

# **Regionalização e planejamento: reflexões metodológicas e gerenciais sobre a experiência gaúcha**

*Jackson De Toni*

*Economista, Mestre em Planejamento Urbano e Regional (UFRGS), Professor do Departamento de Economia da ULBRA e Técnico em Planejamento da Secretaria da Coordenação e Planejamento do Estado do Rio Grande do Sul.*

*Herbert Klarmann*

*Geógrafo, Mestre em Desenvolvimento Regional (UNISC), Professor do Departamento de História e Geografia da UNISC e Técnico em Planejamento da Secretaria da Coordenação e Planejamento do Estado do Rio Grande do Sul.*

## **Resumo**

*Este artigo aborda a problemática da divisão regional como instrumento de planejamento governamental. Os recortes teóricos básicos são abordados, inicialmente, demarcando a necessidade e a relevância de uma abordagem social e histórica do problema. Na seqüência, a trajetória das regionalizações adotadas no Rio Grande do Sul é descrita e analisada criticamente. O artigo finaliza com a apresentação e a análise do Programa de Regionalização Administrativa, atualmente em curso, suas perspectivas e possibilidades de consolidação metodológica para servir como instrumento efetivo do planejamento do desenvolvimento regional no Estado.*

## **Palavras-chave**

**Regionalização; planejamento; gestão pública.**

## **Abstract**

*This article discusses the problem of the regional division as instrument of government planning. The basic theoretical approaches are initially described, demarcating the need and relevance of a social and historical research of the problem. In the sequence the trajectory of the regionalizations adopted in State of Rio Grande do Sul is described and critically analyzed. The article concludes with the presentation and analysis of the "Program of Administrative Regionalization" (Programa de Regionalização Administrativa), now in course, its perspectives and possibilities of methodological consolidation to serve as effective instrument of the planning of the regional development in the State.*

## 1 - Introdução

A retomada de temas tão caros como o local e o regional e, junto com ela, a questão da descentralização vêm trazendo, em seu bojo, a necessidade de se repensarem os recortes territoriais existentes nos mais variados contextos. Temática de muitas reflexões, debates, mas, infelizmente, de poucas análises mais aprofundadas, a questão da regionalização (ou das divisões regionais para o caso das delimitações setoriais de órgãos de governo) vem assumindo importância dentro do próprio debate da gestão do território, seja por parte da preocupação dos atores locais em procurarem situar melhor o “chão” de sua prática, em termos de demandas, projetos e ações, seja por parte dos governos (e aqui se dá destaque à experiência do Governo gaúcho) em também tentarem encontrar uma escala espacial maior do que a municipal e menor do que a estadual, trazendo uma melhor visualização territorial de seus programas e projetos, necessidade reforçada pela emergência de formas participativas de gestão orçamentária que requerem delimitações territoriais mais claras para facilitar a própria localização da população nos seus problemas e demandas.

Com isso, a preocupação do trabalho foi procurar estabelecer algumas reflexões a respeito do debate acerca do problema de identificação e legitimidade dos recortes regionais gaúchos. Para tanto, partiu-se de uma recuperação histórica sobre o próprio conceito de região e regionalização, no debate travado dentro de diferentes escolas, o que é feito na seção 2. Em seguida, na seção 3, levantam-se algumas considerações sobre a diferenciação macrorregional existente dentro do Rio Grande do Sul. A seção 4 é dedicada à revisão da trajetória da delimitação regional da ação pública, retratada principalmente por meio da constituição de divisões regionais setoriais para cada órgão de governo, dentro de uma lógica única e isolada. Na seção 5, são colocadas algumas contribuições e reflexões acerca da experiência recente do Programa de Regionalização Administrativa do Estado (PRAE). Finalizando, o trabalho traz algumas projeções, analisando as perspectivas de uma proposta que contenha as necessidades e as aspirações dos atores regionais e locais e que também sirva para uma racionalização da ação pública voltada mais para uma ação territorial do que setorial.

## 2 - O problemático conceito de regionalização

O debate teórico e prático sobre o tema da regionalização é clássico na economia regional, no planejamento regional e no campo da gestão pública em geral. Para Richardson (1975), por exemplo, as alternativas para estabelecer critérios plausíveis de regionalização do território envolvem desde a simples aceitação da divisão regional preexistente, a partir de critérios tipicamente governa-

mentais, até a adoção, no outro extremo, do paradigma neoclássico do espaço isotrópico, neutro e homogêneo, dividindo-o da forma que mais convier aos interesses do pesquisado ou conforme o objeto pesquisado.

Outros autores, como Hilhorst (1975), atribuem a escolha do critério de regionalização ao tipo de análise pretendida no processo de planejamento regional, propondo, inclusive, metodologias específicas para delimitação de regiões polarizadas e homogêneas — modelos gravitacionais, por fluxos, números-índice<sup>1</sup> e análise fatorial —, não sem antes anunciar que o pesquisador sempre “tenderá a um certo grau de subjetividade” (ibid. p. 84) na escolha de hipóteses e técnicas.

O debate teórico sobre a delimitação regional aponta quase invariavelmente para três tipos de critérios que estruturam o conceito de regionalização: a **polarização**; a **homogeneidade**; e o **planejamento**.

A **região homogênea** é baseada na possibilidade de agregação territorial a partir de características uniformes, arbitrariamente especificadas. Os padrões de comparação e de agregação podem estar baseados na estrutura produtiva existente, em fatores geográficos, na dinâmica do consumo interno ou na ocorrência de recursos naturais específicos, padrões edafo-climáticos ou topográficos. Fatores não diretamente mercantis, como regimes políticos ou culturais, também podem ser considerados.

A **região polarizada** assume a hipótese da polarização espacial a partir de um campo de forças que se estabelece entre unidades produtivas, centros urbanos ou aglomerações industriais. Aqui a análise de fluxos de produção e consumo<sup>2</sup> e das conexões intra e inter-regionais assume absoluta relevância porque revela a rede e a hierarquia existentes. A região é considerada heterogênea e funcionalmente estruturada, com fluxos de intensidade variada, normalmente convergindo para poucos pólos. O foco metodológico estrutura-se mais na análise e na dinâmica do modo de articulação e das tensões entre os pólos que na delimitação das fronteiras regionais. Uma outra linha de abordagem teórica (Markusen, 1981) questiona esse recorte na medida em que a dinâmica própria do capitalismo tenderia a homogeneizar as relações sociais no espaço, fazendo do próprio conceito de região uma categoria de menor relevância como *locus* espacialmente homogêneo.

<sup>1</sup> Um exemplo de regionalização a partir de índices de especialização do comércio varejista, serviços urbanos e pólos urbanos e cálculo de quocientes locacionais está em Lemos (1993).

<sup>2</sup> Nas análises de fluxos regionais para delimitação da divisão regional, considera-se, também, a análise dos fluxos de tráfego (pesquisas de origem-destino), das comunicações e de outros serviços públicos e privados para identificar, a partir da intensidade e da direção dos mesmos, os pólos dominantes e sua área de influência.

A **região de planejamento** deriva da aplicação de critérios político-administrativos instrumentalizados na atividade de planejamento. A regionalização definida a partir desse marco representa uma intencionalidade da autoridade pública que afirma uma compreensão do território a partir das necessidades de execução de determinados serviços públicos, do exercício do poder regulatório do Estado ou, por exemplo, da focalização das políticas setoriais em determinada parte do território.

Essas tipologias básicas, já comentadas por Boudeville (1973), não eliminam as dificuldades básicas na delimitação regional: a ambigüidade decorrente do fato de que qualquer extensão de terra pode ser organizada num sistema hierárquico de diferentes tamanhos e conexões e o risco de distorções nas relações inter-regionais, caso a divisão regional não contemple toda a extensão de uma formação econômica específica a ser estudada (uma economia nacional, por exemplo), é a questão da contigüidade (Alonso, 1986).

Além dos dilemas tipicamente teóricos, outra ordem de problemas mais práticos é inevitável na opção por critérios de regionalização. Nas análises de crescimento regional de longo prazo, por exemplo, as distorções resultantes de vieses estatísticos, gerados por novas divisões políticas do território (novos municípios), são sérios obstáculos para a compatibilização prévia das unidades territoriais. Nesse caso, o problema aumenta com o crescimento do processo de parcelamento. No longo prazo, como é lembrado por Alonso e Bandeira (1994), o cenário econômico e social das regiões definidas pelo critério da homogeneidade ou similaridade tende a mudar significativamente, afetando as fronteiras anteriormente delimitadas. Tais mudanças podem ocorrer na divisão inter-regional do trabalho, novas tendências nacionais, esgotamento ou descoberta de recursos naturais, novas infra-estruturas, que mudam a rede de polarização, e assim por diante.

A construção de critérios de regionalização para o planejamento regional pode considerar, como visto, tanto o recorte da região homogênea quanto da polarizada. O fundamental é a coerência metodológica e a consistência das políticas daí resultantes. Se, do ponto de vista empírico, no campo da produção de serviços públicos ou da integração territorial de políticas setoriais, a operacionalidade do conceito é uma característica fundamental, não será menos verdadeira a afirmação de que, mesmo em critérios aparentemente “práticos”, há sempre conceitos ocultos e categorias teóricas preexistentes.

A definição do conceito de uma região não é um *deus ex machina*, mas um arranjo teórico flexível, maleável e formatado de acordo com os desdobramentos de novas categorias no processo de progressão do abstrato para o concreto (Lemos, 1993). Há, inclusive, a possibilidade de sistematizar os conceitos de região em dois grandes campos: aqueles que fazem a abstração das contradições do sistema social que definem a região a-historicamente, que seriam as

**concepções convencionais** (Von Thünen, Lösch, Christaller, Perroux e Boudeville, por exemplo), e aquelas **concepções avançadas**, que definem o *locus* regional incorporando as relações sociais e a região como produto da divisão social do trabalho, dentro de uma totalidade histórica (Coraggio), como formação social-produtiva integral (Rofman) ou como produto e dimensão das relações sociais (Lipietz), conforme propõe Breitbach (1988).

Uma síntese das problematizações do conceito de região para a finalidade deste trabalho, isto é, analisar a trajetória e a situação atual da política de regionalização proposta pelo Estado do Rio Grande do Sul, poderia ser resumida nas duas argumentações seguintes.

Um conceito de região que seja suficientemente evidente e legível quanto à opção pelo recorte teórico adotado (homogênea ou polarizada), que explicitamente suas hipóteses sobre o espaço e que, simultaneamente, tenha atributos de operacionalidade para instrumentalizar as políticas públicas de caráter regional. Isto implica aceitar que há racionalidades distintas na ação governamental que obedecem, no mínimo, a duas restrições:

- a) uma restrição derivada da **composição técnica dos serviços públicos** prestados no território que organizam o espaço conforme as especificações e os requisitos técnicos da sua própria produção. Por exemplo, serviços de saúde pública, que valorizam a densidade demográfica como variável-chave para a estruturação dos serviços no território, e serviços de regulação pública na área do desenvolvimento sustentável e preservação de recursos hídricos, que certamente atribuiriam maior centralidade à disposição das bacias hidrográficas;
- b) uma outra derivada da **racionalidade das relações políticas** vista como processo legitimatório e de disputa por hegemonia. Dessa condição, que é inerente e própria ao exercício do poder e ao jogo democrático, não é incomum o surgimento de tensões políticas, grupos de pressão sobre o Governo, interesses setoriais, etc., fortemente localizados, focados em regiões e áreas precisas. Essa outra lógica faz com que a racionalidade técnica seja permanentemente combinada com a racionalidade política, o que é, além de inevitável, normal e desejável num processo democrático. O problema reside, nesse caso, na comum ausência ou fragilidade na estabilidade das regras do jogo e dos pactos legitimatórios que garantem capacidade de representação ao Estado (e governabilidade, portanto).

O resultado concreto dessas sínteses precárias é a volatilidade no tempo, a inconsistência técnica ou a ineficiência funcional de regiões criadas em tais condições.

Um segundo problema, e não menor, é a estabilidade, no longo prazo, da permanência dos mesmos critérios que definem a regionalização e o mecanismo de gestão pública desse processo, isto é, as formas típicas de gestão do planejamento do desenvolvimento regional responsáveis pela manutenção, pelo

aperfeiçoamento e pela execução da política regional. Em outras palavras, quem decide, como decide e quando decide a mudança dos contornos regionais, dos critérios utilizados e das conseqüências práticas dessas iniciativas. Esse problema aparece com recorrência e muita clareza em situações sociopolíticas absolutamente distintas na história dos governos gaúchos, como demonstram a experiência (comentada mais adiante) da **Proposição de Organização Territorial do Estado para fins de Programação Regional e Urbana**, executada em 1974, depois o **Programa Estadual de Descentralização Regional**, levado a cabo em 1987 e, finalmente, o atual e em curso **Programa de Regionalização Administrativa**, iniciado no final de 1999.

### 3 - As diferenças regionais no Rio Grande do Sul

Contemporaneamente, a divisão mais freqüente do Estado é aquela que desmembra o território gaúcho em três grandes macrorregiões com origem na análise da própria formação histórica do espaço econômico e social. Ela estabelece, então:

- a) a **macrorregião sul**, que apresenta uma estrutura econômica mais simples, organizada em duas grandes cadeias produtivas, que respondem pela renda regional, a orizicultura e a pecuária de corte. Sua estrutura fundiária é característica da grande propriedade, herança da política de sesmarias da última colônia e início do império. A concentração de renda, a reduzida densidade demográfica e uma hierarquia urbana pouco definida somam-se ao pouco dinamismo econômico do conjunto dessa macrorregião. Além das duas atividades principais, a região apresenta também a fruticultura e a produção de conservas, próximo à região de Pelotas. A região parece ser especialmente vulnerável à concorrência de produtos importados e de produtos incentivados vindos de outras regiões do País. Alguns estudos já apontaram, no passado, que uma das maiores dificuldades regionais é a reduzida capacidade dos agentes locais em identificarem e explorarem oportunidades de diversificação econômica;<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Diagnóstico que foi confirmado por vários trabalhos publicados pela Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser e no estudo **Desequilíbrios Regionais, Crescimento Regional no Rio Grande do Sul: Tendências e Desafios** (RS Secr. Coord. Planej., 1998). Esse aspecto reforça, particularmente, outros fatores já estudados do declínio dessa região: a menor intensidade das economias aglomerativas, mercado de trabalho menos qualificado, baixa capacidade de acumulação da pecuária, reduzido mercado interno e influência da polarização da Região Metropolitana de Porto Alegre.

- b) a **macrorregião norte**, onde a estrutura produtiva é associada à agropecuária e à agroindústria, porém dentro da macrorregião há ocorrência de sistemas mais especializados vinculados ao crescimento industrial, de insumos e de equipamentos para o Setor Primário ou processamento de produtos agrícolas. Há influência significativa de culturas para exportação, como a soja e o trigo, assim como crescente ameaça de concorrência devido à maior produtividade de culturas no centro-oeste do País. Com a predominância da pequena propriedade e a existência de uma cultura do trabalho vinculada à cultura das imigrações européias, a suinocultura, a produção de laticínios, a agroindústria de aves e o fumo são atividades que se adaptam bem ao processo de integração indústria-pequena propriedade;
- c) a **macrorregião nordeste**, que concentra a industrialização e os maiores aglomerados urbanos e uma rede bem estruturada, com regiões de grandes vantagens aglomerativas no eixo Porto Alegre—Caxias do Sul e em algumas áreas adjacentes. A composição da mão-de-obra e a cultura empresarial sofreram forte influência colonizatória, portanto, há uma rede consolidada de pequenas e médias empresas articuladas nos setores mais dinâmicos. Alguns dos principais sistemas locais de produção, como o calçadista, o metal-mecânico e o moveleiro, se concentram nessa parte do território gaúcho. Na agroindústria, a vitivinicultura está progressivamente se ajustando aos novos padrões de competitividade após a crise da primeira metade dos anos 90.

A crescente aglomeração industrial e a densificação da região metropolitana acabaram por gerar taxas de crescimento menos dinâmicas nos anos 80 e 90, provavelmente por deseconomias externas na Capital, embora o entorno metropolitano ainda cresça a taxas significativas. Os efeitos do “transbordamento” estão restritos ao setor já dinâmico do eixo Caxias do Sul—Porto Alegre e não contribuem para mudar a configuração tradicional das macrorregiões. No máximo, estimulam bolsões com crescimento industrial acima da média nos limites da região perimetropolitana.<sup>4</sup>

É fácil perceber que a visão tradicional e imediata de um “sul” pobre e atrasado e de um “norte” dinâmico e progressista não é absolutamente verdadeira a partir da simples análise dos dados estatísticos de renda, emprego, serviços urbanos, investimentos e outros<sup>5</sup> no conjunto do Estado. Pode-se concluir que: (a) registra-se a ocorrência de áreas com baixa dinâmica econômica e

<sup>4</sup> Movimento que já era assinalado nos anos 70, segundo Gründling e Bandeira (1988, p. 53).

<sup>5</sup> Especialmente as revelações do Índice de Desenvolvimento Humano por Municípios (IPEA) e do Índice Social Municipal Ampliado (FEE) e sua trajetória em municípios da chamada macrorregião norte.

social na parte norte do Estado, tão ou mais precárias que as existentes na parte sul; (b) mesmo a região norte apresenta situações críticas de competitividade, associadas à crise da agricultura familiar e da pequena propriedade rural;<sup>6</sup> e (c) mesmo no entorno de Porto Alegre, que concentrava mais de 26% do produto industrial (1959) contra pouco mais de 12% atualmente (1990), há um claro processo de perda de vantagens aglomerativas, saturação das redes de infra-estrutura, conurbação desorganizada e custos crescentes de transporte e localização, com diminuição, inclusive, da participação no Setor Terciário ao longo dos últimos 30 anos.

Sobre a crescente complexidade dos padrões de divisão regional no Estado, cabe mencionar pesquisa recente patrocinada pela Assembléia Legislativa do Estado (Desenvolvimento..., 2001), onde se conclui que há inadequação das divisões macrorregionais para a análise do perfil socioeconômico do território gaúcho. Segundo o relatório, há evidências de grande diferenciação no interior da chamada macrorregião nordeste entre a RMPA e a Serra-Litoral, especialmente quanto ao **capital social**<sup>7</sup> e à cultura política. Os resultados parecem indicar um índice de participação, de cultura cívica e de associativismo na área metropolitana muito inferiores aos de outras áreas do eixo dinâmico do Estado. O aprofundamento dessas clivagens poderia sugerir que, a partir dessa constatação, os futuros estudos regionais assumissem quatro divisões macrorregionais e não mais as três convencionais.

É a partir desse duplo contexto — a instabilidade teórica do conceito de região e a polissemia vinculada aos critérios de regionalização e à complexidade crescente do espaço socioeconômico gaúcho — que vamos passar, agora, à descrição e à crítica das divisões regionais adotadas como instrumento de planejamento governamental.

---

<sup>6</sup> Existe um saldo migratório negativo desde os anos 60 para quase toda a região, segundo o estudo **Desequilíbrios regionais, crescimento regional no Rio Grande do Sul: tendências e desafios** (RS. Secr. Coord. Planej., 1998, tab. 15, p. 66).

<sup>7</sup> Capital social é um conceito que designa um conjunto de características não diretamente mercantis que organizam as relações sociais em determinados grupos e territórios na direção da cooperação, solidariedade e confiança mútua entre os agentes, de modo a viabilizar ou facilitar as ações de caráter coletivo. Segundo o Banco Mundial, são as instituições, relações e normas que conformam a qualidade e a quantidade das interações sociais de uma sociedade como um fator de coesão social, incluem-se as redes sociais, horizontais e verticais, os sistemas de governança e institucionalidade, o Judiciário e o regime político. Uma aplicação concreta desse conceito para o caso da Itália pode ser vista em Putnam, **Comunidade e Democracia, a Experiência da Itália Moderna** (1996).

## 4 - A trajetória da delimitação territorial da ação pública

A reestruturação da capacidade de gestão e planejamento da administração pública em suas diferentes escalas vem sendo fonte de inúmeras propostas, lançadas a partir da segunda metade dos anos 80, como a chamada Reforma do Estado, comandada principalmente pelo Governo Federal, com foco no enxugamento da máquina, à custa de privatizações e demissões de servidores ou a descentralização administrativa, que foi tentada por alguns governos. Contudo a discussão sobre a reestruturação não passa apenas por esse viés do reordenamento administrativo, tendo, em algumas áreas, implicações territoriais marcantes.

Um debate bastante atual que vem chamando a atenção dos estudiosos da área e também dos agentes públicos é o que diz respeito à incompatibilidade existente na delimitação regional da ação pública, no Estado do Rio Grande do Sul. As delimitações territoriais dos órgãos setoriais não possuem um critério único, não possuindo, portanto, áreas e abrangências similares, como já assinalado. A ausência de uma base de referência única e comum fomenta a existência de inúmeras divisões e delimitações regionais, produzidas pelo trabalho específico dos órgãos setoriais do Governo, que, no cotidiano administrativo, não mantém comunicação entre si, aprofundando o isolamento setorial e a fragmentação da ação espacial. A solução desse entrave já foi objeto de programas públicos especiais, num passado recente, mas que não tiveram o sucesso almejado.

As várias delimitações regionais produzidas ao longo dos anos são fruto, na maioria das vezes, do trabalho isolado dos órgãos setoriais do Governo, que não mantêm uma articulação orgânica entre si (apesar de formalmente pertencerem ao mesmo nível executivo), o que facilitaria, sobremaneira, esse tipo de trabalho. Com isso, tem-se uma delimitação regional específica para o órgão estadual da Educação, para as Coordenadorias Regionais da Saúde, para os Escritórios Regionais de Obras Públicas, para as Delegacias Regionais de Polícia e, assim, para cada órgão setorial. Essas divisões regionais são, na verdade, delimitações territoriais da programação desses órgãos, não chegando a constituir uma regionalização propriamente dita no sentido geográfico do conceito. Porém, pela importância que adquire a cada dia o acesso do cidadão aos serviços básicos oferecidos pelo Estado, é fundamental que estes estejam articulados tanto operacionalmente como espacialmente. Essa incompatibilidade gera uma fragmentação da ação pública pelo território, causando sobreposições de programas, ineficiência administrativa e aumento do custo de operação. Além disso, por parte das comunidades, há dificuldade em reconhecer os centros de

referência, já que eles mudam de acordo com as regiões de abrangência de cada órgão, aumentando o tempo e o custo dos deslocamentos.

A sobreposição de diferentes regionalizações fez surgir alguns trabalhos que objetivavam a compatibilização, dos quais discutiremos aqui, com mais detalhe, duas proposições já mencionadas: uma da década de 70 e outra da década de 80.

O primeiro estudo constitui-se numa proposta abrangente, de nome **regionalização** (Proposição de Organização Territorial do Estado para fins de Programação Regional e Urbana), datada de 1974, organizada pela Secretaria do Desenvolvimento Regional e Obras Públicas, sob a coordenação da Geógrafa Olga Becker, com a assessoria técnica do IBGE.<sup>8</sup> Esse trabalho tinha como objetivo maior a estruturação de bases territoriais para a programação regional do Estado (RS. Secr. Desenv. Reg. Obr. Publ., 1974), apresentando um modelo único de regionalização para a utilização dos setores governamentais, concebido através da eleição de quatro indicadores-síntese para os centros urbanos:

- **centralidade administrativa**, entendida como o grau de centralidade a partir da quantidade e tipologia das funções públicas cumpridas (localização de escritórios ou órgãos setoriais regionais e sua respectiva área de abrangência);
- **tamanho funcional**, determinado a partir da comparação de indicadores demográficos, sociais, de equipamento e de funcionalidade, agrupados por análise fatorial;
- **grau de acessibilidade das cidades**, medido pela infra-estrutura viária de acesso aos centros urbanos; e
- **grau de comunicabilidade**, estimado pelas formas de imprensa escrita e falada presentes nas cidades.

O trabalho resultou em duas proposições finais: uma referente à organização territorial do Estado para fins de programação e outra relativa à hierarquia da rede de cidades. Durante a execução desse trabalho, foi feito um levantamento das várias regionalizações presentes nos órgãos setoriais, que foram comparadas para aferição de sua compatibilidade, analisando-se, também, à luz de uma concepção espacial nitidamente vinculada à teoria espacial francesa, os fluxos regionais e a hierarquia urbana do Estado. Apesar do fôlego técnico do trabalho, sua aplicação plena do ponto de vista das bases territoriais estudadas não foi realizada a contento, persistindo o problema da **falta de articulação** dos órgãos.

---

<sup>8</sup> Esse trabalho seminal contou ainda com a colaboração de profissionais do quilate de Speridião Faissol, Roberto Lobato Corrêa, além de outros colaboradores, como a Geógrafa Maria Adélia de Souza.

A outra proposição refere-se ao **Programa Estadual de Descentralização Regional**, criado pelo Decreto nº 32.567, de 02 de junho de 1987, com o objetivo de "(...) definir a regionalização do Rio Grande do Sul e implementar a descentralização das atividades setoriais da Administração Estadual direta e indireta, com base em regiões territoriais" (RS. Secr. Inter., Desenv. Reg. Urb. Obr. Publ., 1988, p. 11). O programa visava definir uma divisão regional do Estado que promovesse uma **ação coordenada e eficaz** por parte dos órgãos públicos, ampliando a integração entre o Governo Estadual, os municípios e a comunidade local. Almejava-se, com isso, **ampliar a participação** das comunidades locais no processo político-administrativo do Estado, criando condições para a formulação de **prioridades regionais** que pudessem ser incorporadas ao **planejamento regional e ao orçamento** dos órgãos estatais. Nesse anseio, criou-se-iam colegiados da administração municipal e das entidades comunitárias, para assegurar a participação das regiões no processo de planejamento, através da definição dos objetivos, das potencialidades, das necessidades e das prioridades regionais, que seriam transmitidas ao Estado para fins de agregação ao plano estadual. Chama atenção no estudo a proposição de uma coordenadoria regional, ou seja, um agente indicado pelo Governo Estadual que teria sob sua responsabilidade a ação dos órgãos setoriais que tivessem operação na área. Foi formulada uma estrutura organizacional em Porto Alegre, onde ficariam a Comissão Coordenadora e a Comissão Executiva. Já nas regiões, haveria, também, uma estrutura organizacional mínima, composta pela Coordenação Regional, por uma Comissão Executiva e pelos Colegiados Regionais da Administração Estadual e dos Municípios e pelo das Entidades Representativas da Comunidade Regional e de Modernização Administrativa.

A parte referente à divisão regional foi elaborada tendo como objetivo principal estabelecer uma base espacial comum para as ações estatais.

"É necessário ressaltar a importância de elaborar uma Divisão Regional que seja utilizada e/ou incorporada por todos os órgãos públicos estaduais, porque atualmente cada Secretaria e/ou órgão vinculado possui uma divisão regional própria, (...) cada uma delas dividiu o Estado em regiões de acordo com seus critérios, sem levar em conta nenhum parâmetro de planejamento comum. Em consequência disso, ocorre a falta de uma referência espacial comum a todos os órgãos públicos, dificultando tanto a integração das ações regionais das Secretarias no espaço estadual, quanto a regionalização do orçamento." (RS. Secr. Inter., Desenv. Reg. Urb. Obr. Publ., 1988, p. 23).

Para a elaboração da Divisão Regional propriamente dita, utilizaram-se duas outras divisões: a regionalização da Secretaria do Interior, Desenvolvimento Regional e Urbano e Obras Públicas (SDO), realizada em 1974, e a da Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul (Famurs).

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

Observa-se com isso que as tentativas, por melhor que estivessem amparadas do ponto de vista técnico, não conseguiram ultrapassar a forte fragmentação setorial existente na administração pública gaúcha, nem implementar uma **estratégia tecno-política** capaz de neutralizar as resistências corporativas. A ação de cada órgão estadual construiu, ao longo do tempo, sua própria forma de atuação pelo território (com a formação de um aparato burocrático rígido e setorizado), não existindo, portanto, uma visão holística ou mais sistêmica e articulada da ação pública pelo espaço gaúcho. A integração territorial das políticas setoriais foi historicamente executada muito mais como esforço conjuntural de acordos ocasionais entre as direções políticas — lógica submetida à imprevisibilidade e à precariedade da baixa capacidade de Governo — que por sínteses técnico-políticas ancoradas em processos mais estratégicos de planejamento governamental.

## 5 - Apontamentos para uma nova política de regionalização

No início da década de 90, com o acréscimo das propostas elaboradas pela Constituição Federal, em 1988, e pela Estadual, em 1989, abriu-se, novamente, um espaço para a construção de canais de diálogo com as comunidades regionais.

A proposta de criação dos **Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes)** situa-se dentro desse espaço como um processo de reformulação das estratégias e dos métodos de construção do planejamento estratégico estadual, principalmente no que diz respeito à **participação** e à formulação de **propostas orçamentárias** que contemplem as diferentes regiões do Estado, inserindo-as no processo de construção e dando legitimidade maior à ação protagonizada pelo mesmo. A sua construção, objeto de inúmeras outras tentativas até chegar ao formato final, remonta ao início da década de 90, após um período de maturação tanto por parte dos órgãos encarregados do planejamento regional e da articulação com as regiões no Estado como pelos agentes regionais e entidades civis que participaram dessa primeira etapa. Sua criação objetivava cumprir com a finalidade de suprir a **falta de instâncias de articula-**

**ção regional**, constituindo-se, paralelamente, em instrumento de mobilização da sociedade e fórum de discussão e decisão a respeito de políticas e ações que visassem ao desenvolvimento regional.

Os primeiros passos concretos para a implantação dos Coredes começaram a ser dados a partir de 1990, com a realização das primeiras reuniões e de seminários informativos em alguns municípios-pólo do Estado, promovidos pelas universidades regionais.

A etapa de delimitação caracterizou-se por apresentar uma grande flexibilidade, não se atendo a nenhum critério mais rígido para o agrupamento dos municípios, respeitando-se a autonomia das comunidades na decisão dos limites geográficos do Corede, desde que fosse respeitada a contigüidade territorial. O Governo Estadual até chegou a esboçar uma proposta com várias hipóteses de agrupamento de municípios, mas acabou abandonada. Isso explica o fato de a delimitação geográfica dos Coredes se aproximar bastante da regionalização da Federação das Associações dos Municípios do Rio Grande do Sul, que é anterior à dos Coredes, contando com uma tradição já sedimentada perante as municipalidades.

Num primeiro momento, até o final do ano de 1991, 17 Conselhos Regionais de Desenvolvimento foram organizados. Os outros cinco conselhos que completaram a abrangência territorial do Estado surgiram ao longo do processo, finalizando, em 1996, com a criação do Conselho Regional de Desenvolvimento Metropolitano Delta do Jacuí. O processo de formação de cada conselho envolveu, de maneira geral, três etapas: a definição dos representantes dos diferentes segmentos sociais de cada município, a realização de uma Assembléia Geral Regional, congregando os representantes desses segmentos, e a escolha de uma diretoria executiva para a condução dos trabalhos do Corede pelo período de dois anos.

Em 1994, após uma longa tramitação e mobilização dos representantes e agentes envolvidos, foi criada a regulamentação oficial dos Conselhos pela Lei nº 10.283, de 17 de outubro de 1994, que dispôs sobre a criação, estruturação e funcionamento dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento, regulamentando-se, através de decreto, a delimitação territorial de cada uma das regiões (Mapa 1).

Mapa 1

Divisão regional dos Coredes



FONTE: Secretaria da Coordenação e Planejamento do Estado do Rio Grande do Sul.

Em 1999, iniciou um novo período administrativo estadual<sup>9</sup> que propôs como eixo programático na gestão pública a transparência administrativa e a participação das comunidades nas decisões orçamentárias. Por um protocolo estabelecido entre o Governo do Estado e os Coredes, o Orçamento Participativo (OP) estadual incorporou a mesma delimitação regional (22 regiões), passando a ser trabalhada na estrutura baseada no Gabinete de Relações Comunitárias (GRC), a quem cabe a coordenação geral do Orçamento Participativo. Apesar da identidade de divisão regional, as demais atividades e procedimentos entre Coredes e o Orçamento Participativo estadual não se fundiram, caminhando, muitas vezes, de forma paralela e conflituosa, a exemplo dos conflitos entre o Orçamento Participativo estadual e o Fórum Democrático, promovido pela Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul.

O reconhecimento da dificuldade de articulação da ação pública pelo território levou o atual Governo a instituir, oficialmente, a delimitação das 22 regiões como uma **Regionalização de Referência** para toda a Administração Direta e Indireta (Decreto nº 40.349), organizando, indiretamente, a regionalização adotada também pelo Orçamento Participativo estadual. O objetivo desta é fazer com que os órgãos possam, gradativamente, se adequar à mesma delimitação usada pelo Orçamento Participativo (que é coincidente com a dos Conselhos), tornando mais produtiva e qualificada a tarefa de refletir o desenvolvimento regional, pela referência territorial comum. Para que isso aconteça, institucionalizou-se o **Programa de Regionalização Administrativa do Estado**, ao qual cabe a coordenação da compatibilização dessas diferentes referências territoriais de cada órgão, utilizando-se, para isso, de um certo grau de flexibilidade espacial: as coordenadorias regionais devem ser adequadas à delimitação regional do OP, podendo, no entanto, de acordo com a complexidade e a profundidade de atuação de cada órgão pelo território, fazer uso de delimitações **múltiplo** ou **submúltiplo** das próprias regiões do OP.

Os principais elementos que marcam e eventualmente diferenciam essa iniciativa das anteriores são os seguintes:

- a convicção de que o processo de democratização do planejamento do desenvolvimento regional pode ser articulado e constituído a partir do debate orçamentário instituído pelo Orçamento Participativo que produz, em cada uma das 22 regiões, acúmulos e sínteses coletivas sobre as prioridades de investimento público, combinando a participação direta com representações delegadas nas Plenárias Temáticas e de Diretrizes de Desenvolvimento;

<sup>9</sup> Na eleição para o Governo do Estado do Rio Grande do Sul de 1998, o grupo situacionista (liderado pelo PMDB) foi derrotado pela Frente Popular, tendo à frente o Partido dos Trabalhadores (PT).

- a estratégia de implantação do programa é presidida pela negociação ampla e direta entre a coordenação do Programa (Secretaria da Coordenação e Planejamento e outras cinco secretarias da área meio do Estado) e cada uma das unidades envolvidas, sob os seguintes pressupostos: (a) cada unidade pode preservar sua divisão regional (que atende a uma composição técnica peculiar), desde que se proponha a adotar progressivamente a regionalização do OP como referência; e (b) os prazos de ajuste, os ritmos das alterações administrativas, os eventuais custos financeiros e o processamento das situações potenciais de conflitos políticos locais ou regionais são flexivelmente negociados e concertados com a coordenação do Programa;
- o PRAE, concebido como processual e negocial desde o início, pois fazia já a leitura de que programas similares em governos anteriores ignoraram ou mal resolveram o processamento político dos problemas existentes, foi estruturado em duas grandes etapas: (1<sup>a</sup>) **diagnóstico da situação-problema**, diagnósticos setoriais, identificação das áreas e regionalizações setoriais com maior densidade de conflitos potenciais; (2<sup>a</sup>) **implantação**, prevista para ocorrer em três grandes fases correspondentes a uma trajetória de complexidade crescente de compatibilização. O grau de compatibilidade é deduzido a partir da convergência das várias “regionalizações setoriais” preexistentes e da regionalização de referência adotada para análise qualitativa da situação. A última fase de implantação será aquela sob influência da região metropolitana e perimetropolitana.<sup>10</sup>

## 6 - Conclusões

O surgimento dos Coredes como “atores sociais” regionais que promovem a articulação dos agentes de uma dada região, além das implicações sobre o planejamento do desenvolvimento regional, trouxe um componente territorial novo. O grande entrave que ocasionou o insucesso das propostas anteriores de compatibilização territorial da ação pública foi, no entendimento deste trabalho, a não-existência de uma divisão regional que servisse de referência, que servis-

---

<sup>10</sup> Assim, a primeira fase de execução do Programa abrange as regiões da Campanha, Fronteira Noroeste, Fronteira Oeste, Norte e Sul; a segunda fase, as regiões do Alto Jacuí, Central, Hortênsias, Litoral, Médio Alto Uruguai, Missões, Nordeste, Noroeste Colonial, Produção, Serra, Vale do Rio Pardo e Vale do Taquari; a terceira fase e última, as regiões do Centro-Sul, Paranhana-Encosta da Serra, Vale do Cai, Vale do Rio dos Sinos e Metropolitano Delta do Jacuí.

se de base para a compatibilização e que dialogasse com a lógica política do território concreto e seus personagens. Nos dois programas anteriormente citados e rapidamente analisados, as propostas caminhavam no sentido de criar uma nova divisão regional, que serviria, então, para a adequação das demais. Outros pontos, obviamente, também influenciaram no insucesso, como a própria falta de vontade política por parte dos governantes em promover a racionalização, vencendo a resistência dos órgãos que trabalham, em geral, com uma visão fragmentária e particular do processo.

Assim, o gradativo reconhecimento de que as regiões baseadas na delimitação dos Coredes e, atualmente, também do Orçamento Participativo vem tendo aumento as possibilidades de uma possível compatibilização entre estas e a prestação regionalizada de serviços promovida pelo Estado do Rio Grande do Sul. A adoção da regionalização dos conselhos regionais pelo Orçamento Participativo Estadual, os resultados positivos na conformação de uma única regionalização de referência capaz de unificar as bases de dados setoriais e viabilizar o “diálogo técnico” no e sobre o território consolidam a estrutura básica do padrão atual de regionalização.

Os resultados positivos alcançados na configuração de um único padrão regional para os diversos órgãos públicos estaduais, o aprofundamento dos estudos sobre o capital social e humano no território, a consolidação de uma estratégia de desenvolvimento baseada em sistemas de produção territorialmente identificados — o incentivo aos Sistemas Locais de Produção (SLPs) —, o debate público regional do orçamento do Estado e a recuperação progressiva da capacidade de planejamento e da governabilidade não autorizam, nem devem criar uma falsa percepção sobre a perenidade ou estabilidade, no longo prazo, desse padrão de divisão regional. Como já vimos, a divisão regional no planejamento depende de fatores essencialmente político-estratégicos que dizem respeito à dialética da disputa hegemônica entre os grandes projetos de governo existentes. As identidades sociais que os atores reais criam e destroem no processo mesmo de produção social em cada lugar, região e território determinam — em última instância — novas regiões. É evidente que a categoria espaço está submetida a regularidades naturais, históricas e geopolíticas praticamente inalteráveis. A experiência administrativa estadual tem demonstrado que há inúmeros focos e tensões que propõem — de forma organizada ou meramente intuitiva — alterações sobre o “tabuleiro” regional, que não questionam o

padrão atual, ao contrário, o legitimam, porque atuam sobre ajustes pontuais (municípios que mudam de região, por exemplo), são exceções que confirmam a regra.<sup>11</sup>

O reconhecimento atual da dimensão do problema tanto por parte dos órgãos do Governo como também por parte das comunidades, que pressionam para uma racionalização no atendimento, traz uma expectativa positiva no sentido de conquista de níveis crescentes de integração entre os órgãos — que resulta em maior eficiência e eficácia dos serviços, mais universalização e inclusão social — e uma delimitação regional eficaz e racional, que atenda aos anseios majoritários das comunidades e que sirva, também, como catalisador da ação pública no desenvolvimento regional.

## Bibliografia

ALONSO, J. **Evolução das desigualdades inter-regionais de renda interna do Rio Grande do Sul**. 2. impr. Porto Alegre: FEE, 1986.

ALONSO, J.; BANDEIRA, P. Considerações metodológicas sobre a divisão regional. In: **Crescimento econômico da região sul do Rio Grande do Sul, causas e perspectivas**. Porto Alegre: FEE, 1994.

BANDEIRA, Pedro S. **Participação, articulação de atores sociais e desenvolvimento regional**. Brasília: IPEA, 1999. (Texto para discussão, n. 630).

BOUDEVILLE, J. **Os espaços econômicos**. São Paulo: Difel, 1973.

BREITBACH, A. **Estudo sobre o conceito de região**. Porto Alegre: FEE, 1988.

DESENVOLVIMENTO regional, cultura política e capital social, pesquisa empírica como subsídio à atividade parlamentar no Rio Grande do Sul: relatório de análise dos resultados. [Porto Alegre]: UFRGS/ IFCH, Laboratório de Observação Social, 2001.

---

<sup>11</sup> Seria impensável hoje, por exemplo, partir ao meio a Região Metropolitana, mas a troca de municípios em áreas-limites inter-regionais é relativamente comum. O caso recente da região polarizada por Soledade, conhecida por Altos do Botucaraí, onde vários atores políticos regionais (partidos, prefeituras, sindicatos patronais e de trabalhadores, etc.) propõem a criação de uma nova divisão regional para debate público do orçamento, apenas confirma a lógica do padrão atual, embora, nesse caso, o processo também sinalize a precariedade institucional e governamental no gerenciamento do tema, evitando, por exemplo, um precedente para a fragmentação futura ou diluição do padrão existente.

GRÜNDLING, N.; BANDEIRA, P. **Distribuição geográfica do crescimento industrial no RGS década de 70**. Porto Alegre: FEE, 1988. p. 53.

HILHORST, J. **Planejamento regional, enfoque sobre sistemas**. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

KLARMANN, Herbert. A delimitação territorial da ação pública no Rio Grande do Sul: contribuição para o debate. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 9. **Anais..** Rio de Janeiro, v. 1, 2001.

KLARMANN, Herbert. **Região e Identidade Regional**: um estudo da espacialização e representatividade regional no Vale do Rio Pardo. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional) – Universidade de Santa Cruz, 1999.

LE MOS, M. O Problema da regionalização, dificuldades teóricas e uma metodologia alternativa. In: LAVINAS, L.; CARLEIAL, L. M. da F.; NABUCO, M. R. **Reestruturação do espaço urbano e regional no Brasil**. Rio de Janeiro: Hucitec; ANPUR., 1993.

MARKUSEN, A. Regionalismo: uma hipótese marxista. **Espaço & Debates**, São Paulo, 1981.

MESQUITA, Zilá. Divisões regionais do Rio Grande do Sul: uma revisão. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 5, n. 2, p. 95-146, 1984.

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

PUTNAM, R. **Comunidade e democracia, a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

RICHARDSON, H. **Economia Regional**: teoria da localização, estrutura urbana e crescimento regional. Rio de Janeiro: Zahar, 1975.

RIO GRANDE DO SUL. Decreto N. 35.764, de 28 de dezembro de 1994. Regulamenta a Lei N. 10.283, de 17 de outubro de 1994, que criou os Conselhos Regionais de Desenvolvimento – CRDs. **Diário Oficial** [do Estado do Rio Grande do Sul], Porto Alegre, 29 dez. 1994b.

RIO GRANDE DO SUL. Decreto N. 38.362, de 1 de abril de 1998. Altera o Decreto N. 35.764, de 28 de dezembro de 1994, que regulamenta a Lei N. 10.283, de 17 de outubro de 1994. **Diário Oficial** [do Estado do Rio Grande do Sul], Porto Alegre, 2 abr. 1998.

RIO GRANDE DO SUL. Decreto N. 40.349, de 11 de outubro de 2000. Estabelece uma divisão territorial como referência para as estruturas administrativas

regionais dos órgãos do Poder Executivo. **Diário Oficial** [do Estado do Rio Grande do Sul], Porto Alegre, 13 out. 2000.

RIO GRANDE DO SUL. Lei N. 10.283, de 17 de outubro de 1994. Dispõe sobre a criação, estruturação e funcionamento dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento e dá outras providências. **Diário Oficial** [do Estado do Rio Grande do Sul], Porto Alegre, n. 53, n. 215, 14 nov. 1994a.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Coordenação e Planejamento. **Desequilíbrios regionais, crescimento regional no Rio Grande do Sul: tendências e desafios**. Porto Alegre: SCP/RS, 1998.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria do Desenvolvimento Regional e Obras Públicas. **Regionalização**. Porto Alegre:[s.n.], 1974.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria do Interior, Desenvolvimento Regional e Urbano e Obras Públicas. **Relatório do programa estadual de descentralização regional**. Porto Alegre: [s.n.], 1988.