessidades de cada região.

Por isso, cada vez mais, é importante a participação dos atores regionais na formulação das estratégias, pois têm a vivência local desencadeando informações da realidade onde vivem. Dentro disso os governos precisam “explorar” realizando um diagnóstico da realidade local e interagindo com os atores regionais colocando em prática os projetos que instigam o desenvolvimento destas regiões (COREDES).

A participação desses atores sociais redefine um novo modelo de atuação de gestão pública, dando oportunidades para que os atores sociais sejam capazes de se desenvolver e criarem formas de organização e recursos estratégicos que lhe permitam ser incluídos em processos de negociação e construção de projetos hegemônicos.

Tem-se tornado cada vez mais aceita a ideia de que é necessário criar mecanismos que possibilitem participação mais direta da comunidade na formulação, no detalhamento e na implementação das políticas públicas. A crescente difusão desse enfoque pode ser atribuída, por um lado ao próprio avanço da democratização do país; por outro, a uma nova

abordagem que se vem tornando dominante no contexto internacional, que enfatiza a importância da participação da sociedade civil e da articulação de atores sociais para as ações relacionadas com a promoção do desenvolvimento. (BANDEIRA, 1999).

Portanto falar em políticas de desenvolvimento sem a participação dos atores regionais torna-se desfocado da realidade. Atualmente a aproximação dos atores sociais na gestão pública tem sido sinônimo de melhorias no longo prazo.

Adoção de uma política que priorize efetivamente a participação de cidadãos e cidadãs, torna-se um processo articulador/mediador, indispensável a todas as propostas de desenvolvimento sustentável. Esta forma de política descentralizada tem a ver com as aspirações da comunidade, multiplicando o diálogo regional, além de representar oportunidade de transparência na gestão pública através dos debates sobre projetos regionais.

Torna-se importante abordar também sobre a política regional multipolar, Amin (2008, p. 362) é dos muitos autores que defende este tipo de política. “Não há nenhum território regional definível para governar. A implicância é que se necessita um marco político regional alternativo, que considere as regiões como parte de um conjunto mais amplo de conexões econômicas e de obrigações institucionais”.

Isso traz duas importantes consequências. “Uma delas é que a iniciativa local tem que considerar estas conexões e obrigações mais amplas. A outra é que não pode haver uma divisão simples de responsabilidades entre as instituições nacionais e regionais”. Conclui o autor que para uma revitalização da economia efetiva do local é necessária uma política multiescalar, na qual, as regiões se encarreguem de distintas áreas da vida nacional e que o Estado selecione oportunidades para elas, reforce estratégias de baixo para cima e regule a competitividade internacional.

Na mesma direção, Fernandez; Vigil (2008), a partir de uma análise crítica dos aportes teóricos do novo regionalismo, apontam para uma perspectiva analítica na qual o espaço é conformado por distintas escalaridades, cujas dinâmicas se superpõem e interpenetram. Assim, segundo tais autores, de um esquema bipolar do desenvolvimento de uma só direção – do local para o global -, apregoado por boa parte dos enfoques do chamado Novo Regionalismo, o desafio é evoluir para um esquema multiescalar e multidirecional do desenvolvimento.

No quadro 09 é possível verificar a linha de atuação de cada autor sobre as escalas de desenvolvimento, apontando escalas e estratégias sobre o desenvolvimento no novo regionalismo. Frente a todas as colocações destes autores é possível constatar que

possuem um ponto em comum - é a importância dos atores no desenvolvimento local e regional.

A participação dos atores é considerada o diferencial no sucesso das regiões e o avanço tecnológico firmou a possibilidade de minimizar as distâncias de regiões para regiões. O desenvolvimento regional passou por uma nova fase com a utilização de novas tecnologias atuando em conjunto com os novos fatores de desenvolvimento territorial que acabam de nivelar desequilíbrios entre os territórios centrais e os periféricos.

Cargnin (2011) afirma que em cada escala (público ou privado) estão associados agentes específicos. A atuação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento através de seu Fórum é considerada um bom exemplo de como um ator se articula em uma perspectiva multiescalar. Cabe ressaltar que o Fórum não substitui, não compete e nem se sobrepõe às organizações regionais existentes, mas articula a atuação dessas organizações e dos atores que as compõem.

Ao se discutir esforços no sentido de institucionalizar novas escalas territoriais, é preciso ter presente, em primeiro lugar, que a definição da abrangência territorial de uma região, ou de um conjunto de regiões, deve privilegiar sua funcionalidade para a articulação de atores sociais, políticos e econômicos. O sucesso nessa articulação é fundamental para que as regiões se tornem social e politicamente relevantes, não sendo apenas objeto passivo para ações concebidas e implementadas “de fora para dentro” e “de cima para baixo”.

Cabe lembrar o que afirma Sergio Boisier:

La planificación del desarrollo regional es, primero que todo, una actividad societal, en el sentido de ser una responsabilidad compartida por varios actores sociales: el Estado desde luego, por varias y conocidas razones y la propia Región, en cuanto comunidad regional, polifacética, contradictoria y difusa a veces, pero comunidad al fin, locacionalmente específica y diferenciada. Sin la participación de la región, como un verdadero ente social, la planificación regional solo consiste - como por lo demás prueba la experiencia histórica - en un procedimiento de arriba hacia abajo para asignar recursos financieros o de otra índole entre espacios arbitraria o erróneamente llamados ‘regiones.’

Segundo Bandeira (2009, p.12) pode ser desenvolvido várias linhas convergentes de argumentação destacando a importância da participação dos atores sociais nas ações voltadas para o desenvolvimento, conforme autor destaca- se cinco delas:

O primeiro argumento destaca a necessidade da consulta aos segmentos da comunidade diretamente afetados, quando da concepção, elaboração, implementação e avaliação de programas e projetos específicos, relacionados com o desenvolvimento, como meio para assegurar sua eficiência e sustentabilidade. O segundo, mais abrangente, registra a importância da vitalidade de uma sociedade civil atuante na vida pública para a boa governança e para o desenvolvimento participativo. Uma das conexões desse argumento é a implicação de que a participação da sociedade civil é importante para assegurar a transparência das

ações e para permitir o combate eficiente à corrupção no setor público. A terceira linha de argumentação vincula a participação à acumulação de capital social. Segundo estudos recentes, o capital social — que é composto por um conjunto de fatores de natureza cultural que aumenta a propensão dos atores sociais para a colaboração e para empreender ações coletivas— constitui-se em importante fator explicativo das diferenças regionais quanto ao nível de desenvolvimento. A quarta estabelece conexões entre a operação de mecanismos participativos na formulação e implementação de políticas públicas e o fortalecimento da competitividade sistêmica de um país ou de uma região. A quinta — e última — ressalta o papel desempenhado pela participação no processo de formação e consolidação das identidades regionais, que facilitam a construção de consensos básicos entre os atores sociais que são essenciais para o desenvolvimento.

Quadro 09: Síntese das abordagens sobre escala e desenvolvimento

Autores propõem políticas ou estratégias de desenvolvimento que:	
Síntese argumental	Autor(a)
Explore conexões e fluxos virtuosos e externos; contemplem uma política governamental de caráter distributivo integrando as instituições nacionais nas regiões; contemplem uma política descentralizada em que o Estado selecione oportunidade para as regiões, reforce estratégias de baixo para cima e regule a competitividade internacional	Amin, 2008
Concebam as regiões na sua dimensão relacional, como um nexo de múltiplas e assimétricas interdependências, com foco na conectividade interesalar	Amin, 2008; Brenner, 2001
Considerem a realidade como um cenário espacial conformado por distintas escalaridades cujas as dinâmicas se superpõem e interpenetram. A abordagem e o enfrentamento dos problemas devem ter, então a natureza transescalar, ou seja, não ficar apenas na escala localizada. É imprescindível buscar estratégias multiescalares para a análise dos fenômenos que sobre os quais se deseja intervir.	Fernandez e Dallabrida, 2008; Brandão, 2007
Resultem de enfrentamento de interesses diferenciados, transescalares, o que implica em construir o desenvolvimento em múltiplas escalas espaciais e instâncias de poder	Brandão, 2004
Exijam táticas transescalares, no entanto concebendo um espaço de controle e de dominação, mas também como a arena onde cooperação e competição encontram espaço de articulação, pois os processos de organização territorial escalar são campos de ação política e estratégica tanto para os grupos, social, econômico e politicamente marginalizados, como para os poderosos, as elites.	Vainer, 2002; Jonas, 2006
Considerem que as relações entre atores interorganizacionais e interinstitucionais, bem como as estratégias de gestão, são transescalares	Fischer, 2002
Autores defendem que a arena na qual os processos de definição das políticas e/ou estratégias de desenvolvimento sejam propostas geridas, é fundamental que:	
Síntese argumental	Autor(a)
Constituam-se em uma esfera pública plural e inclusiva que seja tanto induzida pelo Estado, no entanto controlado pela sociedade	Fleury, 2006
Os processos de descentralização, apesar de desejáveis, não representem a fragilização da possibilidade de decisões do tipo macro, pela maior possibilidade de controle dos atores locais, geralmente mais despreparados e mais susceptíveis às pressões dos atores com maior poder político e econômico.	Peck, 2005
A gestão social do desenvolvimento privilegia formas de exercício da cidadania que vá além do tradicional modelo liberal de democracia representativa, o que implica na defesa de um modelo participativo/deliberativo de democracia.	Dagnino, 2002
Diferentes agentes propõem diferentes escalas se dispõem e agem, pois no processo, de construção dos lugares, das regiões e territórios, além de escalas de decisão interescalares, existem projetos de sociedade divergentes.	Acsehrad, 2002; Vainer, 2003
Na criação de inovação institucionais como fóruns e conselhos de participação comunitária, precisa-se ter cuidado para que os atores das comunidades e dos movimentos sociais não sejam submetidos às relações de poder político ou ao domínio do discurso de especialistas, na construção de coalizões locais para a disputa de recursos públicos.	Acsehrad, 2002

Estas linhas de atuação ponderam uma gestão democrática e justa às regiões através da participação dos atores sociais na definição de projetos, além da capacitação e aprendizado coletivo.

Mas ainda é insipiente a participação dos atores de desenvolvimento, na literatura produzida por principais instituições internacionais da área de fomento de desenvolvimento aponta a falta de participação da comunidade como um dos principais motivos do fracasso das políticas públicas.

No entanto os COREDES além de promoverem o estímulo ao desenvolvimento regional, também são instrumentos para buscar uma maior participação dos agentes de desenvolvimento. Por isso, os atores sociais são importantes no processo de desenvolvimento como Instituições de ensino, corporações privadas, entidades governamentais, representações de classe, entre outros. Outra abordagem relativamente recente destacada é a importância dos atores culturais para o processo de desenvolvimento, sendo estes parte do capital social.

O capital social é conceituado como constituído pelo conjunto de “características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuam para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas” (PUTNAM, 1996, p. 177).

Ao lado do capital humano e do capital físico o capital social é responsável por explicar as diferenças existentes entre países e entre regiões quanto à prosperidade econômica. Apesar da crescente atenção que vem sendo dada ao conceito de capital social, é inevitável registrar que ainda é incipiente o reconhecimento da sua relevância para o campo das políticas públicas, especialmente por parte dos responsáveis pela formulação e implementação dessas políticas.

Os COREDES são instrumentos para a articulação dos atores sociais das regiões e como intermediários entre a comunidade e a administração pública. No entanto, apesar dos resultados positivos já alcançados, ainda existe uma longa trajetória a ser percorrida antes que se possa afirmar que a potencialidade.

Em muitas regiões, os COREDES já conseguem ocupar um espaço importante na articulação regional, estando próximos de alcançar uma consolidação definitiva. Em outras, todavia, sua atuação ainda é precária. A solidez de alguns conselhos mais dinâmicos está associada ao fato de receberem apoio das universidades locais, cuja liderança é capaz de assegurar credibilidade para o seu trabalho. Essas universidades encaram o engajamento nas atividades dos COREDES como instrumento de integração com a comunidade da região em que atuam. (BANDEIRA, 2009, P.50)

Otra forma de agente de desenvolvimento é a relação do governo estadual com Assembleia Legislativa através da participação no Planejamento, no Orçamento e nos debates promovidos pelo Poder Legislativo. Seguindo a teoria de Cargnin na escala local articulam os pleitos dos municípios e dos demais agentes locais nos fóruns estaduais e municipais. Incita ainda que este papel tem sido apoiado pelas universidades comunitárias que exercem protagonismo sobre a atuação de muitas regiões com hegemonia nos fóruns e quase sempre influenciando os projetos levados em frente.

Já citadas por Bandeira, as universidades - federal ou privada são articuladoras do desenvolvimento regional. Para Pena Junior e Valéry (2010) as regiões que possuem uma universidade, proporcionam uma nucleação do desenvolvimento regional que contribuem sob vários aspectos. As universidades necessitam exercer sua capacidade de tomar frente no processo de desenvolvimento, considerando-se que elas são atores sociais isentos de influências de agentes sociais egoístas e que, assim, podem exercer atividades de cunho altruísta, como necessário para que um processo de desenvolvimento socialmente responsável tenha sucesso.

As universidades através de seus projetos e programas de extensão, têm total possibilidade de funcionar como um sistema fomentador, um agente de desenvolvimento de projetos sociais, estimulando e assistindo projetos já existentes ou criando novos projetos externos, seja criando incubadoras de desenvolvimento de empresas sob regime de cogestão, autogestão ou cooperativa, para prestar assessoria técnica e outros serviços de cunho tecnológico.

As organizações sociais através do associativismo ou cooperativismo são agentes que cooperam para o desenvolvimento regional em virtude de assegurar aos associados e suas comunidades solução em serviços, comercialização de produtos, entre outros, sendo um instrumento de organização econômica buscando o bem-estar de seus associados.

Em fim a articulação e a mobilização dos atores locais são importantes para que as regiões se tornem politicamente relevantes, criando condições de sustentabilidade para a implementação de novos modelos de gestão do território. (PRO RS, 2010).

Os Conselhos Regionais de Desenvolvimento constituem hoje uma realidade pujante e experiência consolidada de participação da sociedade nas políticas públicas, articulação de atores no espaço regional, pensamento estratégico para o desenvolvimento e superação de desigualdades. Cabe a todos nós concorrer para avançar, sobre tal alicerce construir novas etapas e ampliar os horizontes.

No entanto, cabe verificar a participação dos atores/agentes em cada COREDE, porque não existe um comportamento único dos agentes e estes atuam de forma diferenciada em cada Região, criando um quadro hegemônico, que mantém atores no controle das ações para o desenvolvimento, ora sustentada por um ator, ora por outro.

3.6.2 Avaliações dos agentes de desenvolvimento sob a óptica dos dirigentes dos coredes

Os atores regionais são importantes para a implantação de políticas de desenvolvimento para uma região com o objetivo aumentar a riqueza da mesma minimizando as diferenças regionais que existem. A própria bibliografia estudada sobre enfoque de alguns autores: Bandeira, Büttgenbender, entre outros definem que o sucesso ou insucesso de cada região depende da participação dos agentes de desenvolvimento.

O desenvolvimento está intrinsecamente ligado à atuação desses agentes sendo que algumas regiões têm agentes mais atuantes e outras um pouco menos atuantes.

Frente as estas colocações a pesquisa trata de uma avaliação alternativa que foi feito no capítulo anterior baseado em dados orçamentários enfatizando uma avaliação de percepção por parte de atores /representantes da comunidade.

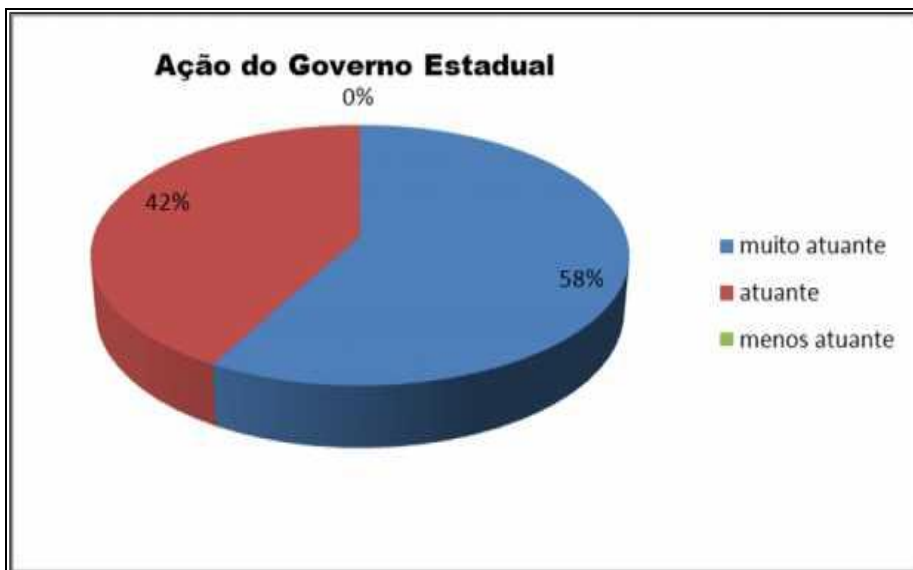
Com isso, foi elaborado e encaminhado um questionário, apêndice 1, aos dirigentes dos 28 COREDES, sendo a análise dos resultados apresentados nesta seção. Do total dos 28 COREDES, houve 12 respondentes representando uma amostra de 43%, possibilitando as interpretações descritas a seguir.

Nas questões aplicadas se atribuiu o grau de importância a fim de se mensurar quais os agentes mais atuantes no desenvolvimento regional. Destacam-se a seguir os mais expressivos na representatividade regional os respectivos agentes sociais que lideram para o desenvolvimento:

- a) o comportamento das universidades comunitárias;
- b) a ação dos governos municipais;
- c) a ação do governo estadual;
- d) a influência do setor primário;
- e) a participação dos munícipes no orçamento participativo;
- f) os centros tecnológicos; e
- g) as proposições com origem na cultura e no grau de associatividade (capital social), entre outros.

Sobre o aspecto político, a pesquisa revelou que a ação dos governos municipais e do governo estadual, gráficos 5 e 6, é considerada importante para o desenvolvimento local e regional. A pesquisa mostra que dos respondentes 58% consideram como muito atuante e 42% atuante o governo estadual. Já o municipal 75% muito atuante e 16% atuante.

Gráfico 5: Ação do governo estadual



Fonte: Pesquisa junto a agentes sociais/dirigentes de COREDES, 2012

As regiões dos COREDES são consideradas instrumentos para a distribuição dos recursos públicos estaduais, pois a institucionalização dos mesmos permite aplicar políticas de desenvolvimento de acordo com a necessidade de cada região, aproximando governo e cidadão. Quando se considera o perfil de cada região é possível se obter resultados satisfatórios em relação aos programas e projetos em prol de melhor qualidade de vida às pessoas.

A distribuição regionalizada dos recursos públicos, considerada recente a partir de 2009, é uma alternativa de beneficiar as pessoas de forma mais equitativa. Os respondentes afirmam que a participação do governo estadual é importante no processo de desenvolvimento regional porque é através da distribuição de recursos públicos que é possível fazer a desconcentração da riqueza no Estado, ou seja, tirar das regiões mais ricas beneficiando as mais pobres como constatado no capítulo 5.

Destacam-se alguns pontos a serem observados e considerados na política estadual de desenvolvimento regional:

- a) A distribuição de recursos públicos está beneficiando as regiões mais ricas,

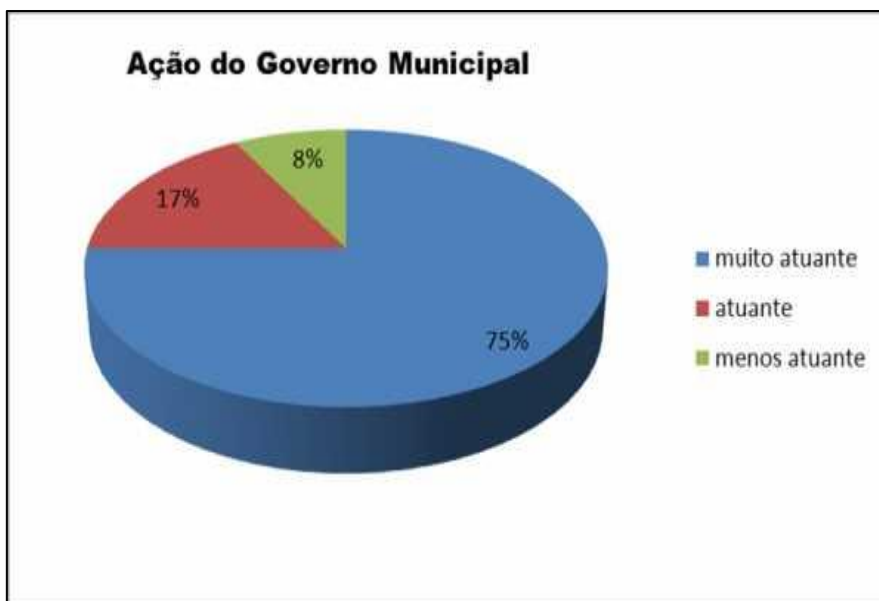
mas com a atuação do governo estadual é possível realocar os recursos em benefício das regiões mais pobres;

b) Os índices socioeconômicos mostram uma evolução no desenvolvimento do Estado e suas regiões, mas ainda o estado apresenta concentrações de riquezas como os COREDES Serra, Metropolitano Delta do Jacuí Vale do Rio dos Sinos e Sul, detendo mais de 50% da economia estadual.

Complementando a pesquisa ressalta o apontamento a seguir do COREDE Hortênsias sobre as ações governamentais.

As ações do Governo Municipal – Na região das Hortênsias os municípios são determinantes na promoção do desenvolvimento. Os gestores municipais que possuem determinação na solução das deficiências orçamentárias e buscam apoio da União através de projetos que visam a melhoria da qualidade de vida da população e desenvolvimento sustentável estão muito bem. Pode-se citar Gramado, Nova Petrópolis, Picada Café e em menor grau Canela e Cambará do Sul. São Francisco de Paula e Jaquirana têm dificuldades na implementação de políticas públicas pela cultura e também pela distância territorial. (COREDE HORTENSIAS, 2012)A atuação do governo federal, gráfico 7, é considerada 25% muito atuante, 50% atuante e 25% menos atuante. A ação integrada entre os governos municipais, estadual e federal se torna uma estratégia articuladora das políticas públicas. Esta atuação se dá através do compromisso dos governantes assumirem um papel mais ativo através de formulação de políticas adequadas a realidade de cada região.

Gráfico 6: Ação do Governo Municipal

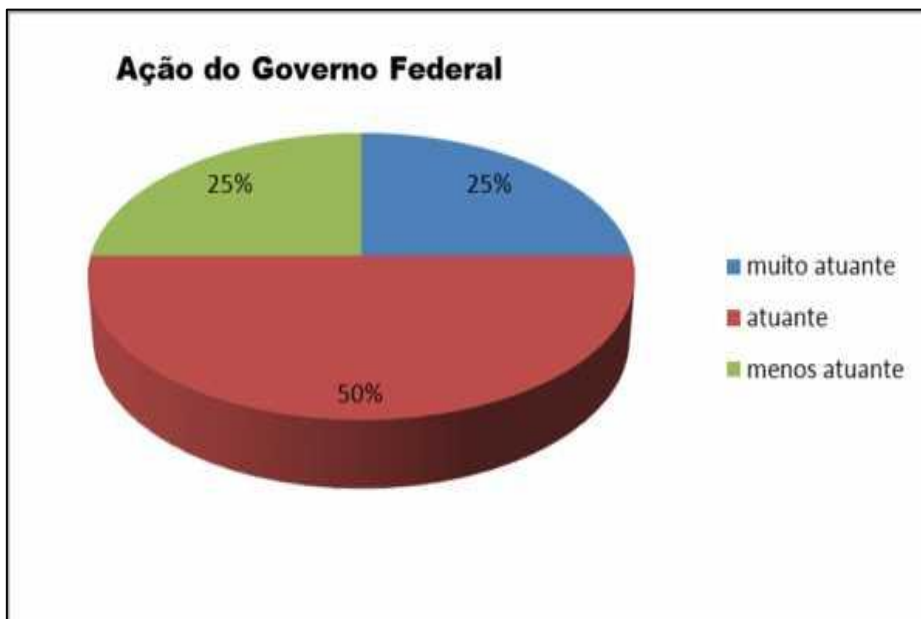


Fonte: Pesquisa junto a agentes sociais/dirigentes de COREDES, 2012

As esferas governamentais são instrumentos para racionalizar os recursos públicos em prol do desenvolvimento buscando concretizar as políticas alinhadas e definidas em cada Conselho. Esta atuação se dá através do compromisso de assumir um papel mais ativo voltado à realidade de cada região.

Este governo interativo ou sócio-político permite realizar acordos entre atores públicos e privados com o fim de resolver problemas e criar oportunidade.

Gráfico 7: Ação do Governo Federal



Fonte: Pesquisa junto a agentes sociais/dirigentes de COREDES, 2012

Outro agente do desenvolvimento regional é a atuação das Universidades. Bandeira (2010) afirma que as universidades são as principais organizações existentes no interior do estado cuja atuação tem alcance efetivamente regional. Além disso, muitas dessas instituições caracterizam-se por uma sólida tradição de integração com a sociedade das regiões onde atuam. Várias delas são Universidades Comunitárias, forma de organização menos comum em outros estados, que se diferencia dos modelos público, confessional e privado, predominantes no resto do país.

A pesquisa mostra que os dirigentes avaliam que o comportamento destas universidades é importante, sendo que 83% dos respondentes consideram muito atuante e 17% atuante, gráfico 8. São instituições que auxiliam no desenvolvimento através de seus projetos de extensão produzindo conhecimento útil à sociedade, além disso, qualificam a mão de obra para atuar na cidade ou região que está inserida.

Gráfico 8: Universidades Comunitárias



Fonte: Pesquisa junto a agentes sociais/dirigentes de COREDES, 2012

Para os respondentes, os órgãos de pesquisa e extensão, gráfico 9, consideram 33% muito atuante e 67% atuante, levando a constatação de que as universidades são consideradas articuladoras das políticas de desenvolvimento auxiliando na implantação e acompanhamento de projetos e ações vislumbrando a minimização das diferenças regionais.

Gráfico 9: Órgãos de pesquisa

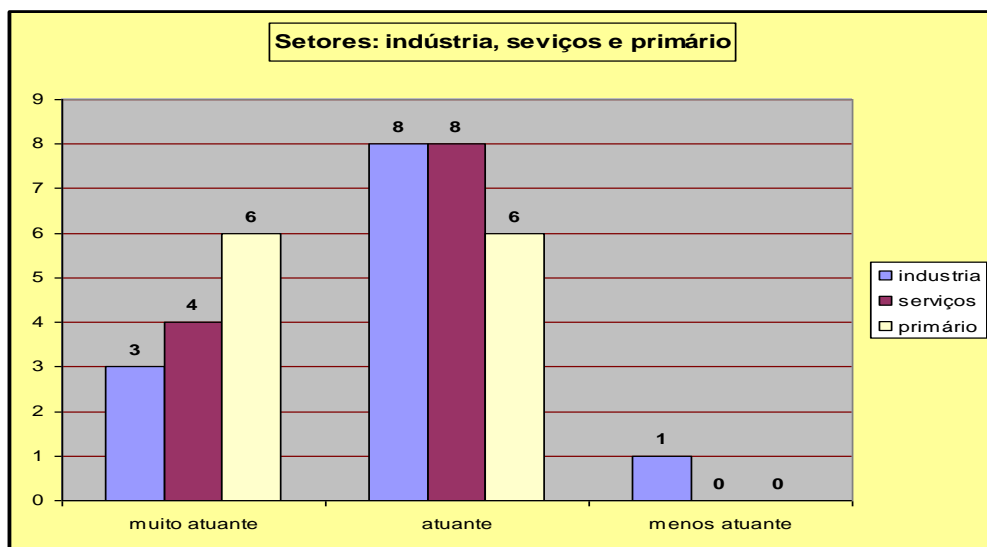


Fonte: Pesquisa junto a agentes sociais/dirigentes de COREDES, 2012

Outro fator que influencia na economia local e regional em relação a sua atuação para o desenvolvimento regional é o setor primário, tendo uma aprovação de 50%, logo o setor da indústria e por último os setor de serviços conforme gráfico 10.

Entretanto, considerando a representatividade média dos três setores da economia é importante ressaltar que cada um possui relevância de acordo com a região porque a pesquisa mostra o caso do COREDE Vale do Taquari, onde o respondente considera muito atuante o setor primário haja vista que 80% da economia dependem diretamente ou indiretamente. A direção deste COREDE justifica ainda que o desenvolvimento desta região está fundamentado neste setor produtivo.

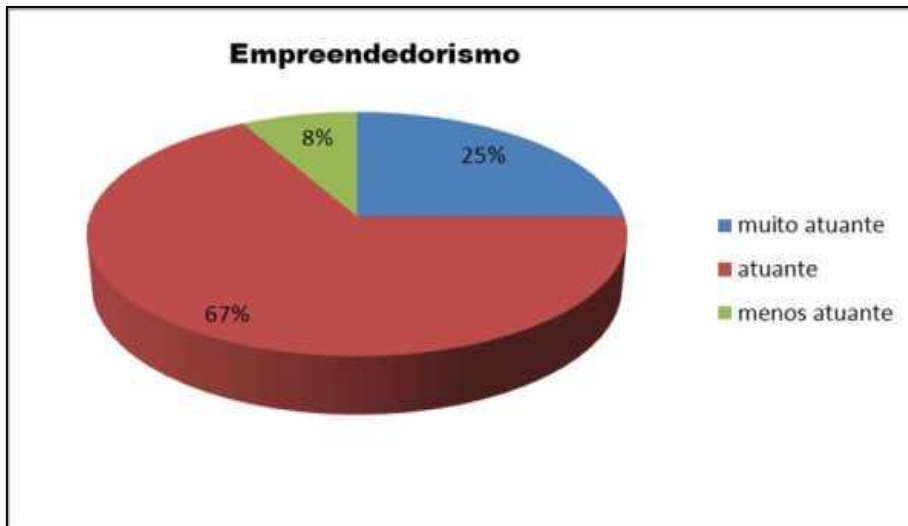
Gráfico 10: Setores: indústria, serviço e primário



Fonte: Pesquisa junto a agentes sociais/dirigentes de COREDES, 2012

O Gráfico 11 mostra a participação da iniciativa privada, representando um percentual de 25% muito atuante, 67% atuante e 8% menos atuante. Sobre este enfoque é um agente considerado importante, pois através do empreendedorismo pode dar uma grande contribuição para a criação de novos postos de trabalho desenvolvendo uma nação, estado ou região.

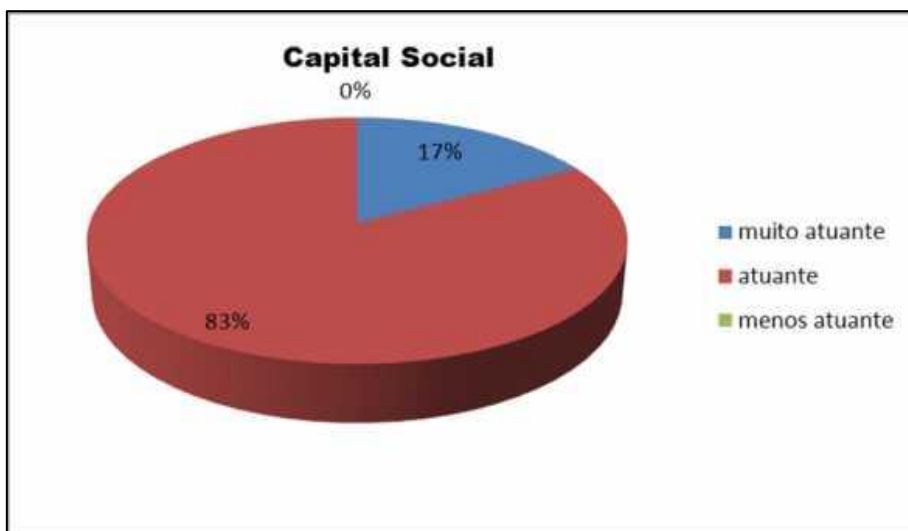
Gráfico 11: Empreendedorismo – iniciativa privada



Fonte: Pesquisa junto a agentes sociais/dirigentes de COREDES, 2012

No gráfico 12 o capital social se demonstra como um agente atuante por 83% e 17% muito atuante. Desde que Putman inseriu este conceito na sociedade o mesmo converge para o desenvolvimento regional porque afirma que independe de valores financeiros recebidos pelas regiões, mas sim o que vai influenciar é o comportamento das pessoas neste lugar.

Gráfico 12: Capital social



Fonte: Pesquisa junto a agentes sociais/dirigentes de COREDES, 2012

Afirma que o capital social é o conjunto de crenças compartilhadas que melhoram o desempenho dos Estados e regiões. Putnam descarta a tese que associa a democratização à modernização econômica, porque sua pesquisa revelou que as regiões que mostraram melhor *performance* institucional não coincidem com as que receberam mais recursos ou investimentos.

Outro agente atuante é a participação dos munícipes no orçamento público, isso caracteriza e fortalece a democracia. A pesquisa revelou que 58% consideram que a participação das pessoas é atuante e 42% muito atuante.

O dirigente do COREDE Centro-Sul acredita que é ponto forte a participação popular especialmente no advento da consulta popular e cidadã. “Não temos mais o modelo antigo de OP. com diversos encontros municipais, microrregionais e regionais articulando políticas integradas de desenvolvimento a qual esta fortemente apoiada na maioria dos municípios pela área pública municipal”, relata ainda o dirigente do COREDE Centro Sul.

Também a Consulta Popular tem sido um instrumento importante para trazer aos municípios recursos para áreas críticas como Saúde, Segurança e Educação. No entanto, a falta de pagamento das Consultas pelos governos estaduais (atual e anteriores) acarretou um passivo significativo. Hoje, pode-se afirmar que as obras ou projetos que impactam no desenvolvimento da região são realizados com recursos federais captados pelos municípios. (COREDE HORTENSIA)

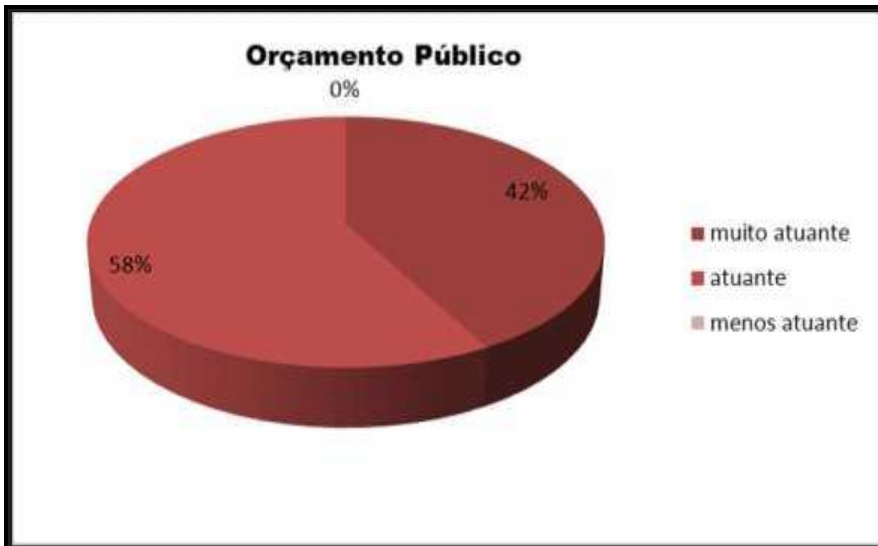
As pessoas que participam efetivamente no orçamento do Estado oportunizam o direcionamento dos recursos de acordo com a necessidade de cada região, e o Estado passa a atender as pessoas com produtos e serviços que realmente proporcionem melhor qualidade de vida.

Em fim, a participação dos munícipes no orçamento do Estado na atualidade se torna um importante instrumento de complementação da democracia representativa, permitindo que o cidadão debata e defina os destinos de um município estimulando o exercício da cidadania.

Considera-se que a população tem o compromisso com o bem público e a co-responsabilização entre governo e sociedade sobre a gestão do município buscando a melhoria contínua dos municípios e suas regiões.

A efetiva participação das pessoas neste novo modelo de gestão pública é a forma mais atuante de estreitar a relação entre governo e cidadão.

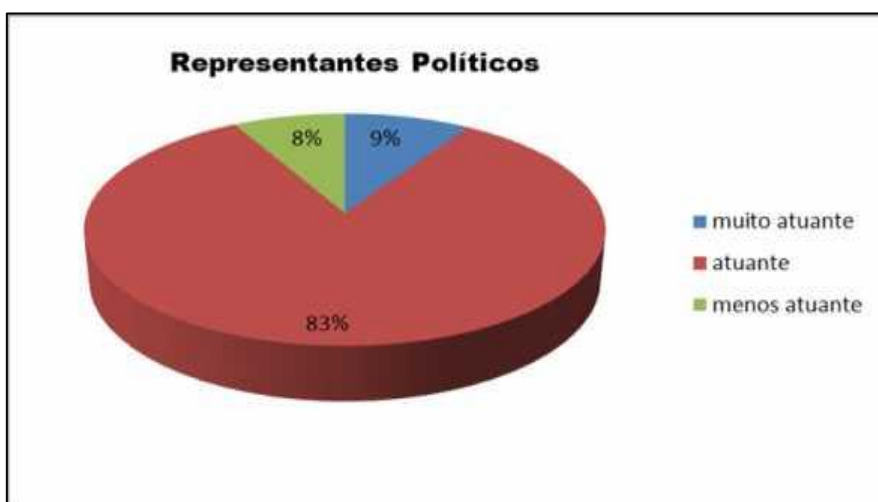
Gráfico 13: A participação dos munícipes no orçamento público



Fonte: Pesquisa junto a agentes sociais/dirigentes de COREDES, 2012

Mais um agente em pauta é a representação política das regiões. Sob a visão dos dirigentes coredianos 84% consideram a necessidade de haver representatividade política atuante em cada região. Com a representação política mais articulada é possível ter mais força para implantar ou implementar projetos em busca do desenvolvimento regional.

Gráfico 14: Representação política

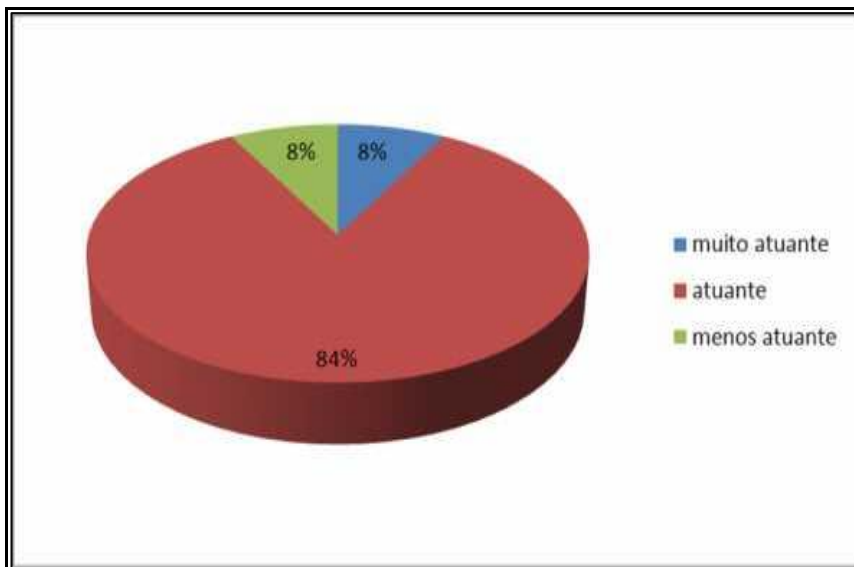


Fonte: Pesquisa junto a agentes sociais/dirigentes de COREDES, 2012

Outro ponto analisado é a realização de ações públicas e privadas em parcerias

consideradas agentes de desenvolvimento e transformações. A pesquisa constatou que 8% dos respondentes consideram muito atuantes, 84% atuantes e 8% pouco atuante, gráfico 15. As ações públicas e privadas são relevantes para o desenvolvimento regional segunda a opinião dos respondentes, haja vista, que os mesmos são articuladores das parcerias que existem nas regiões de atuação de cada ator/ agente de desenvolvimento. Portanto as ações públicas e privadas convergem para o desenvolvimento.

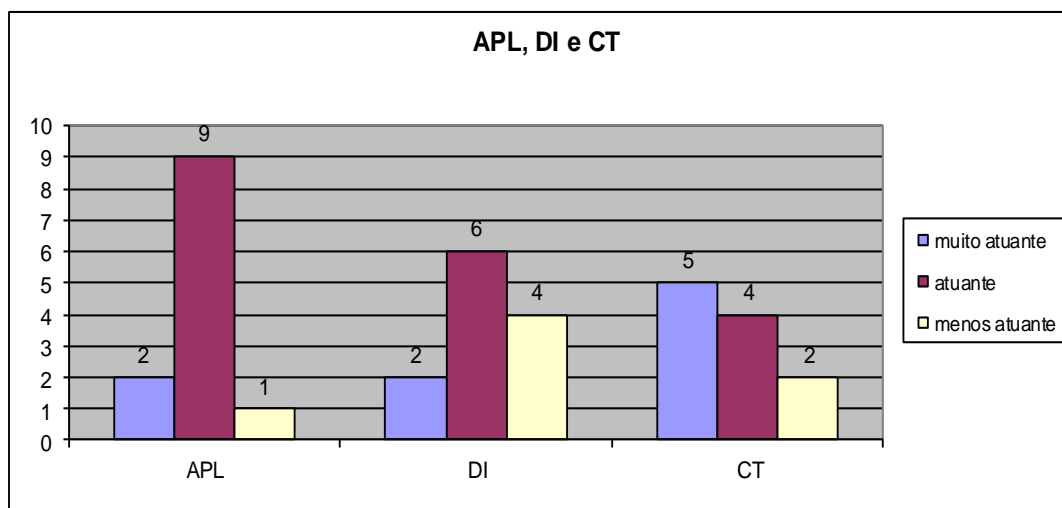
Gráfico 15: Ações públicas e privadas



Fonte: Pesquisa junto a agentes sociais/dirigentes de COREDES, 2012

Outros agentes de desenvolvimento tratados nesta pesquisa foram os arranjos produtivos locais (APL), os Distritos Industriais (DI) e os Centros Tecnológicos (CT), gráfico 16.

Gráfico 16: APL, DI e CI



Fonte: Pesquisa junto a agentes sociais/dirigentes de COREDES, 2011

A literatura sobre os APLs parece estar convergindo cada vez mais em definir como uma concentração geográfica de empresas e outras instituições que se relacionam em um setor particular, ou seja, são aglomerações de empresas de um determinado setor ou cadeia. (BNDS, 2011).

Os DI são uma nova estratégia de desenvolvimento local e regional, haja vista, que pequenas e médias empresas estão se aglomerando em locais ou regiões gerando empregos e aumento de renda. Outro fator importante são os Centros Tecnológicos que proporcionam a inovação dos setores: primário, serviço e indústria.

Segundo Souza Filho (2002) uma das chaves do desenvolvimento local e regional reside na capacidade de cooperação entre seus atores. Ou ainda, o desenvolvimento local, intensifica as relações e os contatos entre os agentes, tanto na área produtiva como na institucional, favorecendo a criação de redes (formais ou informais), fazendo aumentar as sinergias locais e fortalecendo a cooperação entre empresas, permitindo reforçar o caráter competitivo das empresas e das economias locais. (BARQUERO, 1995).

Os respondentes acreditam que uma atuação efetiva destes fatores alinhados com o empreendedorismo que há nas regiões irá proporcionar o desenvolvimento destas regiões, indo ao encontro do viés dos autores citados.

A pesquisa mostra que ainda muitos destes COREDES consideram que os APLs não estão organizados como um todo na cadeia produtiva. Ressalta ainda que a implantação dos DI deveria estar vinculada aos berçários e aos parques tecnológicos, no entanto afirmam que não há uma relação mais estreita.

4 CONSIDERAÇÕES E CONCLUSÕES

O Estado apresentou crescimento no período analisado de 1999 a 2009 nos seus índices socioeconômicos. O seu PIB está crescendo consideravelmente em média de 2,3% ao ano, porém a riqueza não está distribuída, mas sim há uma concentração de recursos quando analisado sob o enfoque das regiões dos COREDES.

Na pesquisa apresentou os COREDES com seus respectivos PIB, o Metropolitano Delta do Jacuí, Serra, Vale do Rio dos Sinos e Sul detêm mais de 50% da economia do Estado formando uma zona de convergência polarizando o desenvolvimento deixando as regiões mais pobres em um quadro desfavorável.

Quando se tratou do PIB *Per capita* sinalizou que as regiões mais ricas, também são as que apresentam este índice alto, tem-se como exemplo a região da Serra, Metropolitana e Vale do Rio dos Sinos.

O IDESE sob a análise do estado apresenta um crescimento de 13,4% considerado médio. Destacou-se o bloco da saúde sendo o único que se apresentou desde o início com índice de alto desenvolvimento, acima de 0,80, mesmo que apresentou um decréscimo de -0,7% de 2000 a 2008.

No outro extremo encontra-se a área do Saneamento, com percentuais praticamente nulos de investimento dentro da Despesa Orçamentária, assim como baixos índices de desenvolvimento, não ultrapassando o índice de 0,570 entre 2000 e 2008, classificando no médio desenvolvimento e demonstrando que há necessidade de se dar uma maior atenção ao setor.

A Renda do estado foi crescente no período de 2000 a 2008, mostrando o PIB *Per Capita* alto e crescente alcançado pelo Rio Grande do Sul, no entanto, permanece classificada como médio desenvolvimento.

O bloco da Educação se apresentou desde 2000 com índice classificado como alto, pois é essencial para o desenvolvimento de uma região. Dessa forma, se consegue habilitar a população aos processos de produção que exigem mão-de-obra qualificada, além de gerarem uma maior produtividade, essencial para uma inserção competitiva no mundo.

Diante disso, a pesquisa mostra que o Estado possui concentração de riqueza, mas

tem alternativas para melhorar a distribuição da renda minimizando as diferenças regionais. Os COREDES podem articular, apoiando com informações regionalizadas, permitindo conhecer a realidade de cada região. Além disso, o governo deve se apoiar nos COREDES para realizar uma política de distribuição de recursos públicos voltada ao desenvolvimento regional preconizando a não concentração de riquezas, proporcionando maior qualidade de vida aos cidadãos.

A pesquisa revela que a distribuição de recursos *per capita* do Estado para as regiões do COREDES adotada a partir de 2009 está ao encontro do desenvolvimento da grande parte das regiões. A matriz 01 demonstra a situação da distribuição dos recursos públicos por COREDES considerando-se situação ideal “idese baixo versus despesa per capita alta”.

Partindo desta metodologia muitos COREDES estão sendo beneficiados com estes recursos buscando minimizar as diferenças regionais que estão constatadas quando a pesquisa analisa os índices socioeconômicos. Exemplo quando se apresenta a situação de “IDESE baixo e despesa per capita alta” – traduz-se que estas regiões estão recebendo recursos suficientes para serem aplicados em projetos e ações governamentais; já “IDESE alto e despesa per capita baixa” não deixa de ser uma situação favorável, porque são regiões consideradas desenvolvidas favorecendo as regiões mais pobres - cita-se como exemplo, o COREDE Serra.

Complementando os fatores e agentes de desenvolvimento mais atuantes nas regiões são importantes para um bom resultado da aplicação de políticas públicas efetivas em prol de qualidade de vida das pessoas, possibilitando as seguintes constatações:

- a) os COREDES respondentes são 89% da matriz 01 com as classificações dos terços em alto, médio e baixo, permitindo dizer que a opinião dos dirigentes mesmos se encontrando em regiões ricas ou menos favorecidas economicamente tem o mesmo alinhamento;
- b) os dirigentes consideram os agentes/fatores tratados nesta pesquisa como partes integrantes para o desenvolvimento dos COREDES tendo o seu grau de importância; e
- c) ressalta-se a posição dos respondentes em relação ao capital social e o associativismo, onde os mesmos consideram o capital social como um divisor de águas influenciando positivamente para o desenvolvimento de uma região.

Uma região competitiva tem condições de aumentar as exportações e gerar

empregos. Além disso, o vetor da regionalização pode atuar no eixo de atenuação das desigualdades. Portanto, qualquer processo de desenvolvimento local deve considerar a variável cultural, pois ela pode chegar a representar um nó estruturante em todo o processo. Afinal de contas, todo processo de mudança causa inquietações e resistências nos indivíduos que fazem parte de uma comunidade. A potencialidade básica de qualquer local, região ou país está assentada em sua população, ou ainda amplamente, em seu ambiente: a interação das pessoas, por meio de sua cultura, com o território e suas relações externas.

Dessa forma uma conquista significativa é a Consulta Popular. Ela tem sido um instrumento importante para trazer aos municípios recursos para áreas críticas como Saúde, Segurança, Educação e Saneamento porque, das obras ou dos projetos definidos pelas políticas, os seus resultados impactam no desenvolvimento da região com recursos públicos regionalizados.

A política de distribuição regionalizada dos recursos públicos é uma alavanca para o processo de desenvolvimento e que requer grandes esforços de fomento e promoção. Para tanto, deve-se poder contar com as estruturas institucional e social existentes.

Contudo a “ótica do desenvolvimento” é sem dúvida importante para todas as regiões. O seu resultado está vinculado à transformação dessa ótica em atitudes e envolvimento das pessoas nas ações e projetos estabelecidos pelas políticas públicas de desenvolvimento, tornando a concepção comum a todos os atores sociais envolvidos no processo.

Conclui-se que o Estado está apresentando um avanço na qualidade de vida das pessoas e a distribuição de recursos públicos regionalizados está evidenciando que as políticas públicas adotadas, no longo prazo, estão proporcionando o desenvolvimento socioeconômico no Rio Grande do Sul. Em complementação sob a visão dos dirigentes dos COREDES o desenvolvimento do Estado ocorre pela articulação e mobilização dos atores locais, estes considerados importantes para que as regiões se tornem politicamente relevantes, enfim Bandeira (2011) afirma que criam condições de sustentabilidade para a implementação de novos modelos de gestão do território.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALONSO, J. A. F.; BANDEIRA, P. S. **Considerações Metodológicas sobre a Divisão Regional** In ALONSO, J. A. F. BANDEIRA, P. S. (Org.); BENETTI, M.D. (Org.). Crescimento Econômico da Região Sul do Rio Grande do Sul. Fundação de Economia e Estatística. Porto Alegre, 1994.

_____, J. A. F. **Evolução das desigualdades inter-regionais de renda no Rio Grande do Sul (1930-70)**. Porto Alegre: FEE, 1984.

AMIN, A. **La política regional en la economía global**. In: AMIN, A.; FERNÁNDEZ, V. R.;

BANDEIRA, Pedro. S. **O Rio Grande do Sul e as tendências da distribuição geográfica crescimento da economia brasileira 1940-1980**, Porto Alegre: FEE. 1988. 115 p.

_____. **Participação, Articulação de Atores Sociais e Desenvolvimento Regional**. UNB, Brasília, 1999.

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

BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. Disponível em www.bnds.gov.br, acesso em 13/05/2011.

BARQUERO, Antonio Vázquez. **Desenvolvimento Local: Novas Dinâmicas na Acumulação e Regulação do Capital**. Tradução Ricardo Brinco. Ensaio FEE, Porto Alegre, Ano 16, v. 1, p. 221-241, 1995.

BECKER, D. F. **Os limites desafiadores do planejamento**. 1998.

BIELSCHOWSKY, R. e MUSSI (orgs.). **Políticas para a Retomada do Crescimento**. Brasília: IPEA, 2002.

BOISIER, Sérgio. **Desarrollo Territorial y Descentralización. El desarrollo em el lugar y em los manos de la gente**. Revista Eure, Vol. XXX, n. 90, Santiago do Chile, setembro de 2004. Disponível em: <http://www.scielo.cl/pdf/eure/v30n90/art03.pdf> acessado em out.2011.

CARGNIN, Antonio Paulo. **A dimensão territorial no planejamento governamental brasileiro: avanços e limitações na elaboração dos Planos Plurianuais**. Texto elaborado como contribuição ao I Seminário Reforma do Estado e Território: Integração Sul Americana e Gestão do Território. Porto Alegre, UFRGS/POSGEA, nov. 2007.

CARNEIRO, Ricardo. **Desenvolvimento em Crise: A economia brasileira no último quarto do século XX**. São Paulo: Editora UNESP, IE – UNICAMP, 2002.

CLEMENTE, Ademir e HIGACHI, Hermes Y. **Economia e desenvolvimento regional**. São Paulo, Atlas 2000.

COREDES RS. Disponível em www.nidus.org.br. Acessado em 20/01/2010

CROCCO, Marco e DINIZ, Clélio Campolina. Introdução – **Bases teóricas e instrumentais da economia regional e urbana e sua aplicabilidade ao Brasil: uma breve reflexão**. In: Economia Regional e Urbana: contribuições teóricas recentes. Belo Horizonte, Editora da UFMG, 2006. pp 9-31.

DALLABRIDA, Valdir Roque. **A gestão territorial através do diálogo e da participação**. In: Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de agosto de 2007, vol. XI, núm. 245 (20). Disponível em: <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-24520.htm>> Acesso em 05 de março de 2012.

DINIS, Clélio Campolina. **Experiencia Francesa de Planejamento Regional. Relatório de Pesquisa do Projeto Diretrizes para formulação de políticas de desenvolvimento regional e de ordenação de território brasileiro**. Belo Horizonte, UFMG, 2007.

DORNELLES, Carlos A.S e PANSIERA, Enio G. **Relatório de auditoria operacional**. Porto Alegre, 2008.

DUARTE, A. (1980). **Regionalização: considerações metodológicas**. Boletim de geografia teórica, Rio Claro, 1980.

FARIA, Luiz A. E. **A Economia Política, seu método e a Teoria da Regulação**. Porto Alegre: Ensaio, 1992.

FERNANDEZ, Vitor Ramiro, AMIN, Ash e VIGIL, Jose Ignacio. Discutiendo el desarrollo regional: desde la emergencia y la institucionalización de la nueva ortodoxia hacia su reconsideración. In. FERNANDEZ, Vitor Ramiro, AMIN, Ash e VIGIL, Jose Ignacio. **Repensando el desarrollo regional**. Contribuciones globales para una estrategia latinoamericana. Madrid: Miño e Dávila, editores, 2007.

FIALHO, Rogério Correa. **O planejamento estratégico versus orçamento participativo: conflito ou parceria – uma análise da experiência gaúcha no período de 1999-2002**. Porto Alegre UFRGS, 2003.

FRANTZ, Walter. **A experiência dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul. Participação e educação política**. Ijuí. Editora Unijuí, 2004.

FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA. Porto Alegre. Disponível em <www.fee.rs.gov.br>. Acesso em 31/03/2010.

FURTADO, Celso. **Perspectiva da economia brasileira**. 2 ed., Rio de Janeiro. DASP, 1958.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural**. 12 ed. São Paulo, Ed. Loyola, 2003.

HÖFLER, Cláudio Edilberto e BÜTTENBENDER, Pedro Luís (org.). **Universidade, Mercosul e Desenvolvimento** – conhecimento, comércio internacional, desenvolvimento e integração regional. Editora da FURI, 2010

HOFMAN, Rodolfo. **Distribuição de renda: medidas de desigualdade pobreza**. São Paulo, Ed. da USP, 1998.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Indicadores**. Disponível em www.ibge.gov.br. Acessado em 20 de março de 2010.

KRÜTZMANN, Vanessa; MASSUQUETTI, Angélica. **Análise do Desenvolvimento Socioeconômico no Sul do Brasil: Impacto da Reestruturação Política, Administrativa e Fiscal nos Estados do Rio Grande do Sul e de Santa Catarina**. In: WORKSHOP APDR: Casos de Desenvolvimento Regional, 5., 2010, Coimbra (Portugal). Anais Coimbra (Portugal): APDR, 2010.

LIMA, Ana Carolina da Cruz e SIMÕES, Rodrigo Ferreira. **Teorias do desenvolvimento regional e suas implicações de política econômica no pós-guerra: o caso do Brasil**. Belo Horizonte, UFMG 2009.

MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **Política Nacional de Desenvolvimento Regional do Brasil**. Disponível em www.integracao.gov.br/desenvolvimentoregional, acessado em 22/11/2009.

MYRDAL, G. **Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas**. Rio de Janeiro: MEC/IESB, 1960.

MUÑOS, Andréa Elena Pizzarro. **Regionalização para o planejamento e desenvolvimento do RS**. Dissertação (mestrado). Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Economia, São Paulo, 2007.

OLIVEIRA, F. A. **Consórcios intermunicipais de saúde: instrumento de descentralização e de municipalização**. Brasília, CEPAL/IPEA, 1998.

PENA JÚNIOR, M. A. G.; VÁLERY, D. F. **Responsabilidade social e desenvolvimento local: a necessidade de uma pró-atividade empresarial**. Revista Virtual de Gestão de Iniciativas Sociais. 3. ed. jun. 2005. Disponível em: <<http://www.ltds.ufrj.br/gis/anteriores/rvgis3.pdf>>. Acesso em: 25/03/2010.

PERROUX, François. **O conceito de pólo de crescimento**. In: SCHWARTZMAN, Jacques. Economia regional. Belo Horizonte: Cedeplar, 1977.

PROJETO RS 2010. **Desequilíbrios regionais**. Pedro S Bandeira (coordenador) Jorge Souza Filho, Esteban Carrion (metrometroplan), Ada Picolli. POA, 1998.

PUTMAN, Robert. **Comunidade e democracia. A experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1996.

RIO GRANDE DO SUL. Auditores responsáveis pela elaboração do relatório de auditoria operacional, publicado em março de 2006, ao Tribunal de Contas do Estado: direção de controle e fiscalização.

_____. **Constituição do Estado do Rio grande do Sul, 1989.** Disponível em www.al.rs.gov.br/prop/Legislacao/Constituicao/Constituicao.htm, acessado em 08 de fevereiro de 2010.

_____. Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. (2009)

ROFMAN, A. **Desigualdades regionales y concentración económica: el caso argentino.** Buenos Aires: Siap, 1974.

RORATO, Geisa Zanini. **Descentralização e Planejamento: o caso dos conselhos regionais de desenvolvimento do Rio Grande do Sul.** Dissertação de Mestrado. PROPUR, Porto Alegre, 2009.

RUMOS A 2015, SCP. **Estudo de desenvolvimento regional e logística para o Estado do Rio Grande do Sul – V.1.** Secretaria de Coordenação e Planejamento, Porto Alegre, 2006.

SCHWARTZMAN, Simon. Seminário sobre Política de Desenvolvimento Social. Revista de Ciências Sociais. Fortaleza: v. 5, n. 2, p. 101-111, 1974.

SECRETARIA DA FAZENDA – SEFAZ. – Nota Técnica. Assessoria Econômica, 2010.

SENADO FEDERAL. **Orçamento da União – plano plurianual.** Disponível em www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/PPA/Elaboracao acessado em 08 de maio de 2010.

SIEDENBERG, Dieter Rugard **Um modelo aplicado: planejamento nos Coredes.** In: Siedenberg, Dieter R. (Org.): Fundamentos e Técnicas de Planejamento Estratégico Local/Regional. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2011.

_____. Dieter Rugard; SAAD, Andréa Zamin; SENGER, Carine Maria. **Condicionantes históricos e determinantes contemporâneos do desenvolvimento regional no Rio Grande do Sul.** In: Carvalho, J. R.; Herrmanns, K. (org.): Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional no Brasil. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2005.

SOUZA FILHO, Jorge Renato. **Desenvolvimento Regional Endógeno, Capital Social e Cooperação.** Disponível em www.nutep.adm.ufrgs.br, em 20/03/2002

SOUZA, N. de J. **Desenvolvimento regional.** (versão preliminar), Porto Alegre, UFRGS, 1999.

SPAREMBERGER, Ariosto. **Organização, comercialização e concorrência no sistema agroalimentar (SAG).** In: SPAREMBERGER, Ariosto; BÜTTENBENDER, Pedro Luiz; ZAMBERLAN, Luciano. Princípios de Agronegócios: conceitos e estudos de caso. Ijuí: Unijuí. 2010.

TAVARES, Hermes M. **Desenvolvimento “endógeno”, novos desequilíbrios e a necessidade de políticas regionais.** In Anais do Congresso da ANPUR, 1999. Porto Alegre, 1999.

VIGIL, J. I. (Comp.). **Repensando el Desarrollo Regional – Contribuciones globales para una estrategia latinoamericana.** Buenos Aires: Editorial Miño y Dávila, 2008, p. 353-373.

ANEXO

ANEXO 01: QUESTIONÁRIO

PARTE 1	COREDE:																							
	QUESTIONÁRIO SOBRE A IMPORTÂNCIA DA ATUAÇÃO SEGUNDO TIPO DE AÇÃO											Mais atuante		Menos atuante										
	TIPO DE AÇÃO											Marcar com um X (*) a grandeza da importância da ação												
1	ação do governo estadual																							
2	ação dos governos municipais																							
3	ação do governo federal																							
4	as iniciativas do empresariado privado/empreendedorismo																							
5	a influência direta e indireta de órgãos de ensino e pesquisa																							
6	as proposições com origem na cultura e no grau de associatividade (capital social)																							
7	a influência dos representantes políticos locais no apoio de implementação de projetos																							
8	as iniciativas das entidades classistas																							
9	participação dos munícipes no orçamento participativo																							
10	a influência do setor da indústria																							
11	a influência do setor primário																							
12	a influência do setor de serviços																							
13	o comportamento das universidades comunitárias																							
14	os arranjos produtivos locais (APLs)																							
15	a adoção de políticas públicas e ações conjuntas do setor governamental e privado																							
16	a implantação dos distritos industriais																							
17	os centros tecnológicos																							
18	a estrutura fundiária melhor distribuída																							
(*) Procure marcar primeiramente a ação à qual atribuiria o nível mais forte (10) e após o caso com valor 9 e assim sucessivamente criando uma hierarquia, independentemente da ordem aqui colocada no questionário; caso se tiver que colocar dois do mesmo nível pode ser feito, em especial seria importante que os níveis 10, 9 e 8 (os três mais atuantes) fossem casos com identificação única tendo em vista a sequência pretendida na questão 2																								
PARTE 2	AVALIAÇÃO DESCRITIVA DAS AÇÕES DE NÍVEL 10, 9 E 8 (AS MAIS IMPORTANTES)																							
	Descreva separadamente cada uma das ações nos três níveis melhores, indicados na PARTE 1, se possível indicando os valores aplicados, dimensões, etc, e também os efeitos mais notáveis em outros setores (por exemplo: se for implantação de uma estrada citar quais estímulos ou efeitos foram criados sobre o desenvolvimento e se houver repercussão econômica apontar em que aspecto sócio-econômico melhorou, por exemplo, condições de infraestrutura para população, etc.). Resumindo, é realizar uma descrição justificando o destaque que foi dado ao apontar os agentes e ações de nível mais forte em sua região Funcional como fatores importantes para o desenvolvimento sócio-econômico. Esta avaliação pode ser feita em texto no formato que preferir.																							