

REFLEXÕES SOBRE O PLANEJAMENTO TERRITORIAL NO NOROESTE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Lenize Rodrigues Ferreira

Doutoranda em Geografia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Docente no Instituto Federal Farroupilha, Campus São Vicente do Sul

E-mail: lenizerf@gmail.com

RESUMO

O objetivo do texto é tecer algumas considerações sobre as propostas de planejamento territorial para o Estado do Rio Grande do Sul, com ênfase na região noroeste do Estado. Inicialmente abordamos, de maneira sucinta, os conceitos de território, escala e atores; fundamentais para pensarmos o planejamento e ordenamento territorial. A partir dos projetos *Rumos 2015* e *RS 2030*, dois estudos propostos para o planejamento territorial do RS e, para o enfrentamento das desigualdades regionais; analisamos as proposições definidas para a região noroeste, definida como Região Funcional 7. O Estado do RS convive com duas realidades distintas: a maioria dos municípios passa por um processo de esvaziamento populacional, movimento verificado desde a década de 1980, concomitante com o aumento de municípios em que há um elevado grau de concentração, tanto populacional como da sua atividade econômica. A região noroeste do Estado exemplifica bem essa questão: ocorre uma reorganização do espaço a partir do avanço e aprofundamento no modelo da modernização da agricultura e da agroindústria. Assim, configuram-se alguns municípios polos de um entorno que esvazia em termos populacionais, paralelo ao aprofundamento da segregação socioespacial e a uma nova organização do território. O Estado se configura hoje, no Brasil, como a única organização capaz de mobilizar recursos e realizar investimentos e reformas sociais em grande escala. O planejamento territorial constitui, portanto, instrumento necessário para pensarmos na redução das disparidades regionais, além de um desenvolvimento mais equilibrado do território.

PALAVRAS-CHAVE: Rio Grande do Sul, Noroeste do Estado do RS, Região Funcional 7. Desigualdades Regionais, Planejamento Territorial.

REFLECTIONS ON TERRITORIAL PLANNING IN THE NORTHWEST OF THE STATE OF RIO GRANDE DO SUL

ABSTRACT

The aim of the text is to make some considerations about the territorial planning proposals for the State of Rio Grande do Sul, with emphasis on the northwest region of the State. Initially we briefly address the concepts of territory, scale and actors; fundamental to think about planning and spatial planning. From the *Rumos 2015* and *RS 2030* projects, two studies proposed for the territorial planning of the RS and, to cope with regional inequalities; we analyze the propositions defined for the northwest region, defined as Functional Region 7. The state of RS coexists with two distinct realities: most municipalities go through a process of depopulation, movement verified since the decade of 1980, concomitant with the increase of municipalities where there is a high degree of concentration, as much population and its economic activity. The northwest region of the state exemplifies this question: there is a reorganization of space, from the advance and deepening in the model of modernization of agriculture and agroindustry. Thus, there are some poles of an environment that empties in population terms, parallel to the deepening of sociospatial segregation and a new organization of the territory. The State is today the only organization in Brazil capable of

mobilizing resources and making large-scale social investments and reforms. Territorial planning is therefore a necessary instrument for thinking about the reduction of regional disparities and a more balanced development of the territory.

KEYWORDS: Rio Grande do Sul. Northwest of the State of RS. Functional Region 7. Regional inequalities. Territorial planning.

INTRODUÇÃO

A partir da segunda metade do século XX, com o avanço da globalização e do neoliberalismo, o papel do Estado tem sido reavaliado. De um lado, sustenta-se que o Estado é uma entidade em declínio e até preveem o seu fim para breve; de outro, que ele continua sólido e tem um importante papel a desempenhar, controlando a globalização econômica e minimizando as mazelas sociais. Entretanto, há aspectos em que o tradicional papel do Estado vem sendo questionado, pois as grandes corporações industriais, comerciais e financeiras superam em poder econômico, vários dos Estados atuais. A ação delas tende a enfraquecer o poder estatal, principalmente nos países periféricos.

No período atual, marcado pela Revolução *técnico-científico-informacional* (SANTOS, 1999), as distâncias tornam-se relativas e as fronteiras dos Estados tornam-se mais permeáveis, facilitadas pelo avanço da tecnologia. Há um “encurtamento” das distâncias, seja pela aceleração dos meios de transporte, seja pela utilização da internet. Contudo, foram os Estados nacionais que criaram as condições para que os fluxos da globalização aumentassem em volume e velocidade. O Estado exerce papel de controle e regulação do território, daí sua relevância. Concomitante a esse processo, verifica-se uma importância maior dos territórios, dos espaços regionais, de acordo com as técnicas disponíveis, configurando *espaços iluminados*, dotados de melhor infraestrutura, e *espaços opacos*, como afirma Santos (1999).

Essas transformações promoveram alterações estruturais na organização do território, acentuando as diferenças regionais: de concentração e disparidades regionais simultaneamente. Nesse sentido, pensar a diminuição dessas disparidades e formas de desenvolver e planejar o território, passam necessariamente pelo papel do Estado, soberano sobre o território.

Partindo dessa questão inicial, este artigo se propõe a tecer algumas considerações sobre as propostas de planejamento territorial para o Estado do Rio Grande do Sul, a partir de dois estudos: *Rumos 2015*¹ e *RS 2030*², com ênfase nas propostas definidas para a região noroeste do Estado,

¹**Rumos 2015:** estudo sobre o desenvolvimento regional e logística de transportes no Rio Grande do Sul. Porto Alegre: SCP, 2006. Disponível em: <http://planejamento.rs.gov.br/rumos-2015>.

definida como Região Funcional 7. O projeto *Rumos 2015: estudo sobre o desenvolvimento regional e logística de transportes no Rio Grande do Sul*, publicado em 2006, tinha como objetivo subsidiar a ação pública no enfrentamento das desigualdades regionais do Estado. Desenvolvido sob a supervisão da Secretaria da Coordenação e Planejamento do Governo do Estado, operacionalmente contou com o apoio de um consórcio liderado pela empresa Booz Allen Hamilton do Brasil. O trabalho foi estruturado em dois grandes eixos: Ordenamento Territorial e Desenvolvimento Regional e Logística de Transportes.

O projeto *RS 2030: Agenda de Desenvolvimento Territorial*, publicado em 2014, aborda trabalhos de caráter prospectivo sobre o desenvolvimento do Estado. Desenvolvido no âmbito da Secretaria do Planejamento e Participação Cidadã (Seplag) do Estado do RS e da Fundação de Economia e Estatística, tinha como objetivo sintetizar percepções comuns ao processo de desenvolvimento territorial do RS.

O texto que aqui apresentamos está organizado em quatro partes, estruturado da seguinte forma: além desta parte introdutória, na sequência tecemos, ainda que sucintamente, uma discussão sobre os conceitos de território, escala e atores; fundamentais para pensarmos o planejamento e ordenamento territorial. A terceira parte do texto aborda as propostas definidas para a Região Funcional de Planejamento 7, localizada no noroeste do Estado, tendo como base os dois estudos citados. Na quarta parte do texto analisamos as mudanças e permanências verificadas desde a publicação do *Rumos 2015* (2006) e do *RS 2030* (2014), bem como os desafios para a região. Ao final do texto, procuramos sintetizar as reflexões desenvolvidas ao longo do mesmo.

Para fundamentarmos esta análise, utilizaremos como base teórica contribuições de autores como Castro (1995), Becker (1983, 1991), Cargnin (2014), Pujadas; Font (1998), Raffestin (1993), Rosière (2007), Santos (1994, 1999, 2002); buscando compreender a nova dinâmica impressa no espaço, que reflete conexões com o atual processo de globalização.

TERRITÓRIO, ESCALA E ATORES: CONCEITOS PARA PENSARMOS O PLANEJAMENTO TERRITORIAL

As desigualdades territoriais são uma dimensão do desenvolvimento capitalista, ou seja, fazem parte da essência do modelo de produção e suas marcas podem ser reconhecidas no território, nas diferenças que se estabelecem na estrutura econômica e social dos diferentes lugares. Nesse

² RIO GRANDE DO SUL. **RS 2030:** Agenda de Desenvolvimento Territorial. Porto Alegre, 2014. Disponível em: <http://www.fee.rs.gov.br/publicacoes/rs-2030-agenda-de-desenvolvimento-territorial/>

sentido, o planejamento territorial busca o equilíbrio no desenvolvimento do território. Reflete, portanto, um posicionamento mais incisivo do Estado diante de problemas resultantes do funcionamento do sistema econômico, através de políticas de desenvolvimento regional.

Pujadas e Font (1998), ao citarem a Carta Europeia de Ordenação do Território (1983), definem o planejamento e ordenamento territorial como a expressão espacial das políticas econômicas, sociais, culturais e ecológicas da sociedade, cujo objetivo é um desenvolvimento equilibrado das regiões e a organização física do espaço. De acordo com o texto, os objetivos fundamentais são: o desenvolvimento socioeconômico equilibrado das regiões; a melhoria da qualidade de vida da população; a gestão responsável dos recursos naturais; a proteção do meio ambiente e a utilização racional do território.

Nas palavras dos autores, há uma distinção entre o planejamento econômico e o planejamento físico do território: o planejamento econômico compreende o conjunto de políticas econômicas com incidência territorial, a política setorial, direcionada a corrigir os desequilíbrios territoriais e o desenvolvimento das “regiões atrasadas”; próprio da escala nacional/regional. E o planejamento físico, de caráter normativo, incidindo em regramentos, diretrizes e recomendações. Abrange mais o ordenamento de uso do solo; próprio da escala local. Dependendo da escala e da função pode ser: territorial, urbanístico ou setorial (PUJADAS; FONT, 1998). O conceito de território é, portanto, fundamental na busca de um planejamento e desenvolvimento mais equilibrado das regiões.

No pós-guerra o desenvolvimento tecnológico e as economias de escala provocaram crescente valorização do espaço, induzindo ao uso pleno e racional dos territórios nacionais. O território, conceito fundamental da Geografia Política, perde significância: valoriza-se o conceito de espaço (BECKER, 1983). Nos países periféricos, o Estado vai viabilizar e regular a penetração da grande empresa através de transferência subsidiada de tecnologia e da produção do espaço. O espaço é concebido ou como estrutura autônoma, ou como reflexo das relações sociais de produção (espaço como mero objeto de manipulação). Ainda permanece a concepção unidimensional e totalitária do poder do Estado, como aparelho político governamental que controla a produção e o uso do território nacional. O espaço é assim subjugado a uma sociedade em que o Estado não oferece alternativas para definição dos territórios dos demais agentes sociais.

Após a década de 1970, vivenciamos uma nova realidade política: conflitos entre forças internacionais e nacionais, entre grupos sociais e entre segmentos do próprio Estado demonstram que o aparelho governamental não é o único instrumento do Poder. Segundo Becker (1983), nesse

momento em que as análises sobre as relações de poder retornam à pauta, o espaço reassume sua força; o território retoma sua importância, não apenas como espaço do Estado-nação, mas dos diferentes atores sociais. Dentre as diversas definições de território, as mais difundidas e que marcam a tradição do conceito são aquelas que enfatizam sua relação com relações de poder, ou seja, sua dimensão política.

Raffestin (1993, p.143), define o território “como resultado da apropriação, concreta ou abstrata, programada por um ator e mediada pelas relações de poder, sendo a territorialização o ato de se apropriar do espaço”. A noção de territorialidade “reflete a multidimensionalidade do vivido territorial pelos membros de uma coletividade, pelas sociedades em geral” (RAFFESTIN, 1993, p.158). De acordo com o autor, a noção de territorialidade pode ser sintetizada como o conjunto de relações simétricas ou dissimétricas sociedade-espaco-tempo, onde as relações territoriais mediatizam relações sociais.

Outro autor que mencionamos na conceituação de território é Milton Santos (2002), que vai propor o conceito de *território usado*, o que converte para o emprego comum dos usos políticos e econômicos que se faz do território e do processo de construção das diferentes territorialidades. Neste caso o uso do território pode ser definido pela implantação de infraestrutura, também pelo dinamismo da economia e da sociedade. Um território condiciona a localização dos atores, pois as ações que sobre ele se operam dependem da sua própria constituição.

Para Becker (1991), coexistem novas territorialidades acima e abaixo da escala do Estado que devem ser referenciadas à especialidade do sistema capitalista e à questão da hegemonia. O mundo atual é marcado por novas relações espaço-tempo, cuja velocidade altera não só o setor técnico-produtivo civil e militar, como também as relações sociais e as relações de poder. Atualmente, através das redes é possível estabelecer uma relação direta entre as empresas e, entre o local e o espaço transnacional, dispensando o Estado. As corporações comandam o processo, mas a velocidade de certos territórios em adotar novas tecnologias e se valorizar diferencialmente é também produto de políticas estabelecidas por Estados.

Além do território, outro conceito importante para pensarmos o planejamento territorial é o de escala, enquanto perspectiva analítica e metodológica, para dar conta da complexidade atual.

Como recurso matemático fundamental da cartografia a escala corresponde a uma fração que indica a relação entre as medidas do real e aquelas da sua representação gráfica. A conceituação de escala apenas como esta relação, é cada vez mais insatisfatória, tendo em vista as possibilidades de reflexão que o termo pode adquirir, desde que liberto de uma perspectiva puramente matemática. A

escala ganha novos contornos para expressar a representação dos diferentes modos de percepção e de concepção do real.

A escala geográfica, por sua vez, implica uma estratégia de apreensão da realidade, na impossibilidade de compreender a totalidade, que define o campo empírico da pesquisa, os fenômenos que dão sentido ao recorte espacial objetivado. A análise geográfica dos fenômenos requer objetivar os espaços na escala em que eles são percebidos. O problema do tamanho é, na realidade, intrínseco à análise espacial e os recortes escolhidos são aqueles dos fenômenos que são privilegiados por ela.

Racine, Raffestin e Ruffy (1983), destacam a inconveniência da analogia entre as escalas cartográfica e geográfica. Segundo os autores, este problema existe porque a geografia não dispõe de um conceito próprio de escala e adotou o conceito cartográfico, embora não seja evidente que este lhe seja apropriado, pois a escala cartográfica exprime a representação do espaço como forma geométrica, enquanto a escala geográfica exprime a representação das relações que as sociedades mantêm com esta forma geométrica. Partindo do princípio de que a escala é uma problemática geográfica específica e deve ser pensada enquanto tal, os autores trouxeram uma contribuição importante, ao demonstrar que a escala é um processo de “esquecimento coerente”. A escala é também uma medida, mas não necessariamente do fenômeno, mas aquela escolhida para melhor observá-lo, dimensioná-lo e mensurá-lo. Não é possível, portanto, confundir escala, medida arbitrária, com a dimensão do que é observado.

Como conceito geográfico, a utilização de uma escala exprime, portanto, uma intenção deliberada do sujeito de observar seu objeto. Define-se como a articulação de ações e atores operando em níveis diferentes. As escalas são socialmente construídas, dinâmicas e mutáveis. O que importa é a percepção resultante, na qual o real é presente. A escala é, portanto, o artifício analítico que dá visibilidade ao real.

As mudanças observadas na sociedade contemporânea impõem pensar sobre as contradições nas diferentes escalas de poder que passam a ocorrer: na escala nacional torna-se mais difícil definir os limites entre o poder da empresa privada e pública no território. Na escala local, observa-se a organização da população em comunidades. Segundo Becker (1983, p.16) “segmentos do Estado são fortalecidos ao mesmo tempo que o Estado Nacional perde poder de decisão em relação às forças internacionais e o governo passa a ter uma posição mais enfraquecida em relação às tensões internas”. Percebemos que múltiplas escalas se fazem presentes, nas quais os atores envolvem-se em relações com diversos níveis de governo, comunidades, agentes financeiros locais e nacionais.

Nas palavras de Souza (2013) a escala geográfica deve ser subdividida em escala do fenômeno (abrangência física no mundo), escala de análise (intelectualmente construída como um nível analítico) e escala de ação (alcance espacial das práticas dos agentes). Refere-se a determinados fenômenos sociais, concernentes a ações – em geral, coletivas – e ao papel de agentes/sujeitos. Ou seja, as escalas são socialmente construídas, dinâmicas e mutáveis. O autor critica ainda o fato de pesquisadores tomarem os níveis de análise da realidade como “dados”, como se o local e o regional existissem por si sós, independente da construção do objeto por parte do pesquisador. As escalas são articuladas e, por vezes, socialmente (re)construídas, através da articulação de ações e agentes operando em níveis escalares diferentes.

Pujadas e Font (1998) descrevem que para cada modalidade de planejamento corresponde uma escala geográfica apropriada. O planejamento econômico corresponde à escala nacional, o planejamento territorial corresponde à escala regional e o planejamento urbano corresponde à escala local/municipal. Os autores salientam, entretanto, que essa relação “é simples e esquemática e, não reflete de maneira confiável a complexidade da situação atual”³ (PUJADAS; FONT, 1998, p.19).

Enquanto ferramenta para análise do território e do planejamento e ordenamento territorial, determinados elementos devem ser levados em conta para a seleção das escalas relevantes, entre eles quais são os principais atores que atuam no território. Segundo Rosière (2007), os atores são todos aqueles – indivíduos ou estruturas – que “elaboram, expressam e traduzem em atos intenções”, ou seja, toda entidade que elabora representações territoriais e práticas espaciais, que expressa essas representações e age sobre o espaço, estruturando redes e territórios. De acordo com o autor, ao lado dos atores clássicos da Geopolítica: o Estado, as Forças Armadas e as Igrejas; há os novos atores, originados da sociedade civil: partidos políticos, ONGs, guerrilhas, os atores econômicos - representados pelas empresas nacionais e transnacionais - as instituições financeiras internacionais, a sociedade civil, entre outros.

Compreendemos que a análise da escala não substitui a dos processos. Porém, optar por uma escala de análise implica definir um modo e um campo de comparações. Diferentes atores sociais utilizam o território, caracterizando uma multidimensionalidade do poder, podendo ser representado pelo Estado, pela sociedade civil através de organizações, das empresas, de organizações de

³“(...) resulta demasiado sencilla y esquemática y no refleja de una manera fidedigna la complejidad de la situación actual” (PUJADAS; FONT, 1998, p.19).

municípios, etc., o que abre um leque para pensarmos sobre os diferentes usos políticos do território, de novas territorialidades em diferentes escalas.

PROPOSTAS PARA A REGIÃO FUNCIONAL 7 DO ESTADO DO RS

No ano de 2003, retoma-se as discussões sobre a questão territorial no país, com base na Política Nacional de Desenvolvimento Regional-PNDR⁴. O objetivo da PNDR é a redução das desigualdades sociais e regionais. Segundo o Ministério da Integração Nacional, a redução das desigualdades passa pela valorização da diversidade regional do país, de valorizar os potenciais endógenos de desenvolvimento das diversas regiões do país. Concentra-se nas regiões que, por sua situação de debilidade econômica e estagnação, geram expressivos fluxos migratórios, os quais constituem a maior parte dos bolsões de pobreza das grandes metrópoles.

A redução da desigualdade das rendas *per capita* entre as regiões do país necessita de uma redução nas desigualdades na educação, nas condições de vida, na infraestrutura e nas taxas de investimento. A busca da redução das disparidades regionais passa por aumentar a taxa de investimentos em capital físico e da qualificação da força de trabalho das regiões que apresentam maiores problemas (investimento em capital social). Para cumprir seus objetivos, seus principais instrumentos são os Planos Regionais. As áreas elegíveis pela PNDR são objetos de ações dos programas de redução de desigualdade regional, definidos no âmbito dos demais programas existentes dentro do Ministério da Integração Nacional, bem como a integração de outras políticas e ações de outras esferas de governo. Exige, portanto, uma abordagem das desigualdades regionais em múltiplas escalas.

Como já mencionado na parte introdutória do texto, a análise aqui desenvolvida baseia-se em dois estudos propostos para o planejamento e ordenamento territorial do RS: o projeto *Rumos 2015* e o projeto *RS 2030*.

Publicado em 2006, o *Rumos 2015* tinha como objetivo subsidiar a ação pública no enfrentamento das desigualdades regionais do Estado, a partir de dois grandes eixos: Ordenamento Territorial e Desenvolvimento Regional e Logística de Transportes. O primeiro eixo enfatizou a questão da distribuição desigual das atividades econômicas, das redes de infraestrutura, dos serviços e dos equipamentos necessários a formação e qualificação dos recursos humanos no território, ou seja, as disparidades regionais. O segundo eixo tinha por objetivo a avaliação da logística de transportes no estado e seus reflexos na dinâmica do desenvolvimento estadual e intrarregional. A

⁴Disponível em: <http://www.mi.gov.br/politica-nacional-de-desenvolvimento-regional-pndr>. Acesso em: 20 jul. 2017.

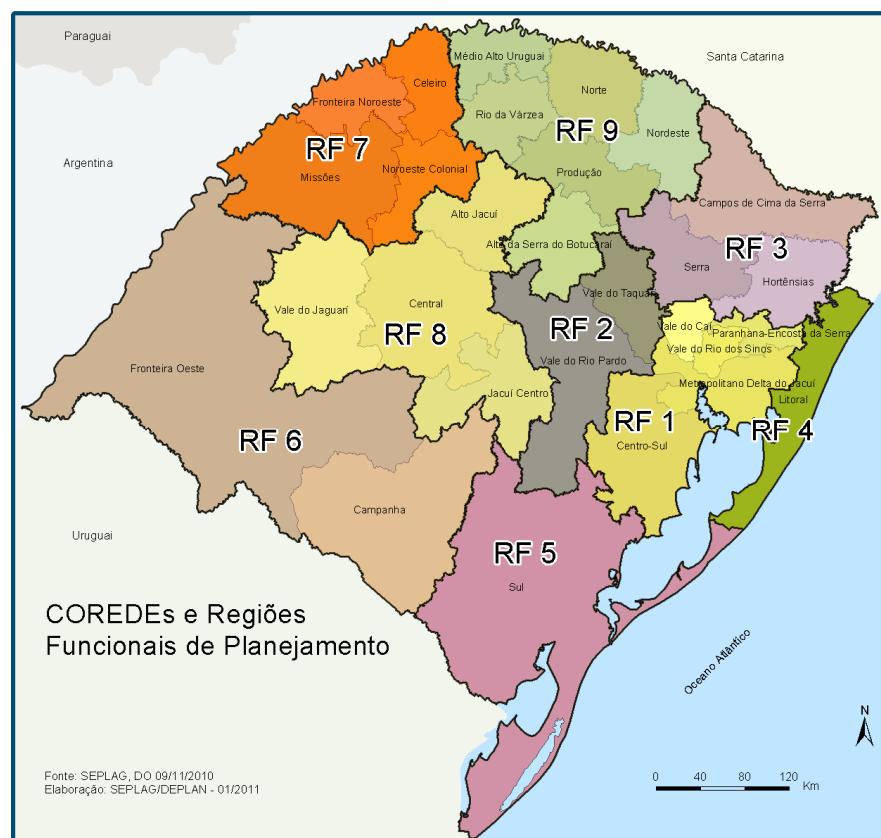
diretriz que norteou todo o estudo foi o planejamento estratégico, ou seja, identificar linhas de ação, programas e projetos que poderiam servir de base para a ação dos agentes públicos e privados, a partir de três conceitos fundamentais para a consistência e viabilidade do projeto: desenvolvimento sustentável, gestão estratégica e participação. Dentre os objetivos específicos estavam a definição de estratégias de ordenamento e planejamento territorial, a construção de cenários futuros, que identificassem impactos entre situações com ou sem a implementação das propostas definidas.

A partir dos municípios e COREDEs (Conselhos Regionais de Desenvolvimento), foram definidas Regiões Funcionais de Planejamento para o Estado do RS. Os COREDEs se constituem em um fórum de discussão e decisão sobre políticas e ações relativas ao desenvolvimento regional. Sua criação foi estimulada pelo Governo do Estado do RS e, teve origem a partir de 1991, com a aproximação entre governo e instituições regionais, em especial as universidades e Associações de Municípios. Foram criados oficialmente pela Lei 10.283/1994⁵. Seus objetivos são: a promoção do desenvolvimento regional harmônico e sustentável; a melhoria da eficiência na aplicação dos recursos públicos e nas ações dos governos para a melhoria da qualidade de vida da população e a distribuição equitativa da riqueza produzida; o estímulo a permanência do homem na sua região e a preservação e recuperação do meio ambiente. Atualmente o Estado conta com 28 Conselhos Regionais de Desenvolvimento.

O estudo Rumos 2015, a partir dos municípios e COREDEs, definiu nove (9) Regiões Funcionais de Planejamento, conforme Figura 1. Esta regionalização foi estabelecida a partir de critérios de homogeneidade econômica, ambiental e social e em variáveis relacionadas a identificação das polarizações de emprego, dos deslocamentos por tipo de transporte, da hierarquia urbana, da organização da rede de serviços de saúde e educação superior, entre outros. A regionalização dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento - COREDEs e das Regiões Funcionais de Planejamento - RFs corresponde às escalas utilizadas atualmente como referência para elaboração de vários instrumentos de planejamento como o Plano Plurianual – PPA, o Orçamento do Estado os diagnósticos e estudos prospectivos.

⁵Informações disponíveis em: <https://atlassocioeconomico.rs.gov.br/conselhos-regionais-de-desenvolvimento-coredes>
Acesso em 27 nov. 2019.

Figura 1- COREDEs e Regiões Funcionais de Planejamento



Fonte: Atlas Socioeconômico do Rio Grande Do Sul

36

Na sequência, buscamos analisar as propostas definidas no estudo para a RF7. Situada no noroeste do Estado, fronteira com a Argentina, a RF7 reúne quatro COREDEs⁶: Missões, Fronteira Noroeste, Noroeste Colonial e Celeiro, conforme Figura 2. “Abrange 77 municípios que possuem homogeneidade na produção agrícola voltada aos grãos, apesar de a região das Missões ter características fundiárias distintas das duas outras” (RUMOS 2015, 2006, p.62). De acordo com dados do IBGE (Censo 2010) a região apresenta uma população de 759.591 habitantes, correspondendo a 7% da população gaúcha, sendo que, desta, 31% residentes na área rural, e 69% na área urbana.

⁶Quando da publicação do estudo, a RF7 contava com três Conselhos Regionais de Desenvolvimento-COREDEs. Em 2008, através do Decreto 45.436, foi criado o COREDE Celeiro (os municípios pertenciam anteriormente ao COREDE Noroeste Colonial).

Figura 2 - Região Funcional de Planejamento 7



Fonte: Atlas Socioeconômico do Rio Grande Do Sul

No período 2000-2010, a região apresentou a menor taxa de crescimento demográfico do Estado, de -0,31% ao ano. O COREDE Noroeste Colonial foi o único da região a apresentar crescimento positivo, de 0,32% ao ano, enquanto os COREDEs Fronteira Noroeste, Celeiro e Missões tiveram taxas de -0,33%, -0,56% e -0,57% respectivamente. A região possui forte tradição na atividade agrícola voltada para a produção de grãos, com destaque para a soja, milho e trigo; e, na pecuária, com produção de leite e criação de aves e suínos. O trigo e a soja são responsáveis pelo início do processo de modernização no RS, a partir da década de 1970. O milho, destaca-se para retroalimentar a cadeia produtiva de aves e suínos. Cabe salientar a cadeia de máquinas e implementos agrícolas que tem na região alguns dos principais polos - Horizontina, Ijuí, Panambi, Santo Ângelo e Santa Rosa. Essas cidades também registram interações nos empregos, nas viagens de transportes, na rede e hierarquia urbana, nas universidades e centros de pesquisas e nos serviços de saúde.

Baseado no instrumento da Matriz SWOT, a proposta do estudo *Rumos 2015* congrega o conjunto de potencialidades, oportunidades, restrições e ameaças que incidem e tendem a continuar incidindo no cenário tendencial já traçado. Através desse instrumento são analisados desempenhos recentes da região no que diz respeito à dinâmica econômica, demográfica e de urbanização, às infraestruturas disponíveis, ao grau de desenvolvimento social, às potencialidades ambientais e quanto à informação e ao conhecimento, às disponibilidades financeiras, empreendedora e atrativa, como síntese das aptidões e restrições identificadas como relevantes e que se constituirão nos fatores que contribuirão para seu desempenho futuro.

A partir da síntese das disparidades regionais, presentes no Estado, estabeleceu-se uma análise multicriterial, apoiada em três eixos simultâneos: desempenho econômico, desenvolvimento social e as potencialidades regionais. Com base nessas informações, as regiões dos COREDEs foram agrupadas conforme seus diferentes graus de desenvolvimento econômico e social e suas potencialidades, em cinco grupos: emergentes, estáveis, em dificuldades, em transição e dinâmicos e, foram definidas nove regiões de planejamento, formadas por múltiplos das regiões dos COREDEs. Os três COREDEs que constituíam a RF-7 no estudo, foram classificados em patamares distintos:

COREDE Fronteira Noroeste: considerado como “Emergente”, pois, embora com potencialidades socioeconômicas e ambientais e nível de desenvolvimento social abaixo das médias estaduais, alcançou um bom desempenho econômico na última década. Criado em 1991, corresponde a 1,9% da população do Estado e abrange 20 municípios: Alecrim, Alegria, Boa Vista do Buricá, Campina das Missões, Cândido Godói, Doutor Maurício Cardoso, Horizontina, Independência, Nova Candelária, Novo Machado, Porto Lucena, Porto Mauá, Porto Vera Cruz, Santa Rosa, Santo Cristo, São José do Inhacorá, Senador Salgado Filho, Três de Maio, Tucunduva e Tuparendi. Os municípios de Santa Rosa e Três de Maio exercem polarização na região e as causas prováveis do seu desempenho são: a especialização e diversificação produtiva para amplos mercados e os movimentos migratórios.

COREDE Missões: considerado “Em Dificuldades”, pois conta com crescimento econômico, potencialidades socioeconômicas e ambientais e nível de desenvolvimento social muito abaixo das médias estaduais. Criado em 1991, é composto por 25 municípios: Bossoroca, Caibaté, Cerro Largo, Dezesseis de Novembro, Entre-Ijuís, Eugênio de Castro, Garruchos, Giruá, Guarani das Missões, Mato Queimado, Pirapó, Porto Xavier, Rolador, Roque Gonzales, Salvador das Missões, Santo Ângelo, Santo Antônio das Missões, São Luiz Gonzaga, São Miguel das Missões, São

Nicolau, São Paulo das Missões, São Pedro do Butiá, Sete de Setembro, Ubiretama e Vitória das Missões. Compreende 1,56% da população do Estado. Apresenta disparidades internas entre os municípios mais ricos e os mais pobres. Santo Ângelo e São Luiz Gonzaga concentram a maioria das atividades urbano-industriais do COREDE. As causas prováveis que colaboram para o baixo desempenho são: mercados locais pobres, pequenos e grande distância a outros; movimentos oscilatórios das culturas agrícolas empresariais; movimentos migratórios expulsores de população não qualificada, entre outros.

COREDE Noroeste Colonial: considerado “Em Transição”, situa-se em posição pouco acima, entretanto, com crescimento econômico, potencialidades socioeconômicas e ambientais e nível de desenvolvimento social pouco abaixo das médias estaduais. É formado por 11 municípios: Ajuricaba, Augusto Pestana, Bozano, Catuípe, Condor, Coronel Barros, Ijuí, Jóia, Nova Ramada, Panambi e Pejuçara. Abrangia 32 municípios quando foi publicado o estudo Rumos 2015 (2,56% da população do Estado). Apresenta polarização exercida por Ijuí (ao sul) e Três Passos (ao norte). Entre os anos de 1991 e 2000 apresentou crescimento demográfico negativo de -0,3% e, embora a renda *per capita* tenha aumentado cerca de 20% na última década analisada (de R\$203,00 para R\$246,00), permanece cerca de 68% menor que a média estadual. No ano de 2008 foi desmembrado o COREDE Celeiro que engloba 21 municípios: Barra do Guarita, Bom Progresso, Braga, Campo Novo, Chiapeta, Coronel Bicaco, Crissiumal, Derrubadas, Esperança do Sul, Humaitá, Inhacorá, Miraguaí, Redentora, Santo Augusto, São Martinho, São Valério do Sul, Sede Nova, Tenente Portela, Tiradentes do Sul, Três Passos e Vista Gaúcha.

A avaliação da matriz SWOT para a região ressalta aspectos relevantes que merecem maior foco de análise para fins de planejamento regional: as distâncias dos mercados (Região Metropolitana de Porto Alegre, Porto de Rio Grande e restante do país) e a barreira física do Rio Uruguai com a Argentina e o Mercosul; a forte presença da cadeia de máquinas e equipamentos agrícolas gaúcha, que forma na região um eixo industrial interligando seus principais polos (Santo Ângelo, Santa Rosa, Horizontina, Ijuí e Panambi); fortes interações entre esses municípios nas polarizações de empregos, nas viagens de transportes, na rede e hierarquia urbana, nas universidades e centros de pesquisas, nos serviços de saúde; certa homogeneidade no grau de investimentos públicos e dependência de recursos externos, na renda baixa com pobreza estável ou aumentando e no grau de médio a alto de potencialidades para uso agrícola, com algumas exceções no Missões (RELATÓRIO SÍNTESE, 2006).

Ainda de acordo com o estudo, projetava-se uma redução para produção e população da RF7, ou seja, haverá uma continuidade do processo de perda da participação, apesar dessa região deter uma parcela reduzida da renda estadual.

A população regional de 783 mil habitantes em 2000 representava 7,7% da estadual, tendo diminuído a participação de 8,7% que detinha em 1991. No período a região apresentou um declínio populacional anual de 0,2%, observado em todos os COREDEs componentes, sendo as maiores perdas na população rural, as urbanas tendo sofrido leve aumento ou permanecido estável, como no Noroeste Colonial. [...]. Os três centros regionais - Santa Rosa, Santo Ângelo e Ijuí - concentram 38,3% da população urbana regional. Destaca-se que, embora a população se concentre nos centros de médio porte, há ainda um percentual elevado nos pequenos municípios, indicando a predominância de populações rurais. (RELATÓRIO SÍNTESE, 2006, p.314).

Segundo dados do Atlas Socioeconômico do RS⁷, o estado do RS apresentou, no período 2000-2010, a menor taxa de crescimento relativo do Brasil. A queda na taxa de fecundidade associado as migrações internas, com deslocamentos aos municípios maiores, muitas vezes por motivos econômicos, são os fatores que contribuem para o decréscimo da população no Estado.

Dentre os municípios gaúchos, 51% apresentaram taxas negativas de crescimento populacional. Estes estão localizados, principalmente, nas regiões da Fronteira Oeste e Norte do Estado [...] Nos Conselhos Regionais de Desenvolvimento Celeiro, Médio Alto Uruguai, Missões, Fronteira Noroeste e Norte, por exemplo, verificou-se que mais de 80% dos municípios apresentaram taxas negativas de crescimento (ATLAS SOCIOECONÔMICO DO RS).

Concomitante à perda populacional sofrida pela região, tendência observada no Estado nas fronteiras oeste e noroeste, os municípios caracterizados no estudo *Rumos 2015* como os polos urbanos da região apresentam incremento de população no período. De acordo com dados do IBGE⁸, destacamos na Tabela 1 esses municípios que registraram aumento de população, comparando dados referentes aos anos de 2000 a 2019.

⁷Disponível em: <http://www.atlassocioeconomico.rs.gov.br/>. Acesso em: 27 de nov. 2019

⁸Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/>. Acesso em: 22 nov. 2019.

Tabela 1 – População 2000, 2010 e 2019

CIDADE	2000	2010	2019 (estimativa)	Crescimento 2000-2010	Crescimento 2010-2019
Horizontina	17.699	18.348	19.329	3,7%	5,4%
Ijuí	78.461	78.915	83.475	0,6%	5,8%
Panambi	32.610	38.058	43.667	16,7%	14,7%
Santa Rosa	65.016	68.587	73.254	5,5%	6,8%
Santo Ângelo	76.745	76.275	77.593	-0,6%	1,7%
Região Funcional 7	783.928	759.591	756.579	-3,1%	-0,4%
Rio Grande do Sul	10.187.798	10.693.929	11.377.239	4,9%	6,4%

Fonte: IBGE, Censo Demográfico e Estimativas de População

Um aspecto a destacar na região é sua estrutura urbana. Dos setenta e sete (77) centros urbanos que compõem a RF7, cinquenta e nove (59) municípios, ou seja, a maior parte são de pequeno porte, com população até 5 mil habitantes, concentrando 23% da população urbana da região. Oito (8) municípios possuem entre 5 e 10 mil habitantes, com 11,3% da população urbana; sete (7) municípios possuem entre 10 e 50 mil habitantes, concentrando 27,4% da população urbana e somente os três (3) centros regionais – Ijuí, Santa Rosa e Santo Ângelo – possuem população acima de 50 mil habitantes e concentram 38,3% da população urbana regional. Salientamos que embora a população concentre-se nos centros de médio porte, há um percentual elevado nos pequenos municípios, indicando um predomínio de populações rurais.

41

Além da centralidade urbana que Ijuí, Santo Ângelo e Santa Rosa exercem na região noroeste do Estado, destacam-se os fluxos de deslocamentos pendulares para estudo e trabalho e o papel que essas cidades exercem no funcionamento da rede urbana regional. Os municípios de Panambi e Horizontina exercem função industrial na região, o que justifica o incremento de população no período. Esses municípios constituem um papel privilegiado na organização do espaço, o que leva a novas divisões espaciais do trabalho e a reorganização de centros urbanos cercados por áreas em processo de esvaziamento. Nos quatro municípios predomina a população urbana, em torno de 90%, sobre a população rural. Segundo Rotta (2007, p.221) “a modernização das atividades produtivas foi gerando um grande contingente de pessoas excluídas do mercado formal de trabalho que se concentraram nas periferias urbanas, constituindo-se num desafio para as gestões públicas e em foco privilegiado de atenção das políticas sociais”.

A avaliação da matriz SWOT (RUMOS 2015, 2006), para a RF7 identificou como elementos estratégicos importantes para o planejamento regional: setor de máquinas agrícolas relevante e competitivo; desvantagem locacional reforçada por deficiente malha de transporte;

grandes desigualdades internas e perda de competitividade na produção rural (pequeno produtor rural e culturas empresariais). As estratégias situam-se em quatro vertentes: fortalecimento industrial pela consolidação e integração dos polos urbano-industriais; estímulo à produção agroindustrial dos pequenos produtores; fortalecimento da competitividade das culturas empresariais e fortalecimento dos atrativos turísticos. No ano de 2006, quando da publicação do estudo, a região contava com 71 projetos em 19 programas, articulados com as diferentes estratégias.

No ano de 2014 foi publicado o *RS 2030: Agenda de Desenvolvimento Territorial*, trabalhos de caráter prospectivo sobre o desenvolvimento do Estado, desenvolvidos no âmbito da Secretaria do Planejamento e Participação Cidadã (Seplag) do Estado do RS, com objetivo de identificar diretrizes para o desenvolvimento do Estado a partir da análise das dinâmicas territoriais e cenários para o ano de 2030. Composto por três artigos, aborda no primeiro texto, as dinâmicas territoriais recentes e a evolução do debate sobre as questões regionais no RS. No segundo artigo é discutido as tendências demográficas e regionais, com projeção da distribuição territorial da população e da repartição regional do PIB *per capita* até 2030, elaborado pela equipe da FEE. O terceiro artigo traz as perspectivas para 2030, com tendências e hipóteses para a economia e a sociedade do RS, a partir do cenário para as economias mundial e brasileira. O objetivo era que esse material servisse de referência para a elaboração dos Planos Plurianuais e de planos regionais a serem desenvolvidos a partir do ano de 2015. O *RS 2030* articula-se com a proposta do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, de construir um efetivo Sistema Nacional de Planejamento, a partir da dimensão territorial, integrando as diretrizes gerais do desenvolvimento nacional às especificidades regionais.

De acordo com a publicação, dentre as tendências projetadas para as próximas duas décadas, destacam-se a redução da população, o crescimento nas proximidades da Região Metropolitana de Porto Alegre e Litoral, a migração no sentido Oeste-Leste, o aumento da concentração econômica junto aos principais eixos de desenvolvimento do Estado e a desconcentração, ainda incipiente, da renda *per capita* para além do eixo Porto Alegre-Caxias do Sul (*RS 2030*, 2014).

Ao considerarmos o Estado do RS e suas Regiões Funcionais, a maior concentração da produção de bens e serviços finais encontra-se na RF1, onde se localiza a Região Metropolitana de Porto Alegre e as cidades com grande densidade populacional, predominantemente urbanas e industriais. O grau de concentração da produção anual do Estado é tão expressivo que, entre os 70 municípios da RF1, somente Porto Alegre e Canoas somaram, em 2010, quase a metade do PIB

total desta Região Funcional, o que representa quase um quarto da riqueza final produzida, no mesmo ano, em todo o território gaúcho.

A caracterização das disparidades regionais no RS pode ser analisada sob dois pontos de vista, concentração e desigualdade: concentração do PIB, da população e da produção industrial e, desigualdade na distribuição da renda *per capita*. Busca-se, portanto, minimizar os efeitos negativos da concentração territorial e diminuir a distância que separa as regiões mais pobres das regiões mais ricas do território.

Do ponto de vista da distribuição espacial, a estrutura da produção gaúcha permaneceu quase inalterada no período 2000-10, permitindo que se divida o Rio Grande do Sul em duas grandes metades, com realidades bem distintas. No Leste do território gaúcho, as RFPs 1 a 5 somam mais de 80% da produção industrial estadual, bem como superam 70% do VAB dos serviços, com uma pequena desconcentração desses setores ao longo desse período. Em contrapartida, a metade Oeste do território sul-riograndense detém mais de 60% da produção agropecuária, mantendo-se nesse patamar ao longo de 2000-10, e com um peso sobre a indústria e os serviços muito inferior ao que representa, por exemplo, o tamanho da sua população (RS 2030, Vol.2, 2014, p.20).

Ainda segundo o texto, as maiores perdas populacionais ocorrerão nas fronteiras oeste e noroeste. Especificamente para a RF7, projeta-se uma redução da produção e população, ou seja, haverá continuidade do processo de perda da participação, apesar de a região deter uma parcela reduzida da renda estadual. Projeta-se também uma melhora relativa da renda *per capita* na RF7, o que ocorrerá exclusivamente, devido à redução populacional, o que sugere uma evolução pouco favorável da produtividade.

De acordo com o *RS 2030*, mesmo que a questão regional tenha recebido atenção por parte do Estado, “todas as ações, bem como as políticas empreendidas nas últimas décadas não tem se mostrado suficientes para a sua resolução” (RS 2030, Vol.1, 2014, p.27). As diferenças analisadas nos indicadores socioeconômicos bem como o esvaziamento demográfico de parte do Estado fornecem elementos para o enfrentamento dessa questão. Mantidas as tendências projetadas no estudo, as características de concentração espacial do PIB, da população e do PIB *per capita* serão preservadas para as próximas duas décadas: 2020-2030.

Entre os principais resultados do *Rumos 2015*, Cargnin (2014) destaca o agrupamento das realidades regionais e de conteúdos sobre o Estado, como um todo; bem como a realização de uma nova avaliação sobre a realidade regional do RS, através de inúmeras variáveis.

Entretanto, o autor aponta como problemas a falta de uma definição estratégica de desenvolvimento que determinasse a construção das propostas, e a falta de articulação entre escalas estadual e nacional. Ao longo do documento percebe-se que quando pensamos em projetos de desenvolvimento local e regional, que inclua o âmbito rural, ao incorporar o turismo, o patrimônio e

o ambiente; torna-se fundamental a compreensão e domínio dos distintos níveis de enfoque do espaço e, especialmente, da consideração dos valores essenciais da região em seus aspectos estruturais e culturais. O planejamento é por definição uma atividade racional e informada. A questão territorial e a dimensão espacial têm uma série de influências na economia, pois impacta diretamente, não apenas no nível local, mas em todas as escalas.

O desenvolvimento regional para crescimento socioeconômico e superação de desigualdades, exige que ações sejam empreendidas simultânea e concomitantemente no espaço, para que as sinergias entre elas possam ocorrer, causando um *salto* na qualidade dos serviços e bens oferecidos. Por essa razão, a uniformidade nos territórios de planejamentos setoriais é desejável, de modo que possam ocorrer ações concentradas e inter-relacionadas. Assim, um esforço do Estado para uniformizar essas regionalizações torna-se desejável.

CAMINHOS PARA A REGIÃO FUNCIONAL 7

Neste item, buscamos traçar uma breve caracterização da região noroeste do Estado e analisar quais as mudanças e permanências, após mais de uma década da publicação do *Rumos 2015*. O noroeste do estado do RS enfrenta, a partir da década de 1980, um novo processo de reorganização do espaço, com o aprofundamento do modelo da modernização da agricultura e da agroindústria. As cidades da região, muitas com população de até 20 mil habitantes, apresentam pouca capacidade de absorção da mão de obra excedente no meio rural, funcionando apenas como centros administrativos ou prestadores de serviço ao meio rural. Segundo Santos (1994b) ocorre uma especialização de determinadas atividades e principalmente do comércio para atender diretamente ao processo de produção. “A cidade torna-se *o lócus* da regulação do que se faz no campo” (SANTOS, 1994b, p.52). Como consequência, centros urbanos regionais - Ijuí, Panambi, Santa Rosa e Santo Ângelo - acabaram se transformando em opção para essa população excedente do meio rural.

Em virtude da modernização do campo, assiste-se a uma verdadeira expulsão dos trabalhadores agrícolas, os quais encontram nas cidades seu refúgio. Como as indústrias absorvem cada vez menos mão de obra e o setor terciário apresenta um lado moderno, que exige qualificação profissional, e outro marginal, que remunera mal e não garante estabilidade, o aumento da população urbana caminha paralelamente ao aumento da pobreza e à deterioração crescente das possibilidades de vida digna aos novos cidadãos urbanos. Observamos, então, uma mudança no conteúdo dessas cidades, ocasionada pelas transformações ocorridas no campo pela lógica da

mercadoria. A expansão da população urbana, como demonstrado na Tabela 1, faz surgir novos atores sociais o que traz consequências políticas importantes, implicando analisar quais escalas de agentes sociais e relações de poder atuam neste local.

A partir da análise dos setores projetados no Cenário Tendencial do estudo *Rumos 2015*, o setor Agropecuário (mais relevante em 2003) permaneceria em destaque em 2015, perdendo, entretanto, participação no VAB (Valor Adicionado Bruto) da região (30,7% em 2003 e 24,3% em 2015) e no VAB do setor no Estado. Projetava-se um aumento do Comércio (10,9% em 2003 e 12,6% em 2015) e Serviços (41,9% em 2003 e projeção de 42,6% em 2015), bem como um aumento da Indústria (16,5% em 2003 para 20,4% em 2015).

Destacamos a seguir, na Tabela 2, os dados do Produto Interno Bruto e VAB da RF7, por COREDEs e para os municípios de Santa Rosa, Santo Ângelo e Ijuí.

Tabela 2 – PIB e VAB por atividades econômicas dos COREDEs e municípios 2016

	PIB 2016 (R\$1.000)	VAB (R\$1.000)	VAB Agropecuária (%)	VAB Indústria (%)	VAB Serviços (%)
Rio Grande do Sul	408.645.099	355.880.515	10,2	22,9	66,8
Região Funcional 7	27.069.155	24.682.971	25,3	15,2	59,4
COREDE Celeiro	3.396.049	3.668.440	33,6	8,2	58,2
COREDE Fronteira Noroeste	7.488.370	6.640.070	19,6	18,3	62,1
COREDE Missões	8.610.544	7.981.006	29,5	14,3	56,2
COREDE Noroeste Colonial	7.034.192	6.393.455	21,5	17,1	61,4
Santa Rosa - <i>Fronteira Noroeste</i>	2.580.978	2.279.183	5,6	22,8	71,6
Santo Ângelo - <i>Missões</i>	2.232.019	2.034.635	8,6	15,4	76
Ijuí - <i>Noroeste Colonial</i>	3.048.217	2.748.299	7,8	16,4	75,8

Fonte: FEE/IBGE. Dados organizados pela autora.

A distribuição do VAB na RF7 seguiu a tendência demonstrada no estudo: diminuição na Agropecuária (comparando com os dados de 2003) e aumento dos Serviços, que cresceram mais do que a projeção para 2015. Entretanto verifica-se uma diminuição na Indústria que registrava participação de 16,5% em 2003. O setor de serviços apresenta valores superiores a 50% de

participação nos quatro COREDEs que compõem a RF7. O PIB da RF7 corresponde a 6,6% do PIB gaúcho e está bem distribuído entre três COREDEs: Fronteira Noroeste, Missões e Noroeste Colonial, com participações de 26% a 32%. O COREDE Celeiro participa com 12,6% do total do PIB da região.

Analisando os valores de produção por município, salientamos o peso significativo que Santa Rosa, Santo Ângelo e Ijuí têm na composição do PIB e do VAB dos respectivos COREDEs: Santa Rosa compreende 34,5% do PIB e 34,3% do VAB do COREDE Fronteira Noroeste, Santo Ângelo possui 25,9% do PIB e 25,5% do VAB do COREDE Missões e Ijuí compreende 43,3% do PIB e 43% do VAB do COREDE Noroeste Colonial. Em 2016 os três municípios comprehendiam 29% do PIB da RF7 e 28,6% do VAB. Ao analisarmos os dados por atividades econômicas, em 2016 os três municípios somavam 8,3% do VAB da Agropecuária; 34,2% do VAB da Indústria e, 35,9% do VAB de Serviços. Os dados refletem, portanto, a importância que esses municípios exercem na região.

Com base nos Perfis Socioeconômicos dos COREDEs, publicado em 2016 pelo Boletim Geográfico do Rio Grande do Sul⁹ (BERTÊ et al, 2016), destacamos, a seguir, a estrutura do VAB para cada COREDE integrante da RF7: no COREDE Noroeste Colonial, despontam os municípios de Ijuí, Joia e Augusto Pestana no VAB da Agropecuária; no VAB da Indústria, lideram Panambi e Ijuí; no VAB dos Serviços, destacam-se Ijuí e Panambi. Ijuí constitui o principal centro de serviços da região, enquanto Panambi constitui centro industrial. O COREDE é responsável por 3,8% do VAB da Agropecuária do Estado; 1,3% do VAB da Indústria e 1,7% do VAB dos Serviços. Ijuí concentra 60,7% dos empregos no setor de Serviços, e Panambi detém 62,3% do pessoal ocupado na Indústria no COREDE; constituindo os dois principais centros econômicos da região.

No que se refere aos setores do VAB para o COREDE Fronteira Noroeste, na Agropecuária destaca-se o município de Santo Cristo e Três de Maio, na Indústria os municípios de Santa Rosa e Horizontina; e nos Serviços os municípios de Santa Rosa, Três de Maio e Horizontina. O COREDE possui 3,6% do VAB da Agropecuária do Estado; 1,5% do VAB da Indústria e, 1,7% do VAB dos Serviços. No VAB da Indústria de Transformação do COREDE, a fabricação de máquinas e equipamentos representa 62,7%, com destaque para a fabricação de tratores e máquinas e, equipamentos para a agricultura e a pecuária. A fabricação de produtos alimentícios representa 31,8%; concentrados na moagem, fabricação de produtos amiláceos e de alimentos para animais, no

⁹Disponível em: <https://revistas.fee.tche.br/index.php/boletim-geografico-rs/issue/view/231>. Acesso em: 27 nov. 2019

abate e na fabricação de produtos de carne e nos laticínios. O COREDE apresenta um perfil de empregos mais voltados ao setor Industrial, com menor participação da Agropecuária e dos Serviços em relação à média do Estado. Possui grande participação dos empregos da indústria de transformação, localizados principalmente em Santa Rosa, Horizontina, Três de Maio e Santo Cristo.

O COREDE Missões apresenta maior participação da Agropecuária e menor da Indústria e dos Serviços, em relação à média do Estado, o que lhe confere um perfil mais voltado ao setor primário. O VAB da Agropecuária apresenta-se mais bem distribuído no COREDE, destacando-se os municípios de São Luiz Gonzaga e Santo Antônio das Missões. No VAB da Indústria, três municípios despontam: Santo Ângelo, São Luiz Gonzaga e Giruá. Nos Serviços, mais uma vez despontam Santo Ângelo e São Luiz Gonzaga. O COREDE detém 6,5% do VAB da Agropecuária, 1,4% do VAB da Indústria e 1,9% do VAB dos Serviços do Estado.

No que se refere aos setores que compõem o VAB do COREDE Celeiro, os Serviços respondem por 58,2%; seguidos pela Agropecuária, com 33,6% e, pela Indústria, com 8,2%. Os municípios de Crissiumal e Santo Augusto lideram no VAB da Agropecuária. O município de Três Passos se destaca no setor industrial, seguido por Miraguaí. No setor de Serviços, destacam-se Três Passos e Santo Augusto com 12,7%. O COREDE é responsável por 3,4% do VAB da Agropecuária do Estado, 0,4% da Indústria e 0,9% dos Serviços.

No ano de 2017 foram publicados os *Planos estratégicos de desenvolvimento dos COREDES 2015-2030: perspectivas estratégicas das Regiões Funcionais*, documento que norteará as ações nos próximos 15 anos. De acordo com o texto, “o desafio, a partir deste momento e sempre, é implementar as ações relatadas neste documento. A indicação destes projetos listados por ordem de prioridade, determinam a indicação da lógica de implementação dos projetos em cada região funcional do Estado do RS” (PLANOS ESTRATÉGICOS, 2017, p.5).

Segundo o documento as diretrizes estratégicas para a RF7, foram definidas considerando as seguintes prioridades: 1) Qualificação da infraestrutura logística, energética e de comunicação na região; 2) Qualificação, agregação de valor e aumento da competitividade das cadeias produtivas, através de investimentos na inovação, empreendedorismo, ciência e tecnologia; 3) Qualificação da governança territorial (regional), com investimentos na capacitação de gestores públicos, privados e comunitários, fortalecendo a cooperação inter e supraregional.

Os dez projetos prioritários definidos para a RF7, por ordem de prioridade, são: 1. Fortalecimento da governança (APLs) das cadeias produtivas da região; 2. Qualificação dos

Serviços Públicos na região, com destaque as áreas da saúde, segurança e educação; **3.** Investimento na infraestrutura energética, com ênfase a geração de energia e a qualificação da estrutura de distribuição de energia; **4.** Investimento no fortalecimento da Ciência, tecnologia e educação da região; **5.** Priorização e empoderamento das potencialidades e ampliação das capacidades de atração de investimentos e grupos de interesse; **6.** Investimento na Infraestrutura Rodoviária da região garantindo acesso Asfáltico as sedes de todos os municípios da região e ligações inter-regionais. **7.** Investimento na Infraestrutura logística aérea na RF7; **8.** Investimento na Construção de Pontes Internacionais sobre o Rio Uruguai; **9.** Investimentos nas estruturas de Comunicação na região, através de cabos de fibra ótica a sede de todos os municípios da RF7 e internet no campo; **10.** Qualificação da governança regional, com fortalecimento das instituições e capacitação de lideranças (PLANOS ESTRATÉGICOS, 2017).

Ainda de acordo com o documento, “a indicação dos principais projetos, por ordem de prioridade, denota a relevância dos temas nas regiões e indica aos parceiros em cada território, ao Estado e a União, quais são os projetos a engajar todos em prol do desenvolvimento regional” (PLANOS ESTRATÉGICOS, 2017, p.5).

Portanto, políticas de incentivo à produção agroindustrial dos pequenos produtores tendem a repercutir em um conjunto maior de municípios. Os desafios de infraestrutura situam-se principalmente nos transportes, com redes ineficientes que não permitem comunicações físicas internas e externas à região.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A redefinição do papel do Estado na economia brasileira exige simultaneamente garantir a competitividade do país para bens e serviços no mercado mundial e expandir os investimentos sociais, implicando profundas reformas referentes à distribuição da renda e à ampliação do mercado interno. O Estado se configura hoje no Brasil como a única organização capaz de mobilizar recursos e realizar investimentos e reformas sociais em grande escala para vencer a pobreza.

Em termos de infraestrutura e de distribuição da base produtiva, o território herdado da política de desenvolvimento nacional é profundamente desigual. Fica difícil imaginar um distanciamento do Estado, em um país que ainda precisa diminuir a pobreza, a desigualdade e a exclusão social. O Brasil terá que encontrar alternativas para distribuir a renda, diminuir o desemprego e aumentar o acesso à saúde, por exemplo. A existência de um Estado mínimo, como prega o neoliberalismo econômico, sem intervir em áreas consideradas estratégicas, não se

configura como a melhor opção em um país com as dimensões do Brasil, e ainda com tantos problemas internos.

Ao examinarmos a distribuição de população e das atividades econômicas e urbanas no território gaúcho, percebemos que há uma concentração espacial no eixo Leste-Nordeste, que liga Porto Alegre a Caxias do Sul, constituindo a área mais povoada do Estado. Por outro lado, as fronteiras Oeste e Noroeste caracterizam áreas de perda populacional. Atualmente é possível dividirmos o Estado do RS em duas grandes metades com realidades distintas: o Leste concentrando a maior parte da população, da produção industrial e do PIB e o Oeste, com 60% da produção agropecuária e com uma parcela da indústria e serviços muito inferior ao tamanho da sua população (RS 2030, 2014).

A região noroeste do Estado exemplifica bem essa questão: ocorre uma reorganização do espaço, com o avanço e aprofundamento do modelo da modernização da agricultura e da agroindústria, que levou a dispensa de mão de obra. Assim, configuram-se alguns municípios polos de atração populacional de um entorno que esvazia, concomitante ao aprofundamento da segregação socioespacial e a uma nova organização do território; provocando mudanças espaciais significativas.

A partir da década de 1990 a questão regional passou a ser tratada considerando-se um número maior de variáveis: a criação dos COREDEs constituiu uma das primeiras iniciativas institucionais. Atualmente a regionalização dos COREDEs é utilizada como escala complementar para o planejamento territorial às Regiões Funcionais.

Ao longo do texto buscamos contribuir para a discussão do planejamento territorial, através das propostas definidas para a RF7. Estas, acentuam aspectos relevantes, tornando-se um suporte para pensarmos no ordenamento territorial e na redução das desigualdades territoriais e regionais (concentração e desigualdade na distribuição da renda *per capita*). Porém devemos ter claro, que se tratam de alternativas de trabalho, e não em propostas precisas.

Outras questões podem ainda ser elencadas a partir do que foi acima exposto: É possível conectar as políticas territoriais existentes hoje com a reestruturação territorial? Contém essas cidades (polos de atração) possibilidades de receber e prover essa nova situação de residentes? Quem são os atores sociais envolvidos na questão? E, em que medidas essas políticas territoriais poderão contribuir tendencialmente para a reestruturação da região? Investigação esta que implica um estudo mais aprofundado, tema a ser desenvolvido e que foge aos objetivos deste texto.

Destarte, torna-se importante analisar quais escalas, ou seja, agentes sociais e relações de poder, que atuam nesse local. A análise dos poderes locais remete, então, à correlação de forças por meio das quais se estabelecem alianças e conflitos entre os atores sociais, bem como à formação de identidades e práticas de gestão específicas na construção do desenvolvimento social.

REFERÊNCIAS

ATLAS SOCIOECONÔMICO DO RIO GRANDE DO SUL. Disponível em: <http://www.atlassocioeconomico.rs.gov.br/>. Acesso em: 27 nov. 2019.

BECKER, B. O uso político do território: questões a partir de uma visão do terceiro mundo. In: BECKER, B. K., COSTA, R. H.; SILVEIRA, C. B. (Orgs.) **Abordagens políticas da espacialidade**. Rio de Janeiro: UFRJ, 1983.

BECKER, B.K. Geografia política e gestão do território no limiar do século XXI. Uma representação a partir do Brasil. **Revista Brasileira de Geografia**. Rio de Janeiro, 53(3): 169-182, jul./set. 1991.

BERTÊ, A. M. A., LEMOS, B. O., TESTA, G., ZANELLA, M. A. R., OLIVEIRA, S. B. Perfis Socioeconômicos dos COREDEs. **Boletim Geográfico do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, n. 26, fev. 2016. Disponível em: <https://revistas.fee.tche.br/index.php/boletim-geografico-rs/issue/view/231>. Acesso em: 27 nov. 2019.

BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **PNDR I Política Nacional de Desenvolvimento Regional**. Brasília, 2007. Disponível em: <http://www.mi.gov.br/politica-nacional-de-desenvolvimento-regional-pndr>. Acesso em: 20 jul. 2017.

CARGNIN, A. P. **Políticas de Desenvolvimento Regional no Estado do Rio Grande do Sul: Vestígios, Marcas e Repercussões Territoriais**. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2014. 236 p.

CASTRO, I. E. O problema da escala. In: CASTRO, I. E.; GOMES, P. C. C.; CORRÊA, R. L. (Orgs.). **Geografia: conceitos e temas**. RJ: Bertrand Brasil, 1995, p.117-140.

FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA. **FEE DADOS**. Disponível em: <http://feedados.fee.tche.br/feedados/> Acesso em: 04 fev. 2019.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Banco de dados agregados**. Disponível em: <http://www.sidra.ibge.gov.br/> Acesso em: 22 nov. 2019.

PLANOS ESTRATÉGICOS DE DESENVOLVIMENTO DOS COREDEs 2015-2030: perspectivas estratégicas das Regiões Funcionais. Lajeado: Ed. da Univates, 2017.

PUJADAS, R.; FONT, J. **Ordenación y planificación territorial**. Madrid, Editorial Síntesis, 1998

RACINE, J. B.; RAFFESTIN, C.; RUFFY, V. Escala e ação, contribuições para uma interpretação do mecanismo de escala na prática da geografia. **Revista Brasileira de Geografia**. Rio de Janeiro, IBGE, v. 45, nº 1, 1983. pp. 123-135.

RAFFESTIN, C. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Ática, 1993.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Coordenação e Planejamento. Departamento de Estudos Econômicos e Sociais e Planejamento Estratégico. **Rumos 2015**: estudo sobre o desenvolvimento regional e logística de transportes no Rio Grande do Sul. /SCP-DEPLAN; DCAPET. Porto Alegre: SCP, 2006. 5v.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria do Planejamento Gestão e Participação Cidadã (SEPLAG) e Fundação de Economia e Estatística (FEE). **RS 2030**: Agenda de Desenvolvimento Territorial. Porto Alegre, Volumes 1, 2 e 3. 2014.

ROSIÈRE, S. **Géographie politique & Géopolitique. Une grammaire de l'espace politique**. 2^a édition. Paris: Ellipses. 2007, p.283-346

ROTTA, E. **Desenvolvimento Regional e Políticas Sociais no Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul**. 2007, 338f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Faculdade de Serviço Social, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.

SANTOS, M. O retorno do território. In: SANTOS, M. (Org.). **Território: globalização e fragmentação**. São Paulo: Hucitec/Anpur, 1994a, p. 15-28.

SANTOS, M. **A urbanização brasileira**. 2. ed. São Paulo: Hucitec, 1994b.

SANTOS, M. **A natureza do espaço**: técnica e tempo, razão e emoção. 3^a ed. São Paulo: Hucitec, 1999.

SANTOS, M. A questão: o uso do território. In: SANTOS, M. SILVEIRA, M. L. **O Brasil**: território e sociedade no início do século XXI. Rio de Janeiro: Record, 2002, p.19-22.

SOUZA, M. L. **Os conceitos fundamentais da pesquisa sócio-espacial**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2013.