

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO
MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Metade Sul:

uma Análise das Políticas Públicas para o Desenvolvimento Regional no Rio Grande do Sul

Jorge Renato de Souza Verschoore Filho
Prof. Orientador: Dr. Carlos Nelson dos Reis

DISSERTAÇÃO APRESENTADA AO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO DA ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL COMO REQUISITO PARCIAL À OBTENÇÃO DO TÍTULO DE MESTRE EM ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS - OPÇÃO ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.

Porto Alegre, março de 2000.

“Quando a sociedade está dividida entre um punhado de latifundiários privilegiados e uma grande massa de trabalhadores pobres, dependentes, talvez escravizados - com efeito, entre uma escola para a indolência (ou hedonismo) em contraste com um atoleiro de desânimo - onde está o incentivo para mudar e progredir? No topo, uma soberba indiferença; embaixo, a resignação do desespero. Uma vez por outra, a resistência deflagra e dá às elites e a seus soldados a oportunidade para a prática das artes marciais, enquanto a religião oferece o consolo de um mundo melhor após a morte.”

David Landes, 1998.

RESUMO

A Metade Sul do Rio Grande do Sul, considerando sua extensão territorial e a persistência secular de seu declínio econômico, configura-se como uma das questões de maior complexidade na área regional. Nos últimos anos, diversos estudos foram realizados para compreender os motivos desse baixo dinamismo econômico. Ao mesmo tempo, pressões de políticos locais e da opinião pública motivaram a formulação de diversas ações governamentais desenhadas especificamente com o objetivo de reverter essa situação.

O presente trabalho teve como objetivo central destacar e analisar, do ponto de vista da administração pública, os principais programas econômicos concebidos nas últimas duas décadas, direcionados a recuperar economicamente essa região. Baseado nos conceitos teóricos das recentes contribuições no campo da economia regional e utilizando o instrumental de análise de políticas públicas, tornou-se possível compreender a concepção central das políticas adotadas e apresentar novas perspectivas de ação.

Palavras chave: políticas públicas, desenvolvimento regional, Rio Grande do Sul.

ABSTRACT

The Metade Sul of the State of Rio Grande do Sul, considering its land extension the secular persistence of its economic decline, is configured as one of the subjects of large complexity in the regional area. In the last years, several studies were accomplished to understand the reasons of this small economic dynamism. At the same time, local politicians and the public opinion pressures have motivated the formulation of several government actions in order to revert this situation.

This Research had as central objective to highlight and to analyze, from public administration's point of view, the main economic programs launched during the last two decades, designed to promote the economic recovery of the region. Based on the theoretical concepts of the recent contributions in the field of the regional economics and using the instrumental of analysis of public policies, it has become possible to understand the main conception of the adopted policies and to present new perspectives of action.

Key Words: public policies, regional development, Rio Grande do Sul.

AGRADECIMENTOS

Gostaria de exprimir os meus mais sinceros votos de gratidão para com todas as pessoas que, de uma forma ou de outra, contribuíram para que esta dissertação pudesse ter sido realizada. Gostaria, igualmente, de agradecer a todas as instituições que me auxiliaram diretamente nos esforços de elaboração deste trabalho. Destacadamente, faço um agradecimento especial:

- ⇒ a toda minha família, especialmente aos meus pais, por terem dado suporte, em todos os significados desta palavra, durante o período de execução da pesquisa;
- ⇒ ao Professor Carlos Nelson dos Reis, por sua paciência e competência na orientação desempenhada;
- ⇒ ao conjunto de professores do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade Federal do Rio Grande do Sul e, em especial, a Luís Roque Klering e Eugênio Lagemann, pelos relevantes subsídios e contribuições oferecidos;
- ⇒ aos Professores José Antônio Fialho Alonso, Pedro Silveira Bandeira e Maria Domingues Benetti, sem os quais não teria iniciado esta pesquisa;
- ⇒ aos governadores e secretários de Estado entrevistados que, apesar de suas inúmeras atribuições, com grande polidez, se mostraram extremamente prestativos em seus depoimentos;
- ⇒ aos funcionários da área administrativa do PPGA e da biblioteca da Faculdade de Ciências Econômicas, em especial a bibliotecária Maria Ivone;
- ⇒ aos colegas do curso de Mestrado em Administração Pública;
- ⇒ aos colegas de trabalho do Departamento de Desenvolvimento Regional e Urbano da Secretaria da Coordenação e Planejamento e do Departamento de Desenvolvimento Empresarial da Secretaria do Desenvolvimento e dos Assuntos Internacionais;
- ⇒ à Leila Miranda Manuel, incansável na transcrição das entrevistas, e a Juliano Lopes Thomas e Walter Katz Neto pelo competente serviço realizado; e, finalmente,
- ⇒ a todos os amigos que compartilharam comigo este período turbulento, de muito trabalho e poucas horas vagas para o lazer.

SUMÁRIO

LISTA DE QUADROS E TABELAS	6
1 - INTRODUÇÃO.....	7
2 - FUNDAMENTOS TEÓRICOS	13
2.1 - CONTEXTUALIZAÇÃO DOS CONCEITOS DE REGIÃO.....	13
2.2 - NOÇÕES DE DESENVOLVIMENTO E DESIGUALDADE REGIONAL.....	19
2.3 - EVOLUÇÃO DAS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL.....	23
2.4 - DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL ENDÓGENO AO DESENVOLVIMENTO REGIONAL CÍVICO.....	29
2.5 - POLÍTICAS PÚBLICAS: CONCEITUALIZAÇÃO E ANÁLISE.....	44
3 - EVOLUÇÃO HISTÓRICA DA ECONOMIA REGIONAL GAÚCHA	52
3.1 - FORMAÇÃO SÓCIO-ECONÔMICA DO RIO GRANDE DO SUL.....	52
3.2 - A CONSOLIDAÇÃO DA DICOTOMIA ENTRE O NORTE E O SUL DO ESTADO.....	68
3.3 - O SETOR PRIMÁRIO DA METADE SUL E SUA TRAJETÓRIA OSCILATÓRIA E DECLINANTE.....	74
3.4 - A PROFUNDA DECADÊNCIA DA INDÚSTRIA NA METADE SUL.....	77
4 - AS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O DESENVOLVIMENTO DA METADE SUL	83
4.1 - BREVE SÍNTESE DA EVOLUÇÃO DA POLÍTICA RIO-GRANDENSE – 1823-978.....	83
4.2 - AS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO GOVERNO AMARAL DE SOUZA – 1979-83	92
4.3 - AS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO GOVERNO JAIR SOARES – 1983-87	97
4.4 - AS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO GOVERNO PEDRO SIMON – 1987-90	102
4.5 - AS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO GOVERNO ALCEU COLLARES – 1991-94.....	109
4.6 - AS POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO GOVERNO ANTÔNIO BRITTO – 1995-98.....	116
5 - CONSIDERAÇÕES FINAIS	130
ANEXOS	ERRO! INDICADOR NÃO DEFINIDO.
A CONSTATAÇÃO DA PROBLEMÁTICA DA METADE SUL NAS PALAVRAS DE CLÁUDIO ACCURSO.....	138
QUESTIONÁRIO UTILIZADO NAS ENTREVISTAS.....	141
DECRETO N.º 36.494, DE 06 DE MARÇO DE 1996.	142
DECRETO N.º 37.038, DE 21 DE NOVEMBRO DE 1996.....	146
DECRETO N.º 38.473, DE 11 DE MAIO DE 1998.....	147
PROTOCOLO DE INTENÇÕES PARA O DESENVOLVIMENTO DA METADE SUL.....	149
BIBLIOGRAFIA	156

Lista de Quadros e Tabelas

QUADRO 1 - Surgimento de Novos Produtos na Pauta de Exportações do RS – 1892-1907.....	65
TABELA 1 - População total e participação de cada metade no total do Estado – 1890-1991.....	69
TABELA 2 - Participação Percentual de cada Metade no Produto Interno do Estado – 1939-1990.....	71
TABELA 3 – Participação Percentual de cada Metade no Produto agropecuário do Estado – 1939-1990.....	72
TABELA 4 - Participação Percentual de cada Metade no Produto industrial do Estado – 1939-1990.....	73

1 - Introdução

A região denominada Metade Sul do Rio Grande Sul é composta de 98 municípios distribuídos abaixo da faixa territorial delimitada entre Palmares do Sul, ao Leste, e São Borja, a Oeste.¹ Durante todo o século XX, essa área apresentou os menores indicadores de desenvolvimento no Estado, configurando a perda do dinamismo econômico existente nos séculos anteriores. Como decorrência, sua participação no Produto Interno do Estado, que na década de 40 representava cerca 40% do total produzido, encontrava-se, no ano de 1998, em pouco mais de 17%, percentual extremamente pequeno para uma região que corresponde à metade do território estadual.

A problemática da Metade Sul está inserida no contexto do desenvolvimento regional díspar no Rio Grande do Sul. Desde sua formação, o Estado, por diversos motivos, sempre apresentou desníveis de crescimento entre as suas áreas. A consolidação da sua evolução histórica delinea, atualmente, estruturas produtivas diferenciadas ao Sul, Norte e Nordeste do Estado, com problemas regionais em todas elas, seja na região do Alto Uruguai, na do Litoral Norte ou mesmo na Região Metropolitana. A Metade Sul, por sua abrangência territorial e pela persistência secular de sua estagnação, apresenta-se, nesse contexto, como uma das questões de maior complexidade no campo do desenvolvimento regional do Rio Grande do Sul.

Nos últimos anos, diversos estudos e pesquisas vêm sendo realizados em busca das causas desse pouco dinamismo econômico da Metade Sul e de alternativas para sua recuperação. Parte desses estudos sustenta que o retrocesso da participação econômica

¹ Os Decretos n.º 36.494, de 06 de março de 1996; 37.038, de 21 de novembro de 1996; e 38.473, de 11 de maio de 1998 definiram os 98 municípios dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento da Campanha, Central, Centro-Sul, Fronteira Oeste, Sul e de parte dos Conselhos do Litoral e Vale do Rio Pardo como componentes da região denominada de Metade Sul.

decorre de políticas prejudiciais aos interesses da região; outra parte argumenta que essa situação perdurará enquanto políticas públicas realmente voltadas para uma reestruturação econômica não forem efetivamente implantadas. As políticas públicas estão, portanto, intimamente relacionadas com a questão.

Essas análises, aliadas à mobilização da comunidade frente às dificuldades e às ameaças de líderes regionais defensores da separação e da formação de um novo Estado na região, marcaram os debates sobre o tema nos anos recentes.² Em decorrência dessas manifestações e da persistência da tendência ascendente da concentração das atividades econômicas na Metade Norte do Estado,³ diversas políticas públicas foram implementadas pelos governos estaduais com o intuito de reverter o profundo quadro de desigualdade regional entre o Norte e o Sul.

No presente, torna-se mais do que justificável a análise do conjunto das políticas públicas adotadas nos últimos anos, bem como do referencial teórico na qual foram baseadas, avaliando-se os pontos positivos e negativos, os avanços e retrocessos e os aspectos administrativos do processo. Dada a necessidade da manutenção de esforços públicos para a minoração das disparidades regionais no futuro, a análise das políticas implementadas permitirá a melhor condução das atividades governamentais nesse campo, além de formar uma base teórica para a elaboração de instrumentos inovadores de ação por formuladores de políticas públicas.

Considerando as tendências recentes de administração de políticas para a redução das desigualdades regionais, a presente pesquisa tem como objetivo destacar e analisar, do ponto de vista da administração pública, os principais programas econômicos concebidos nos últimos cinco governos estaduais para a redinamização econômica da Metade Sul e a redução das desigualdades regionais no Rio Grande do Sul. Tendo como referencial a teoria econômica regional e acrescentando o instrumental de análise de políticas públicas, a pesquisa proposta focaliza as bases conceituais dos diversos campos científicos que sustentaram as propostas desenvolvidas direcionadas a buscar a reestruturação econômica da região. Esse enfoque interdisciplinar possibilita uma visão ampla e diversificada do objeto de estudo, enriquecendo os esforços científicos da administração para o desenvolvimento, ao trazer componentes de múltiplos campos teóricos ao espectro de análise.

² Torna-se importante salientar que o desmembramento de regiões para a formação de um novo Estado não se constituía em uma particularidade do Rio Grande do Sul. No Brasil, este processo foi incrementado a partir das modificações inseridas pela Constituição de 1988, que deram origem, por exemplo, a criação de Tocantins.

³ Os Decretos n.º 34.928, de 18 de outubro de 1993; 36.494, de 06 de março de 1996; 37.038, de 21 de novembro de 1996 e 38.473, de 11 de maio de 1998, ao definirem o municípios pertencentes à Metade Sul, por exclusão, determinaram aqueles constituintes da Metade Norte, delimitando a fronteira regional entre as duas metades.

Após a definição do tema a ser pesquisado, entre os passos iniciais de um trabalho de dissertação, está a determinação de uma metodologia científica. Em uma dissertação de mestrado, seguindo a classificação proposta por Duílio de Ávila Bêni, os requisitos básicos, como o esclarecimento do interesse sobre o tema e a atualização de interpretações precedentes, podem ser enriquecidos por uma colaboração conceitual relevante. *“Particularmente, as dissertações de mestrado podem contemplar uma contribuição conceitual e uma contribuição empírica associada à primeira.”* (Bêni, 1998, p. 69).

Com referência aos instrumentos metodológicos, adotou-se a utilização de uma metodologia científica que permitisse o alcance dos objetivos propostos pela dissertação. Do ponto de vista governamental, para a análise dos principais programas econômicos gestados no âmbito estadual voltados à dinamização econômica da Metade Sul do Estado, o método mais apropriado é o histórico. Ele possibilita a realização de um perfeito estudo do processo de evolução sócio-econômica do objeto em questão. Foram acrescentados, a esse método, sempre que necessário, modelos de comparação de indicadores estatísticos que possibilitaram uma melhor visão comparativa.

O método histórico difere das outras formas de investigação, principalmente em seu objeto de difícil definição e na árdua tarefa de interpretação de suas evidências. Fred Kerlinger define o método histórico como sendo *“(...) uma investigação crítica dos acontecimentos, desenvolvimentos e experiências do passado, pesagem cuidadosa da evidência da validade de fontes de informação sobre o passado, e a interpretação da evidência”* (Kerlinger, 1980, p. 347). Por sua natureza, a pesquisa histórica, *“(...) é extremamente valiosa para a pesquisa comportamental, porque as origens e as raízes das disciplinas comportamentais têm que ser compreendidas se se quiser compreender as teorias e a pesquisa contemporânea”* (Kerlinger, 1980 p. 348).

O período histórico demarcado para a análise aprofundada das políticas públicas de desenvolvimento regional para a Metade Sul do Rio Grande do Sul abrange, com prioritária ênfase, os anos de 1979 a 1998. A delimitação destes últimos 20 anos deve-se a duas razões metodológicas. Primeiro, pelo fato da problemática regional e principalmente a questão da Metade Sul terem sua atenção ampliada decisivamente na agenda dos governos estaduais nessas duas décadas. Segundo, por haver maiores facilidades na obtenção das informações, sejam elas dados estatísticos ou publicações governamentais sobre o tema.

Foram utilizadas diversas fontes de coleta de informações para a completa compreensão dos fenômenos que abrangem o tema. Dentre essas, são realçadas a pesquisa bibliográfica e a documental, além da realização de entrevistas com os principais governantes

e formuladores de políticas públicas para o desenvolvimento regional no Rio Grande do Sul. *“A verdade, disse Karl Deutsch, se acha na confluência de fluxos de evidências independentes. O cientista social prudente, assim como, o investidor experiente, tem que recorrer à diversificação para aumentar o potencial de um único instrumento, compensando assim suas deficiências.”* (Putnam, 1996, p.27).

A maior parte das informações utilizadas para a realização da pesquisa proposta foi buscada através da pesquisa bibliográfica, desenvolvida a partir de material anteriormente elaborado, constituído basicamente de livros e artigos científicos. Apesar de ser exigida essa forma de pesquisa na maior parte dos estudos, existem trabalhos empreendidos exclusivamente a partir de fontes bibliográficas. Sua vantagem é permitir ao investigador acessar um número muito maior de informações do que ele poderia atingir se as buscasse diretamente. Além disso, algumas informações somente podem ser recuperadas dessa forma. Afirma-se que a pesquisa bibliográfica *“(...) é indispensável nos estudos históricos. Em muitas situações, não há outra maneira de conhecer os fatos do passado se não com base em dados bibliográficos”* (Gil, 1996, p. 50).

Outras informações foram coletadas por meio de pesquisa documental. A diferença desta para a pesquisa bibliográfica reside na natureza da fonte da informação. A pesquisa documental, em vez de utilizar a contribuição dos diversos autores sobre o assunto em questão, baseia-se naqueles materiais que não receberam um tratamento analítico ou que podem ser reestruturados conforme os objetivos da pesquisa (Gil, 1996). Foi dada uma atenção especial para as publicações das propostas de políticas estaduais e as mensagens enviadas à Assembléia Legislativa, em cada mandato, pelos governos eleitos. Da mesma forma, os dados provenientes de fonte documental foram obtidos também por meio de bancos de dados, da Internet, além de publicações e periódicos de cadastros de órgãos estaduais e federais. Os dados colhidos foram submetidos a um processo de análise documental com intuito de identificar informações que pudessem vir a auxiliar na pesquisa.

Por fim, foram realizadas entrevistas de profundidade com os Governadores do período e os Secretários de Estado que participaram ativamente do processo de formulação e implantação das políticas públicas para o desenvolvimento regional nas últimas décadas. As entrevistas constituíram-se em uma importante fonte de informações, pois *“Algumas vezes é o único meio de se obter a informação necessária para uma pesquisa. E tem certas vantagens que outros métodos não têm. (...) Uma das grandes vantagens da entrevista é sua profundidade. Os pesquisadores podem ir mais abaixo da superfície das respostas, determinando razões, motivos e atitudes”* (Kerlinger, 1980, p. 350).

Com o intuito de dar prioridade aos aspectos informativos, adotou-se um critério seletivo dos entrevistados, que preconizou, acima de tudo, o maior acesso aos dados relevantes ao escopo de pesquisa. Considerando-se que “*Os assessores ajudam a delinear o problema desde a perspectiva técnica, enquanto que será o político quem guiará a organização estatal através de suas políticas*” (Aguirre Leal, 1998, p. 52), no período entre 10 de novembro de 1999 e 18 de janeiro de 2000, segundo a ordem cronológica das entrevistas, foram ouvidos formalmente, a partir de um questionário único formulado para esta pesquisa,⁴ os seguintes Governadores e Secretários de Estado: **Cláudio F. Accurso** – Secretário de Estado da Coordenação e Planejamento durante o Governo Pedro Simon; **Jair O. Soares** – Governador do Estado no período 1983-87; **José A. Amaral de Souza** – Governador do Estado no período 1979-83; **Alceu D. Collares** – Governador do Estado no período 1991-94; **João G. Lucas Coelho** – Secretário Extraordinário para Assuntos da Metade Sul durante o Governo Antônio Britto; **João C. Brum Torres** – Secretário de Estado da Coordenação e Planejamento durante o Governo Antônio Britto; e, **Walter M. Nique** – Secretário de Estado da Coordenação e Planejamento durante o Governo Alceu Collares.

Dois governadores, Pedro Jorge Simon e Antônio Britto Filho, cujas informações teriam sido da maior relevância para o melhor desenvolvimento da pesquisa não puderam expor suas considerações por motivos de incompatibilidade de agenda. Outras possíveis entrevistas, com técnicos e políticos que participaram do processo de formulação das políticas de desenvolvimento regional, deixaram de ser realizadas por motivos de limitações impostas pelo cronograma de trabalho. Todavia a impossibilidade de contar com esses depoimentos não prejudicou, dentro do escopo da pesquisa, a análise realizada e as conclusões alcançadas.

Em termos gerais, o escopo desta dissertação abrangerá as seguintes áreas:

Política, aqui considerada no estrito senso de *policy*, compreenderá os aspectos de formulação, operacionalização e implementação das políticas públicas adotadas, as relações entre os Governos Federal e Estadual, bem como a coerência das propostas com as diferentes realidades apresentadas pela região nas últimas décadas.

Economia, onde serão abordados os problemas referentes aos desequilíbrios regionais, a concentração das atividades produtivas, à evolução dos indicadores de crescimento estaduais, as tendências para o Estado e para a região, bem como o impacto econômico dos instrumentos de política econômica implementados.

⁴ O questionário adotado nesta pesquisa encontra-se transcrito em anexo.

História apontando a formação e o desenvolvimento da região estudada em comparação ao Estado no qual se localiza e seus aspectos institucionais e culturais.

Desenvolvimento Regional, o qual engloba a questão dos mecanismos e instrumentos voltados à redução das desigualdades entre regiões, o processo de reestruturação produtiva da Metade Sul, bem como a geração de postos de trabalho e renda e a melhoria das condições de vida da população local.

Para a maior compreensão dos conteúdos pesquisados, a dissertação está dividida em quatro capítulos. No primeiro, são apresentados os fundamentos teóricos que servem de sustentação para a interpretação e a análise das políticas implementadas. O capítulo é composto por definições detalhadas dos conceitos de região, desenvolvimento e desigualdade regional e elaboração e análise de políticas públicas. Destaca-se a consideração teórica dos aspectos cívicos no processo de desenvolvimento econômico e as contemporâneas contribuições acadêmicas realizadas nessa área.

O segundo capítulo abrange a evolução histórica regional do Rio Grande do Sul, com ênfase na questão do declínio relativo da Metade Sul. O terceiro capítulo aborda a análise propriamente das políticas públicas de desenvolvimento regional implementadas no Rio Grande do Sul. Inicia-se com a evolução da política rio-grandense e finaliza-se com as recentes proposições de instrumentos públicos do último Governo, nos anos de 1995 a 1998. Finalmente, no quarto capítulo, são apresentadas as considerações finais em relação à análise feita sobre as políticas adotadas, bem como as principais conclusões alcançadas com a realização desta pesquisa.

2 - Fundamentos Teóricos

2.1 - Contextualização dos Conceitos de Região

A economia regional passou a tomar forma como área de estudo a partir da metade do século XX, quando a questão do crescimento diferenciado entre regiões começou a preocupar as sociedades, principalmente nos Estados Unidos e na Europa. Desde então, o interesse como objeto de estudo foi bastante intensificado. Na década de 60, as teorias sobre economia regional já faziam parte dos currículos acadêmicos, das conferências econômicas internacionais e do rol de questões dos formuladores de políticas e dos órgãos de planejamento (Dubey, 1977).

A decorrente evolução do estudo econômico regional possibilitou a elaboração das primeiras definições acerca de suas teorias e práticas. Elas se referiam basicamente, à constituição conceitual de região e à melhor divisão espacial a ser adotada. Essas definições são a base para a análise dos aspectos referentes aos fenômenos que circundam a abordagem regional. Apesar disso, ocorrem, exatamente nestes pontos, as maiores controvérsias teóricas sobre o tema.

Uma das dificuldades nesse sentido deriva da amplitude territorial que a concepção de uma região assume. Pode-se entender como uma região desde uma pequena aglomeração populacional até um conjunto nações. *“De fato, é possível afirmar que qualquer massa considerável de terra (...) pode ser organizada em um sistema hierárquico de regiões de diferentes tamanhos, no qual cada região de determinada ordem engloba certo número de regiões menores (ou sub-regiões) da ordem imediatamente inferior”* (Richardson, 1975, p. 221).

A busca de um conceito geral para o espaço regional foi e continua sendo uma tarefa de extrema complexidade dentro da ciência regional. Prova disso é que “(...) *poucos esforços em toda a história dos empreendimentos científicos mostraram-se tão estéreis quanto a tentativa de encontrar uma definição universal aceitável de região*” (Higgins apud Ferreira, 1989, p. 49). Sendo assim, uma definição para o que constitui o conceito de região torna-se bastante ampla e vaga, aberta a diferentes interpretações e distintas compreensões.

“A ciência regional é inseparável do conceito de região. Geógrafos e economistas trabalham há muito tempo sobre as diferentes interpretações que se pode dar à palavra região; em si mesma é tão vaga que se a utiliza igualmente como outras, tão pouco precisas como ‘distritos’, ‘território’ ou então ‘espaço’. Este conceito gera portanto ‘a fortiori’ grandes dificuldades.” (Benko, 1999, p. 21).

Os aspectos regionais, que abrangem relações e transações entre os componentes que as formam ou entre as diferentes regiões, terão distinções equivalentes ao conceito adotado para a definição da região e do espaço territorial considerado para a análise. Como constataram Michael Storper e Allen Scott (1995), as diferentes formas de relações sócio-econômicas ocorrem nas diversas escalas geográficas constituídas, variando conforme as características do que está sendo considerado. Assim, elas se sucedem desde os níveis espaciais mais básicos de concentração de pessoas, como um bairro ou cidade, até as mais extensas divisões nacionais e internacionais. Portanto, cada espaço terá suas típicas relações e transações internas e externas que configuram as suas específicas características de região.

A concepção de uma região está baseada na relação entre seus componentes dentro de uma área contígua, delimitada por fronteiras. Por isso, a questão da contigüidade surge como outra restrição para a conceituação de região. Ao se dividir um espaço maior, seja continente, nação ou estado, a questão da contigüidade não pode ser desconsiderada. Logo, o espaço regionalizado deve ser delimitado considerando-se as relações entre as fronteiras regionais e o conjunto maior. “*Se isso não ocorre, as inter-relações entre a economia agregada e as partes que a compõem ficarão distorcidas.*” (Richardson, 1975, p. 222).

Juan Palacios (1983) entende que uma região somente pode ser compreendida enquanto parte integrante de uma formação social mais ampla do que ela, invariavelmente abrangida pela noção moderna de Estado nacional. Dispondo de uma relativa autonomia frente ao conjunto total, o grupo ou subsistema social regional poderá imprimir características específicas à organização do seu território, que, ao final, acabará tendo como resultado formas espaciais concretas da regionalização dos diversos processos sociais levados a cabo por todo o conglomerado. Sua visão é compartilhada por outros autores, como Arturo Cruz:

“A região é consequência de um vínculo geral que advém de uma identidade sócio-econômica nacional, síntese da heterogeneidade que integra o Estado-nação, e de um vínculo particular que surge historicamente a partir de processos sócio-econômicos e políticos locais. Como resultado da relação entre esses dois níveis surge uma racionalidade regional que define uma ordem territorial onde se conjugam os processos locais e os nacionais, com os quais nascem as identidades e diferenças regionais sobre o território nacional.” (Cruz, 1997, p. 87).

Com base nessas restrições, historicamente foram desenvolvidas diversas conceituações e noções gerais de região, além de estudos quanto à forma como as divisões regionais surgem e evoluem. As primeiras identificações de diferenças regionais durante o século XVIII foram delineadas a partir das bacias fluviais da França. No princípio, portanto, os aspectos naturais representaram a principal base de apoio para a delimitação regional. Todavia a concepção de exterioridade do homem em relação a natureza já estava implicada nessa delimitação (Breitbach, 1988).

O conceito de região natural deriva exatamente dessas proposições. Nele, a ênfase da distinção espacial centra-se nos fatores naturalmente determinados, sem a ação do homem. Como define Delgado de Carvalho, *“A região natural é uma subdivisão mais ou menos precisa e permanente que a investigação e a observação permitem criar numa área geográfica estudada, com o intuito de salientar a importância das diferentes influências fisiográficas”* (Carvalho apud Andrade, 1987, p. 40).

Desse conceito de região natural evolui a idéia da região geográfica, na qual está implícito um princípio de organização e, portanto, de ações realizadas pelo ser humano. A região geográfica é definida, então, como o território onde as condições naturais servem de base para a ação do homem no sentido de possibilitar a sua estabilidade, sua vida em grupo e sustentar o seu desenvolvimento. A região geográfica está ligada diretamente à necessidade do ser humano de compor uma sociedade (Andrade, 1987).

Contudo, nesta dissertação, a noção de região econômica torna-se mais útil por considerar as relações sócio-econômicas existentes em um território. Partindo do conceito de espaço econômico, a grande maioria dessas regiões pode ser entendida sob três diferentes ângulos, denominados de regiões homogêneas, regiões polarizadas e regiões plano ou de planejamento. A região homogênea tem como característica primordial a semelhança e a uniformidade de seus componentes. Entre esses componentes podem estar os padrões geográficos, como o solo e o clima, os econômicos, como a renda e o consumo, e os sociais, como saúde e alfabetização (Boudeville, 1965a).

A região polarizada também é composta de componentes similares. Entretanto ela surge a partir de um pólo urbano e industrial, evoluindo através da expansão da área de influência desse pólo. Devido às diversas dimensões existentes, as relações entre os componentes da região são hierarquizadas, sendo lideradas pelo pólo econômico principal. Na maioria dos casos, como essas relações são de difícil identificação, a determinação dos limites de uma região polarizada ou nodal, da mesma forma, não é definida com facilidade (Richardson, 1975).

Por último, a região plano ou de planejamento é resultado do arbítrio humano, sendo constituída pela coerência de seus componentes com o objetivo da tomada de decisões no campo das políticas públicas. Essa região poderá ser homogênea ou polarizada, desde que auxilie no processo de elaboração de políticas regionais. Como destaca Jacques Boudeville (1965a), é um instrumento posto à disposição de uma autoridade governamental, localizada ou não na região, para buscar os fins econômicos determinados.

De forma semelhante à região plano, o conceito de região de intervenção também toma como princípio a ação pública na limitação do espaço regional. A região de intervenção caracteriza-se por se constituir no objeto de um programa amplo e complexo de desenvolvimento, adotado por um governo, com o objetivo final de torná-la uma região organizada e próspera (Andrade, 1987).

Segundo Walter Isard (1973), a definição de uma região específica, em qualquer análise, terá que considerar as relações existentes entre os componentes internos e sua integração com as demais regiões consideradas. Terá que observar, também, seu aspecto dinâmico, pois as estruturas internas de uma região continuam sofrendo alterações com o decorrer do tempo. *“A escolha de um tipo ideal de região, portanto, é determinada pelo objetivo que orienta a delimitação de um conjunto de regiões e pela estrutura global e grau de integração do sistema como um todo.”* (Richardson, 1975, p. 227).

Todas essas concepções de região não encerram o debate sobre o tema. Isso torna o estudo da região um campo ainda aberto a novas proposições e contribuições em diversos sentidos. *“Diante deste quadro conceitual e metodológico diversificado – e de certa forma pouco satisfatório –, o delineamento dos sistemas de regiões acaba, na prática, por depender, em alguma medida, dos objetivos da pesquisa que se quer desenvolver.”* (Alonso et. al., 1994, p. 216).

Nesta dissertação, ao se estudar as políticas públicas para a região denominada Metade Sul do Rio Grande do Sul, aceita-se um *fait accompli*, ou seja, adota-se um espaço predefinido, utilizando-se uma área geográfica estabelecida administrativamente para a ação

do Governo do Estado, conjuntamente com o Governo Federal, decorrente de incisivos protestos na busca de soluções para a região desde as considerações reunidas pelo Deputado Irajá Andara Rodrigues, apresentadas em diversos pronunciamentos a partir do ano de 1988.⁵ O emprego dessa divisão não ocorreu pela dificuldade na determinação do espaço ou pela maior facilidade para o levantamento de dados específicos, mas, sim, pelo próprio escopo do trabalho, centrado na análise das políticas públicas de desenvolvimento regional adotadas especificamente para a Metade Sul. Além disso,

“Na verdade, não apenas no Brasil, mas também em outros países, a maior parte dos trabalhos sobre economia regional acaba por utilizar divisões regionais já disponíveis, principalmente as baseadas em critérios político-administrativos, que, em geral, são tomadas como base para a divulgação das estatísticas oficiais” (Alonso et. al., 1994, p. 215).

Considerando-se suas características essenciais, a área denominada Metade Sul pode ser conceituada como uma região plano. Constitui claramente um espaço para decisões políticas, limitadas territorialmente, na busca de objetivos econômicos determinados. Como o próprio conceito de região plano salienta, é o espaço resultante da intervenção estatal visando à superação de entraves e das dificuldades que conduzem esse espaço a uma tendência de estagnação ou decadência.

Todavia é importante salientar que a determinação do espaço denominado pelo Estado do Rio Grande do Sul por Metade Sul não resulta de uma divisão puramente político-administrativa. Ela tem base em outras divisões regionais, dentre as quais se destacam os estudos desenvolvidos por pesquisadores da economia regional para analisar a evolução das regiões do Estado (Alonso, 1984; Alonso et al., 1994).⁶ A divisão administrativa contempla os municípios abrangidos naqueles trabalhos, combinando-os com a divisão municipal dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento para a institucionalização das demandas regionais, excetuando-se, evidentemente, aqueles municípios emancipados em data posterior à sua publicação.⁷

⁵ A problemática do declínio relativo do espaço territorial hoje denominado Metade Sul já era observada anteriormente por estudos demográficos e estatísticos empreendidos no início da década de 70 por técnicos da empresa de consultoria Planisul, segundo relato de Cláudio Accurso (1999) transcrito em anexo.

⁶ Todas as considerações metodológicas sobre a divisão regional que baseou a definição administrativa do Governo do Estado para a Metade Sul podem ser encontradas na parte IV da última obra citada. A divisão original apresentada na obra distribui os municípios do Estado Rio Grande do Sul em três grandes regiões, Norte, Nordeste e Sul, onde esta última em muito se aproxima do espaço territorial definido como Metade Sul.

⁷ Os Decretos n.º 34.928, de 18 de outubro de 1993, 36.494, de 06 de março de 1996; 37.038, de 21 de novembro de 1996; e 38.473, de 11 de maio de 1998, definiram os 98 municípios dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento da Campanha, Central, Centro Sul, Fronteira Oeste, Sul e de parte dos Conselhos do Litoral e do Vale do Rio Pardo, que delimitam o espaço territorial da região denominada Metade Sul.

Como demonstra o estudo da empresa Engevix Engenharia S/C LTDA (Engevix, 1997), a delimitação institucional da Metade Sul apresenta diversas heterogeneidades, da mesma forma que a região definida como Metade Norte. A falta de homogeneidade pode ser observada nos seus aspectos naturais, onde seis diferentes regiões geomorfológicas são distinguidas. Pode também ser verificada através dos seus aspectos históricos, na diferenciação evolutiva derivada dos diferentes ciclos produtivos ocorridos em cada parte da região, como o da pecuária, do charque, do arroz e da indústria. A heterogeneidade da região apresenta-se nos seus indicadores econômicos e sociais e nas suas atividades econômicas. Estas diferenças são também consideradas por estudos de teóricos gaúchos que identificam as áreas estatisticamente comparáveis do Rio Grande do Sul (Alonso et. al., 1986; Bandeira, 1988).

Por outro lado, a área geográfica definida como Metade Sul contém, em si, um elemento fundamental para sua caracterização como região que é o sentimento de pertinência de seus habitantes ao território delimitado. A ocorrência dessa identidade regional não é entendida aqui como consciência de grupo, convergência de posições políticas, ou mesmo de coesão social, mas, sim, como a afirmação do regionalismo. O regionalismo permite que o sentido de região seja percebido pelos indivíduos que nela vivem, podendo servir de suporte para movimentos reivindicatórios espacialmente definidos.

“Mas o regionalismo é antes de tudo um sentimento, um Estado de espírito nascido da combinação de formas físicas e humanas que dão a uma comunidade, num certo quadro territorial, como que uma individualidade psicológica em relação aos seus vizinhos (...) É a similitude de seus problemas, necessidades, modo de vida, a afinidade de suas aspirações e lembranças numa base territorial comum que os impele inconscientemente a manifestações políticas sincronizadas.”
(Navarro de Britto, 1986, p. 44).

A identidade da Metade Sul do Estado pôde ser demonstrada na percepção uniforme das dificuldades da região e na exigência política conjunta de uma resposta do poder público para tais dificuldades, principalmente a partir da década de 80. A Metade Sul forma, portanto, uma “região verdadeira”, definida por Pedro Bandeira como “(...) aquela dotada de um grau de coesão capaz de fazer com que seus atores mais significativos ajam, com freqüência, de forma conjunta no plano político, na defesa de interesses comuns, perante as instâncias superiores do sistema político em que a região esteja inserida” (Bandeira, 1994a, p. 19).

Corroborando a importância desse aspecto para a caracterização da região em estudo, Carlos Ferreira afirma que,

“Além do mais, as regiões apenas passam a constituir uma entidade analítica e de planejamento relevante quando existe o regionalismo, que é uma reivindicação política de um grupo social e que ressalta os conflitos sociais de uma área, que constituem a preocupação central da economia política regional e o elemento crucial para mobilizar o potencial de transformações e desenvolvimento regional” (Ferreira, 1989, p. 61).

Por esses motivos, não se entende região como um conceito unívoco e descritivo de uma realidade imutável. De outra forma, toma-se a idéia de região que expressa a construção social de um caminho em direção a uma realidade em constante mutação com o objetivo de entendê-la em todos seus aspectos e possibilitar sua análise por completo. Nas palavras de George Benko, a região *“(...) é um produto social construído progressivamente pelas sociedades em seus espaços de vida”* (Benko, 1999, p. 25). Assim sendo, o desenvolvimento regional será condicionado pela competência dessa construção coletiva, em um espaço geográfico delimitado, de superar os permanentes entraves ao seu crescimento, buscando as suas próprias alternativas de adaptação a essa realidade em contínua transformação. As concepções teóricas que abordam o desenvolvimento regional e tratam das questões que abrangem as desigualdades entre as regiões serão focalizadas na seção seguinte.

2.2 - Noções de Desenvolvimento e Desigualdade Regional

O estudo do desenvolvimento regional segue, de certa forma, os mesmos pressupostos do estudo do desenvolvimento econômico em geral. Invariavelmente, o caminho procurado por diversas abordagens do desenvolvimento regional parte da adoção dos critérios e métodos estabelecidos para a análise econômica geral, adaptando-os para as especificidades do estudo em uma região. Contudo pode-se conceber a idéia de desenvolvimento regional como uma definição centrada nela mesmo, circunscrita em pressupostos e métodos que possibilitem o entendimento de seus processos e relações específicas ao espaço estudado. Compreendendo-se a região como um espaço único, onde as transações ocorrem tanto interna quanto externamente, pode-se definir sinteticamente o desenvolvimento regional como *“(...) um processo de crescimento econômico e de mudança estrutural que conduz a uma melhoria do nível de vida da população local”* (Coffey & Polese *apud* Vázquez Barquero, 1988, p. 26).

Em uma definição mais complexa, entende-se o desenvolvimento regional como “(...) *um processo localizado de mudança social constante que tem como última finalidade o progresso permanente da região, da comunidade regional como um todo e de cada indivíduo residente nela*” (Boisier, 1992, p. 190). A grande contribuição desse conceito reside no fato de identificar e destacar os agentes econômicos e sociais envolvidos, permitindo a inserção de novos elementos ao debate.

Entende-se que o desenvolvimento regional é determinado pela capacidade das sociedades regionais em potencializar seus recursos e responder aos desafios impostos pela dinâmica da economia mundial. Supera-se a concepção tradicional de desenvolvimento como um processo natural para algumas regiões e inalcançável para outras, condicionando-o a um processo cívico de construção possível a qualquer sociedade territorialmente organizada. O desenvolvimento regional, portanto, deve ser compreendido como um processo dinâmico, com várias dimensões, que reflete mudanças nos campos político, econômico e sócio-cultural na região. Em grande parte, são transformações coletivas de dois sentidos, onde os valores culturais construídos e a distribuição das oportunidades individuais, geradas a partir da riqueza produzida, do progresso tecnológico alcançado e dos padrões elevados de vida proporcionados pelo desenvolvimento, são os principais elementos que determinarão, no longo prazo, os fatores que conduzirão ao próprio desenvolvimento.

Apesar de os principais fatores do desenvolvimento regional serem, em grande parte, hoje conhecidos, explicitar as causas para o fato de que habitantes de determinadas regiões atinjam padrões de vida superiores aos de outros continua sendo um dos principais desafios das ciências sociais e uma tradicional preocupação no campo da ciência econômica. “*Os elementos de explicação nem sempre são econômicos. A questão não se reduz a um modelo matemático ou a relações quantitativas. Se a resposta fosse simples e se fosse possível tomar facilmente as medidas adequadas, não existiriam países ou regiões pobres.*” (Polèse, 1998 , p. 164).

Historicamente, os modelos de desenvolvimento das nações demonstraram, na maioria dos casos, a expansão e a concentração econômica em algumas regiões propulsoras do crescimento, relegando a um plano inferior regiões com um dinamismo menor, que não conseguiram acompanhar o desenvolvimento alcançado pelas demais. “*Configura-se assim uma organização do espaço, uma divisão territorial do trabalho e uma forma de crescimento regional em grande parte mais funcional aos interesses agregados de todo o sistema do que aos interesses específicos de cada região componente dele.*” (Boisier, 1992, p. 16).

Esse processo de concentração geográfica da produção pode ser encontrado tanto nos países em desenvolvimento, quanto nos países mais desenvolvidos. Inclusive, segundo Paulo Haddad e Thompson Andrade (1974), é plausível afirmar-se que o fenômeno da existência de regiões com diferentes níveis de desenvolvimento econômico dentro de um mesmo país seja bastante conhecido em todo mundo.

“Apesar da atenção que este problema vem despertando recentemente muito pouco progresso foi alcançado na formulação e comprovação de uma explicação geral da ocorrência de desigualdade na distribuição da renda nacional. Basta observarmos que os franceses, italianos, brasileiros e norte-americanos ainda tendem a tratar seus problemas Norte-Sul como peculiares a suas próprias experiências nacionais de crescimento econômico.” (Williamson, 1977, p. 53).

Após a Segunda Guerra Mundial, a variação nos níveis de crescimento e a formação de uma divisão regional desigual dentro de um mesmo país receberam uma maior notoriedade. Ao ser realizada a reconstrução dos países mais fortemente atingidos pela guerra, o destaque dado às desigualdades regionais provocou *“(...) a organização ou o surgimento de novas disciplinas que tentam planificar o desenvolvimento das regiões menos desenvolvidas de um mesmo país, regiões ora chamadas subdesenvolvidas, ora chamadas deprimidas”* (Andrade, 1987, p. 51).

Com base no pensamento econômico neoclássico, um dos primeiros enfoques de explicação das desigualdades regionais centrava-se nos intercâmbios comerciais entre as regiões. Segundo Harry Richardson (1975), as diferenças regionais estão relacionadas diretamente com a desequilibrada distribuição da dotação dos fatores produtivos no território. Por esse motivo, somente com o intercâmbio comercial se tornaria possível compensar a escassez regional de fatores como capital, mão-de-obra e matéria-prima. Outros enfoques que se seguiram apresentaram diversas explicações para o desenvolvimento regional desigual. Estes são os casos do dualismo estrutural, do colonialismo interno e o da mobilização dos recursos naturais.⁸ Em enfoques mais recentes, a partir da reestruturação produtiva dos anos 80, as desigualdades entre as regiões passaram a ser entendidas como efeitos resultantes de padrões territoriais diferenciados de especialização setorial. Michael Storper e Richard Walker (1989), por exemplo, demonstram que a industrialização e a concentração podem gerar os grandes padrões para o surgimento e a expansão de novos territórios devido à soma de diversos fatores distintos dentro de um processo integrado.

⁸ Uma síntese bastante abrangente e explicativa das diferentes visões quanto ao problema das desigualdades regionais pode ser encontrada em Hiernaux & Lindón (1997).

Em primeiro lugar, nesse processo, a expansão territorial resulta de novos centros industriais de crescimento em setores específicos. Depois, a diferenciação dos territórios liga-se à seleção espacial de canais de crescimento de determinadas indústrias. Por fim, a instabilidade da opulência dos territórios resulta da combinação da extensão da produção para novos lugares, abandono de velhos territórios e redirecionamento das indústrias locais. Assim, a expansão da produção para outros territórios, a diferenciação regional e a instabilidade ocasionada não são pontos de estrangulamentos relacionados, ou mesmo causados pelo processo de industrialização, mas as condições sobre as quais o sistema capitalista alcança o progresso (Storper & Walker, 1989).

Contudo, com o intuito de buscar fatores de produção com custos reduzidos, especialmente de mão-de-obra e matérias-primas, os produtores dos centros passam a migrar para as regiões menos desenvolvidas. Nesse momento, os centros econômicos periféricos começam a apresentar taxas elevadas de crescimento, aproximando-se dos centros principais. Dessa forma, Jeffrey Williamson (1977) afirma que as desigualdades regionais apresentam um padrão em forma de U invertido. Isso significa que elas aumentam nas primeiras fases de crescimento do sistema nacional, atingem um máximo e depois declinam, dando margem a um processo de desconcentração ou despolarização.

Apesar disso, a análise da evolução das desigualdades regionais em países latino-americanos, que sofreram um crescimento econômico acelerado durante vários anos, comprovou que tais desigualdades se mostraram muito mais resistentes e permanentes do que Williansom havia previsto. Por conseguinte, Carlos de Mattos conclui que *“Tudo isto fundamenta a convicção de que somente a ação governamental através de políticas públicas poderia permitir o controle dos fenômenos e, desta forma, alcançar uma certa reversão da tendência à perpetuação das disparidades regionais e da concentração territorial”* (Mattos, 1988, p. 4).

Como o processo de desconcentração nem sempre ocorre semelhantemente, a forma de participação e de atuação dos governos através de políticas públicas para a redução das desigualdades tem se alterado com o passar do tempo (Nourse, 1969). Por isso, os crescentes problemas advindos da concentração das atividades econômicas e as políticas adotadas para a redução das disparidades dos níveis de desenvolvimento permanecem alterando-se na maioria das pautas dos seus formuladores, em um processo de evolução constante.

2.3 - Evolução das Políticas de Desenvolvimento Regional

Em geral, as sociedades organizam-se com o propósito de atingir objetivos determinados por sua coletividade, como, por exemplo, o crescimento econômico, a liberdade política, a equidade social e a integração territorial. Invariavelmente, entre as sociedades modernas, estes objetivos pouco se diferenciam. Por conseguinte, as políticas públicas como instrumento fundamental para o alcance desses objetivos e conduzidas com o intuito de suprimir e minimizar as dificuldades e barreiras impostas no seu caminho também apresentam padrões semelhantes.

A preocupação em definir ações dirigidas para o campo regional tem origem na percepção da preponderante existência de determinados fatores em regiões específicas, responsáveis pela desigualdade encontrada no desenvolvimento entre regiões. Esses fatores, condicionantes das diferenças regionais, tornam-se foco de políticas econômicas quando percebidos como problemas pelos agentes com responsabilidade no processo de formulação de políticas, gerando a elaboração de ações no campo regional (Mattos, 1988).

Uma das características dos processos de concentração territorial, centralização territorial e diferenciação territorial é sua propensão a sofrer transformações com o passar do tempo. Na maior parte das sociedades, a evolução dos desequilíbrios entre regiões passa da categoria de fator funcional do desenvolvimento do sistema social à condição de entrave em relação a esse objetivo. Essa oposição entre objetivos e impedimentos gera os problemas regionais em uma interpretação além da tradicional dimensão estritamente econômica, assumindo a conotação de problema regional real (Boisier, 1989).

Baseadas nessas relações entre os objetivos e necessidades das sociedades e a problemática dos desequilíbrios entre regiões, as políticas públicas regionais têm sido entendidas com uma parcela da política econômica geral. Elas refletem um aspecto específico da dimensão espacial da política econômica. Em outras palavras, na política regional “(...) *trata-se não de uma política econômica para uma determinada região, mas de levar em conta as peculiaridades regionais, visando ao incremento da eficiência da política orientada no sentido da economia como um todo*” (Fürst et. al., 1982 p. 16).

A distinção entre a política econômica regional e a política econômica geral deve-se ao destaque que a primeira concede aos aspectos territoriais. Por causa dessa ênfase, a política econômica regional também é entendida como sendo a atuação regionalizada do Estado (Fürst et. al., 1982). As políticas públicas de desenvolvimento regional passaram a receber atenção especial nas décadas após a Segunda Guerra. Embora em países europeus,

especialmente Inglaterra, França e Itália, a preocupação com a problemática regional tenha se iniciado já no início do século, foi no período do pós-guerra que a ênfase como objeto de estudo expandiu-se globalmente. *“Ainda que a política regional e a preocupação mais geral pela reordenação do território possam contar com antecedentes notáveis em países europeus, a década de 1950 fora a que marcou realmente o despertar da inquietude pelos problemas regionais na Europa ocidental.”* (Roura, 1995, p. 6).

Segundo Manuel de Andrade (1987), durante a década de 50, com o grande avanço econômico e a percepção de que nem todas as regiões alcançavam o mesmo crescimento, surgiram diversas teorias focadas em explicar o fenômeno das disparidades regionais. Entre elas, destacava-se a teoria das etapas de crescimento, que firmava, de forma determinista, as diversas fases que as regiões deveriam superar em um processo de desenvolvimento. Outra importante teoria formulada foi a da base de exportações, a qual indicava o comércio externo como o principal motor do crescimento regional (Tiebout, 1969).

Nesse período, com o crescimento da popularidade da programação de modelos para a identificação da eficiência das decisões de políticas, diversos modelos de otimização foram desenvolvidos para a análise dos problemas de políticas econômicas, políticas regionais e políticas urbanas, dentre outras. As estratégias de políticas públicas para o desenvolvimento regional que surgiram se baseavam na expansão do crescimento econômico de cada região a partir de um processo de incentivo à industrialização e à ampliação da base exportadora (Nijkamp & Mills, 1986).

Os anos 60, como constataram George Benko e Alain Lipietz (1995), foram dominados por uma primeira ortodoxia em matéria de desenvolvimento regional. Nessa época, predominaram os modelos neoclássicos de desenvolvimento regional, baseados no equilíbrio derivado dos fluxos de fatores (Richardson & Townroe, 1986). Predominaram, também, os modelos neokeynesianos, calcados no processo de acumulação circular e defensores da intervenção estatal (Friedmann, 1966). Esses modelos foram acompanhados pela teoria dos pólos de crescimento, defendida principalmente por François Perroux (1955) e Jacques Boudeville (1966). As estratégias das políticas públicas da década de 60 focaram seus esforços na mobilidade inter-regional dos fatores de produção. As políticas adotadas variavam conforme o modelo adotado. No modelo neoclássico davam prioridade aos mecanismos de mercado. No modelo neokeynesiano, os governos atuavam na correção das falhas de mercado através de políticas compensatórias às regiões menos desenvolvidas. Esta última estratégia foi largamente utilizada no Brasil a partir da década de 60 (Steinberger, 1988).

A década de 70, marcada mundialmente pela crise do petróleo, apresentou grandes modificações no cenário das políticas regionais, ensejando mudanças nas suas concepções devido a três condicionantes. A primeira derivou da necessidade da aplicação de medidas econômicas restritivas, as quais deixavam pouca margem para as políticas de promoção regional. A segunda mudança fora causada pela redução dos recursos disponíveis para as propostas regionais. Por fim, a terceira condicionante decorreu do grande número de críticas surgidas quanto às políticas públicas adotadas nos períodos anteriores, seja pela pouca eficiência das políticas, seja pela inadequação de suas estratégias. Como conseqüência dessas condicionantes, “(...) *o peso da política regional se reduziu sensivelmente em todos os países e, ademais, se iniciou uma clara volta em direção a suas proposições anteriores*” (Roura, 1995, p. 16).

Sob a ênfase dessas novas condições, as estratégias das políticas públicas regionais passaram a identificar nas próprias características e potencialidades da região o melhor caminho para o seu crescimento. Uma das principais teorias desse enfoque, denominada de desenvolvimento de baixo para cima ou da base para o topo, deslocava os condicionantes do crescimento para dentro da região. Dessa forma, as estratégias preconizavam um processo de redução na centralização da elaboração de políticas regionais e a adoção de políticas locais (Stöhr & Taylor, 1981).

Outra corrente surgida na década de 70 conduziu a teoria do desenvolvimento regional para o debate centro-periferia. Segundo esse enfoque, uma região periférica constitui-se, em si mesma, em um obstáculo ao desenvolvimento regional. Na sua conformação, fatores determinantes do progresso, como informação e inovação, dificilmente podem ser distribuídos da região central para toda a periferia. As políticas propostas defendiam a reorientação da relação centro-periferia, melhorando os acessos da periferia aos fatores produtivos e aos mercados (Polèse, 1998).

Nessa mesma década, uma série de novos instrumentais foram introduzidos no processo de elaboração e análise de políticas públicas regionais. Entre esses, pode-se destacar o desenvolvimento de modelos de dinâmica regional, especialmente direcionados à programação dinâmica, além de modelos de análise de conflitos, baseados na teoria dos jogos. Ainda na década de 70, a controvérsia entre eficiência e equidade assumiu uma importância maior na problemática regional, sobretudo aplicada para a questão do desenvolvimento de regiões periféricas, caracterizadas por baixas taxas de crescimento, indústrias obsoletas e elevados níveis de desemprego (Nijkamp & Mills, 1986).

Durante a década de 80, com a reestruturação produtiva internacional em moldes pós-fordistas de especialização flexível (Piore & Sabel, 1984), iniciou-se o ressurgimento do espaço físico da região como base territorial da organização produtiva, das relações sociais e dos processos de desenvolvimento. Um novo contexto para as políticas de desenvolvimento regional foi então construído, onde as regiões subnacionais e as variações de regiões que incluem partes de mais de um país têm recebido uma crescente atenção pelos elaboradores de políticas econômicas (Storper, 1997).

“Rompendo radicalmente com o estruturalismo global, mas também com a teoria predeterminista das etapas de desenvolvimento rostovianas, uma série de trabalhos, a princípio dispersos, vão a convergir ao final dos anos oitenta em uma nova ortodoxia: o êxito do crescimento das regiões industriais se deve essencialmente a sua dinâmica interna” (Benko & Lipietz, 1995, p. 30). A inovação, seja em termos de produtos ou processos, e a aglomeração e cooperação entre empresas converteram-se nos principais elementos do crescimento econômico, tanto nos países industrializados quanto nos países em desenvolvimento. Recentemente, Allen Scott (1996) e Kenichi Ohmae (1995, 1996) constataram a emergência dos Estados-regiões, que se consolidam atualmente como os novos motores do crescimento. Exemplos regionais podem ser observados ao redor do mundo. São os casos do *German Länder*, calcado na colaboração dos setores público e privado, da *Terceira Itália*, com sua estratégia de cooperação infra-estrutural, e das experiências recentes de redes empresariais locais nos estados norte-americanos da Califórnia, Massachusetts, Michigan e Pennsylvania. Todavia, como Allen Scott mesmo pormenoriza, esses exemplos ilustrativos se constituem apenas em *“(...) precursores de uma moldura de ação política, cujas linhas mestras ainda necessitam ser construídas”* (Scott, 1996, p. 408).

Uma das escolas que melhor explicou a inter-relação entre a aglomeração de empresas e o processo inovativo foi a associação franco-italiana-suíça de economistas regionais, identificada por *Groupment de Recherche Européen sur les Milieux Innovateurs – Association Philippe Aydalot*, (GREMI). Tendo base nos estudos iniciados por Philippe Aydalot na década de 70, os pesquisadores perceberam que o desenvolvimento tecnológico era determinado por um conjunto de elementos interdependentes dentro de um processo de cooperação no *Milieux*. *“Para alguns o Milieux é por si só uma rede de atores – produtores, pesquisadores, políticos, etc. – em uma região. Para outros, a rede compreende o sistema de input-output; isto é, a rede é que está inserida no Milieux, e o Milieux proporciona aos membros da rede o que eles necessitam para coordenar, ajustar e tornar exitosa a inovação.”* (Storper, 1997, p. 17).

Os estudos do GREMI abriram espaço para a abordagem dessas relações sob diferentes ângulos. O desenvolvimento regional é compreendido através da organização produtiva na visão de Paul Krugman (1991). Nela, a concentração geográfica da produção é explicada pelos crescentes ganhos de escala, os quais determinam padrões de crescimento regionalmente imperfeitos segundo a especialização e as transações entre as indústrias. Anna Lee Saxenian (1994), como Paul Krugman, destaca a importância da consolidação de *clusters* de alta tecnologia nos moldes do Silicon Valley, na Califórnia, e do Route 128 em Massachusetts, para o processo de desenvolvimento regional, da mesma forma que Ryszard Luter (1998) enfatiza processo semelhante em Toluca no México. Embora, para Krugman, *“Talvez, o ponto mais importante a enfatizar nestas trajetórias tecnológicas seja a importância dos fatores não tecnológicos no processo aglomerativo”* (Krugman, 1991, p. 64).

As aglomerações de pequenas e médias empresas, também denominadas de *clusters*, foram incorporadas nestas últimas duas décadas pelos estudiosos do crescimento italiano a partir dos distritos industriais. Os principais pesquisadores desse modelo de desenvolvimento (Becattini, 1989; Farinelli, 1996; Bagnasco, 1999), enfocaram com especial ênfase o caráter endógeno da experiência italiana.⁹ Nesse enfoque, o desenvolvimento regional é promovido por um ambiente que combina concorrência e cooperação entre as empresas e os demais agentes envolvidos no território.

Esse envolvimento propicia a formação de externalidades positivas específicas à região, determinadas principalmente pelas relações sociais nela existentes e pela própria evolução cultural. Todavia *“É claro que os distritos industriais não produzem todas as externalidades econômicas”* (Becattini, 1989, p.133). Se, por um lado, os distritos agem para agregar e transmitir essa concepção social, por outro, é exatamente toda uma evolução histórica da civilização do Norte italiano que gerou as condições culturais para a consolidação desse modelo de desenvolvimento regional, bem como as disparidades em relação ao Sul.

Frente a esses novos desafios, governos e comunidades regionais têm tomado iniciativas e têm formulado políticas públicas para tornar mais eficiente seus sistemas produtivos. Utilizando as potencialidades de desenvolvimento existente no próprio território, as políticas regionais mais recentes centram na diversidade territorial a base do crescimento, evitando a polarização e a concentração. *“O desenvolvimento econômico pode surgir difusamente se utilizar-se, eficientemente, do potencial de expansão existente no território, como mostram os modelos de acumulação flexível.”* (Vázquez Barquero, 1996, p. 105).

⁹ Os diversos estudos que abrangem a experiência italiana dos distritos industriais podem ser, em grande parte, obtidos nas coletâneas de Edward F. Goodman et. al. (1989) e de André Urani et. al. (1999).

O sucesso da experiência italiana comprova que as políticas direcionadas a promover o desenvolvimento regional somente terão êxito se, paralelamente às ações específicas de suporte às potencialidades endógenas, abrangerem também os componentes sociais, como os valores cívicos, que transmitem, culturalmente, as características necessárias para enfrentar as incertezas de quaisquer processos de desenvolvimento. A partir da década de 90, com a ampliação das incertezas e dos riscos, esse segundo espectro das políticas regionais deverá ser uma das principais preocupações das administrações públicas.

“Em nossa sociedade, o risco e sua gestão se transformaram no campo maior da política e da arte de governar. No mundo moderno, as técnicas são cada vez mais complexas e nosso meio ambiente cada vez mais artificial, o que torna cada vez mais vulnerável a sociedade, deixando-a à mercê dos acidentes imprevisíveis. Em consequência, a própria natureza dos riscos transformou-se. A ciência regional se encontra no coração dos problemas ligados tanto aos riscos naturais como sociais. As pesquisas se multiplicam neste domínio depois de 1990, evoluindo sobre muitos eixos. Entre eles, notadamente, as reflexões sobre os riscos, como fundamento de nossa cultura, ou sobre as previsões, a economia, o ordenamento territorial e os riscos naturais e tecnológicos.” (Benko, 1999, p.151).

Portanto, as estratégias de desenvolvimento regional nas próximas décadas serão totalmente distintas das adotadas no passado. *“Os desafios para a política são, então, estabelecer e manter não uma, mas duas dinâmicas econômicas: a trajetória tecnológica (...) e a trajetória das convenções, as quais conectam e reconectam os agentes uns com os outros em uma forma de agir coordenada”* (Storper, 1997, p. 268). A segunda dinâmica econômica considerada por Michael Storper será fundamentalmente determinada pelos fatores qualitativos e intangíveis definidos pelas relações sociais existentes em cada região, sendo consubstanciada somente em processos de longo prazo.

Tais fatores são construídos historicamente com a evolução da estrutura social regional, em um processo endógeno, através de componentes específicos da cultura que interagem diretamente nessas relações: os valores cívicos constituídos regionalmente. O desenvolvimento regional endógeno, suas características principais, a importância dos valores cívicos no seu processo, bem como os instrumentos de políticas públicas formulados com o intuito de empreender um desenvolvimento regional sob esse enfoque serão abordados na seção seguinte.

2.4 - Do Desenvolvimento Regional Endógeno ao Desenvolvimento Regional Cívico

As modificações ocorridas nos processos produtivos desde os anos 80 referidas anteriormente forçaram profundas transformações nas teorias e nas políticas públicas de desenvolvimento regional a partir da última década. Os desequilíbrios regionais preexistentes e estes advindos agora da reestruturação produtiva internacional passaram a sofrer uma análise sob diferentes ângulos. Atualmente, o maior aprofundamento ocorre em duas categorias analíticas distintas: a sustentabilidade e a endogenia.

O desenvolvimento sustentável centra sua atenção nos aspectos ambientais do crescimento, priorizando a utilização racionalizada dos estoques de recursos naturais para que estes possam continuar sendo utilizados no futuro (Nijkamp et. al., 1990). A grande preocupação de seus estudiosos está voltada às gerações futuras e à necessidade de políticas que preconizem um desenvolvimento harmonioso e, prioritariamente, sustentável nos períodos posteriores (Guimarães, 1994). No entanto é a teoria do desenvolvimento endógeno que focaliza, com toda atenção, a questão regional, apresentando diversas contribuições para a problemática das disparidades regionais e o maior número de instrumentos de políticas públicas para sua correção. O desenvolvimento endógeno tem suas origens na década de 70, quando as propostas de desenvolvimento da base para o topo emergiram com maior notoriedade. Desde então, essa corrente evoluiu com a colaboração de novos enfoques ao problema do crescimento desequilibrado, sendo conhecido em suas variantes por outras nomenclaturas como desenvolvimento local, desenvolvimento desde baixo, desenvolvimento territorial, ou mesmo desenvolvimento comunitário (Benko, 1999).

Na década de 90, a principal questão do modelo de desenvolvimento endógeno concentrou-se na tentativa de se entender por que o nível de crescimento variava entre as regiões e nações, mesmo elas dispendo das mesmas condições na busca de fatores produtivos, como capital financeiro, mão-de-obra ou tecnologia. A solução seria procurar encontrar, entre esses fatores, aqueles determinados dentro da região. Nesse caminho, a contribuição da teoria endogenista foi identificar que fatores de produção atualmente decisivos, como o capital social, o capital humano, o conhecimento, a pesquisa e desenvolvimento, a informação e as instituições, eram determinados dentro da região e não de forma exógena, como até então era entendido. Por conseguinte, logo se concluiu que a região dotada desses fatores ou estrategicamente direcionada para desenvolvê-los internamente teria melhores condições de atingir um crescimento acelerado e equilibrado.

Com essa evolução, o desenvolvimento regional endógeno predominante na década de 90 pôde, então, ser definido como:

“(...) um processo interno de ampliação contínua da capacidade de agregação de valor sobre a produção, bem como da capacidade de absorção da região, cujo desdobramento é a retenção do excedente econômico gerado na economia local e/ou a atração de excedentes provenientes de outras regiões. Este processo tem como resultado a ampliação do emprego, do produto, e da renda local ou da região, em um modelo de desenvolvimento regional definido” (Amaral Filho, 1996, p. 37).

A capacidade de a sociedade liderar e conduzir o seu próprio desenvolvimento regional, condicionando-o à mobilização dos fatores produtivos disponíveis em sua área e ao seu potencial interno, traduz a forma de desenvolvimento denominado endógeno. Podem-se identificar duas dimensões na endogenia do desenvolvimento regional. A primeira, econômica, na qual a sociedade empresarial local utiliza sua capacidade para organizar, da forma mais produtora possível, os fatores produtivos da região. A segunda, sócio-cultural, onde os valores e as instituições locais servem de base para o desenvolvimento da região (Vázquez Barquero, 1988).

De forma antagônica ao pensamento normalmente associado com as teorias endógenas, não se busca, neste enfoque, o fechamento ou o isolamento regional, nem mesmo o autocentrismo e a auto-suficiência. A idéia do desenvolvimento endógeno moderno baseia-se na execução de políticas de fortalecimento e qualificação das estruturas internas visando sempre à consolidação de um desenvolvimento originalmente local, criando as condições sociais e econômicas para a geração e a atração de novas atividades produtivas, dentro da perspectiva de uma economia aberta.

Um grande avanço da moderna teoria regional endógena é considerar a importância da sociedade civil¹⁰ e das relações sociais no processo de desenvolvimento de uma região. Deve ser ressaltado que a importância da sociedade civil no processo de evolução das civilizações já havia sido contemplada por estudos que remontam ao século XVIII (Ferguson, 1998). Contudo o que os pesquisadores da endogenia procuram destacar é que a sociedade civil, e nela compreendida as formas locais de solidariedade, integração social e civismo, pode ser considerada o principal agente da modernização e da transformação sócio-econômica em uma região, especialmente a partir da década de 90 (Boisier, 1997).

¹⁰ O conceito de sociedade civil foi amplamente retomado sob inúmeros enfoques nesta última década. O debate sobre sua teoria, sua história e sua realidade pode ser encontrado em John Hall (1995) e Alberto Olvera (1999).

A importância da sociedade civil e das relações sociais é, com a mesma ênfase, defendida por outros pesquisadores do desenvolvimento endógeno (Godard et. al., 1987; Stöhr, 1990; Birner et. al., 1995). O destaque dado aqui para a importância da sociedade civil não está inserido no debate da relação entre a sociedade e o Estado, a dicotomia entre mais ou menos Estado, ou entre a sociedade e o mercado.¹¹ Baseado em um enfoque distinto, trata-se da compreensão de que o desenvolvimento regional endógeno, ao considerar e dar relevância à sociedade civil regional e aos seus processos de organização social e relações cívicas, possibilita que a região atinja um crescimento equilibrado e sustentado no longo prazo.

O enfoque endogenista do desenvolvimento regional entende que os fatores que condicionam o progresso estão enraizados na própria região. Todas as potencialidades existentes, sejam naturais, humanas, sociais, ou locacionais, devem constituir a base do processo de mudança. Somente dessa forma, ou seja, sustentando-se na cultura regional, é possível motivar os agentes locais, introduzir novos conceitos e incorporar inovações sem entrar em conflito direto com a base sócio-cultural da região.

“Normalmente a forte identidade da cultura local tende a assimilar as novas realidades produtivas e os novos esquemas de relações sociais, e os novos valores encontram um eco favorável nas zonas de desenvolvimento local. Desta feita, tendem a integrar-se com um mínimo de custos sociais e culturais, já que são respostas viáveis aos problemas locais. As atividades industriais se integram na vida social e cultural local, incorporando novos valores que desenvolvem e potenciam os antigos, sem criar um certo conflito e contradições no processo de adaptação.” (Vázquez Barquero, 1988, p. 90).

A cultura regional, portanto, insere-se como um elemento-chave nesta abordagem do desenvolvimento. Os valores construídos a partir da evolução social de cada espaço regional delimitam a trajetória de crescimento de cada região no longo prazo. *“Valores que têm suas raízes na cultura e são fortalecidos ou dificultados por esta, como o grau de solidariedade, altruísmo, respeito e tolerância, são essenciais para um desenvolvimento sustentado.”* (Kliksberg, 1999, p. 19). Dessa forma, as sociedades que historicamente se preocuparam em cultivar e disseminar valores como, por exemplo, a igualdade entre os indivíduos, a necessidade da educação, o valor do trabalho e o sentido de identidade têm no presente, e certamente terão no futuro, uma estrutura social com maior capacidade de perseguir e superar desafios e melhores condições para promover o seu progresso sócio-econômico. A cultura é o principal meio de transmissão desses valores.

¹¹ Uma melhor análise da rearticulação das relações Estado-sociedade, o surgimento de novos papéis para cada um e o atual significado da questão podem ser encontrados em Cunill, (1996).

Essa relação entre cultura e desenvolvimento e os elementos condicionantes das diferenças culturais foram os principais motivadores do clássico estudo de Max Weber (1992) publicado pela primeira vez no início do século XX. Se a ética da cultura capitalista definiu os grandes padrões de crescimento nos últimos anos, conforme Max Weber a resposta para as diferenças de crescimento entre as sociedades deveria ser buscada nas próprias diferenças culturais entre elas. Isso significa afirmar que a cultura traça certos padrões de comportamento que, nas sociedades progressistas, com a decisiva participação do racionalismo protestante, conformou o que o autor denominou de espírito do capitalismo.

O espírito do capitalismo weberiano refere-se a normas de conduta e valores específicos, como a idéia de que tempo é dinheiro, a preocupação com a poupança, com o crédito e com a pontualidade nos pagamentos e a prudência no agir. Estas e outras formas de comportamento com o foco voltado para o momento presente e não para vidas futuras, além da ênfase em superar racionalmente as dificuldades, são elementos culturais que conduzem os agentes sociais a direcionarem seus esforços no sentido do crescimento individual e coletivo. E como esse “(...) *espírito do capitalismo (no sentido ao qual nós temos nos referido) se fez presente antes do capitalismo*” (Weber, 1992, p. 55), ele é uma evolução de estruturas sociais pré-capitalistas determinadas, segundo Max Weber, principalmente pelas éticas religiosas. O modelo weberiano é, portanto, uma reconstrução estilizada do passado, que tenta representá-lo interligando os diferentes eventos que ocorreram, sem arrogar qualquer força profética. “*A dinâmica de Weber é a de um materialismo entrelaçado no processo cultural, aceita-se a especificidade irreduzível do mundo cultural, mas nega-se o valor genérico de uma discussão de idéias desencarnadas da sua referencialidade sócio-histórica.*” (Santos, 1990, p.155).

Independentemente dos debates acerca da importância ou não da ética religiosa nas diferenças entre os padrões de crescimento, o estudo quanto ao impacto da cultura na vida econômica tem recebido a atenção de pesquisadores. Recentemente, publicações de Dēpak Lal (1998) e David Landes (1998) demonstram a influência histórica da cultura na evolução das diferentes civilizações ocidentais e orientais. De acordo com David Landes,

“Se aprendemos alguma coisa através da história do desenvolvimento econômico, é que a cultura é a principal geradora de suas diferenças, (Max Weber estava certo quanto a isso.). (...) No entanto, a cultura, na acepção das atitudes e valores interiores que guiam uma população, assusta os ‘scholars’. Tem um odor sulfúrico de raça e herança, de ar de imutabilidade. Em momentos de reflexão, economistas e cientistas sociais reconhecem que isso não é verdade e, de fato, saúdam os exemplos de mudança cultural para melhor, enquanto deploram as mudanças para pior” (Landes, 1998, p. 584).

Francis Fukuyama (1995) destaca o papel da cultura na construção das virtudes sociais. Para ele, o desenvolvimento é fruto da comunhão entre as virtudes individuais e sociais. A afeição ao trabalho, a prudência, a racionalidade, a capacidade de assumir riscos e empreender atividades inovativas são todas virtudes empreendedoras individualmente definidas, fundamentais ao crescimento. *“Mas há, da mesma forma, uma série de virtudes sociais, como a honestidade, a confiabilidade, o sentido de cooperação, e o senso de comprometimento com os outros, que são essencialmente sociais na sua natureza”* (Fukuyama, 1995, p. 46).

Na América Latina, Bernardo Kliksberg (1997) defende que a cultura e o desenvolvimento social necessitam ter uma agenda para a ação, pois a cultura pode realizar aportes significativos ao desenvolvimento. *“Os valores, as atitudes, as tradições a favor da cooperação, a solidariedade, a voluntariedade presente na cultura de certos países constituem a base de seu êxito no sentido da criação de uma sociedade civil forte e diversificada”* (Kliksberg, 1997, p. XLIII). A partir desta constatação, propõe uma série de ações para promover os aspectos culturais que incidem no crescimento, como a articulação social, a identidade, a auto-estima e o fortalecimento da unidade familiar, dentre outros.

Todavia deve-se evitar a direta relação do desenvolvimento com a cultura em si. O conceito do termo cultura não se restringe aos valores e normas citados; ele abrange muito mais elementos, como as tradições artísticas, os hábitos, as formas de comunicação, a indumentária de uma civilização, do que aqueles que possam interagir com a construção social do progresso (Chinoy, 1971; Ullmann, 1983; Thompson, 1995). Além do mais, a cultura como um todo, constituída pelas diferenciações nos processos de evolução de cada sociedade em seu território, não pode ser julgada, não pode ser considerada melhor ou pior. Mas isso não impede que determinados componentes da cultura tenham, ou devam ter, uma aceitação universal. Certos valores e virtudes se enquadram perfeitamente nessa concepção.

“As virtudes são traços de caráter tidos como exemplares por uma comunidade de pessoas. Esses traços são adquiridos pela prática” (Heller & Fehér, 1998, p. 117). Os traços de caráter que identificam as virtudes estão baseados nos valores construídos pela estrutura social. As virtudes são interpretadas e reinterpretadas por uma conjunção de valores que se modificam com a evolução das civilizações. Alguns valores e virtudes são distintos entre as regiões, outros são constantes. *“Sua constância indica que estão relacionados com certas formas constantes de relações e associações humanas sempre consideradas valiosas.”* (Heller & Fehér, 1998, p. 118). As virtudes cívicas estão entre estes.

“Virtudes cívicas são as virtudes do cidadão. O valor que estão relacionadas deve ser uma coisa, uma relação social, um Estado de espírito, um tipo de discurso, um sentimento ou outra coisa, mas certamente deve ser uma coisa que tem um valor intrínseco para todo o cidadão, independente do seu credo religioso ou leigo, suas aspirações individuais, compromissos profissionais, gostos e coisas assim” (Heller & Fehér, 1998, p. 118).

Se, no passado, como constatou Max Weber, os valores sociais eram fortemente estabelecidos a partir da ética religiosa, no presente, outras condicionantes interferem nessa construção. A religião permanece influenciando o modo de vida e os valores,¹² mas a constituição predominante hoje reflete uma interconexão entre o global e o local. As nações, nesse processo, principalmente as territorialmente extensas, terão, cada vez mais, dificuldades em consolidar valores únicos semelhantes em todo o seu entorno. Por esse motivo, as regiões passam a ter o poder de exercer um papel decisivo na consolidação dos valores cívicos e na disseminação destes entre seus membros. É nesse contexto que se insere o desenvolvimento regional cívico. Baseia-se na compreensão de que o desenvolvimento regional é determinado pela capacidade das sociedades regionais em superar a tendência à estagnação de sua estrutura interna e de responder aos desafios impostos pela dinâmica externa. Em outras palavras, como o desenvolvimento regional está diretamente ligado às características estruturais das sociedades encontradas em cada região, a concepção cívica focaliza os determinantes da organização social que operam como agentes transformadores.

Uma das melhores formas de transformar uma sociedade nesse direcionamento é desenvolvendo os valores e as virtudes cívicas inertes em sua estrutura. São esses fatores que têm a capacidade de modificar as estruturas regionais e, através do processo cultural, transmitir para as gerações futuras as características sociais que sustentarão a evolução sócio-econômica no longo prazo. O objetivo essencial é combinar positivamente o civismo com a busca constante pela liberdade e pelas oportunidades. *“Esta interpretação pode ser resumida da seguinte forma: ‘igual liberdade para todos’ e ‘iguais oportunidades de vida para todos’.*” (Heller & Fehér, 1998, p. 122). Partindo desses mesmos pressupostos, Robert Putnam (1996), estudou os diversos aspectos que condicionaram as diferenças regionais encontradas entre o Norte e o Sul da Itália, referidas anteriormente. Uma de suas mais importantes conclusões é a percepção de que *“Na Itália contemporânea, a comunidade cívica está estritamente ligada aos níveis de desenvolvimento social e econômico”* (Putnam, 1996, p. 162).

¹² Estudos recentes mostram que, no presente, diferenças de desenvolvimento ainda são condicionadas pela ética das religiões. *“Isto é, conversões ao protestantismo na América Latina têm sido associadas com significantes avanços na higiene, níveis de poupança, resultados educacionais, e, ultimamente, renda per capita.”* (Fukuyama, 1995, p. 45).

Para corroborar a relevância do civismo e das relações sociais no processo de desenvolvimento, Putnam utiliza a evolução de duas regiões italianas: Emilia-Romagna ao Norte, e Calábria ao Sul. Ambas, nos primeiros anos deste século, tinham padrões de desenvolvimento muito semelhantes. Nas oito décadas posteriores, criou-se uma desigualdade bastante acentuada entre essas regiões, tornando-se a Emilia-Romagna, de grande participação política e solidariedade social, uma das mais prósperas regiões da Europa; e a Calábria, com características feudais, fragmentada e isolada, a região mais atrasada da Itália.

Comparando tanto o civismo quanto o desenvolvimento sócio econômico nas duas regiões, nas décadas de 1900-10 e de 70, foi possível concluir que as tradições cívicas e a capacidade de organização social se revelaram um poderoso determinante das disparidades de desenvolvimento sócio-econômico encontradas atualmente entre as duas regiões. Nas palavras do autor, “(...) *quando tomamos por base as tradições cívicas e o desenvolvimento sócio-econômico registrado no passado para prever o atual desenvolvimento econômico, constatamos que o civismo é na verdade muito melhor prognosticador do desenvolvimento sócio-econômico do que o próprio o desenvolvimento*” (Putnam, 1996, p. 166).

Apesar de sua atualidade e coerência, esse tipo de análise não é uma novidade na literatura econômica. William Nicholls (1969), por exemplo, durante a década de 60, já realizara estudo semelhante para explicar as diferenças de crescimento entre o Sul o Norte dos Estados Unidos até aquele período. Segundo esse autor, o menor dinamismo da região Sul norte-americana era causada pelos elementos da tradição sulina que entravavam o progresso. Dentre esses elementos, tinham destaque “(...) *a dominância dos valores agrários, a rigidez da estrutura social, a estrutura política antidemocrática, a pouca responsabilidade social e a mentalidade e o comportamento conformistas*” (Nicholls, 1969, p. 466).

Se as virtudes cívicas abrangem aqueles aspectos culturais específicos transmitidos através das gerações em civilizações territorialmente organizadas, que afetam diretamente a configuração do ambiente produtivo, torna-se essencial identificar quais entre os componentes do civismo incidem diretamente no desenvolvimento. Dentre os componentes cívicos que podem ser destacados, três virtudes respondem decisivamente pela estruturação de um desenvolvimento socialmente e regionalmente desconcentrado e sustentado: os fatores determinantes do capital social, os princípios democráticos e o sentimento anticonformista.

Uma das novidades de estudos recentes sobre o desenvolvimento regional está na inserção da contemporânea concepção de capital social. Definido como sendo o conjunto das características da organização social, que englobam as redes de relações entre indivíduos, suas normas de comportamento, laços de confiança e obrigações mútuas, o capital social,

quando existente em uma região, torna possível a tomada de ações colaborativas que resultem no benefício de toda a comunidade. Em um sentido mais restrito, pode se entender capital social como “(...) a habilidade de criar e sustentar associações voluntárias” (Portes & Landolt, 1996, p. 18). Portanto, o capital social é compreendido, basicamente, por sua função, sendo encontrado em organizações sociais que potencializem a produção do ser humano. O estudo de James Samuel Coleman (1990) aborda exatamente essa característica.

“Capital social é definido por sua função. Não é uma simples entidade, mas a variedade de diferentes entidades tendo duas características em comum: todas elas consistem em algum aspecto em uma estrutura social e elas facilitam certas ações individuais contidas nestas estruturas. Como outras formas de capital, o capital social é produtivo, tornando possível a realização de certos objetivos que seriam inalcançáveis sem a sua existência” (Coleman, 1990, p. 302).

Conforme Peter Evans (1996), os componentes que formam o capital social, entre os quais estão o engajamento cívico, a integração social e as normas de confiança, podem ser promovidos pelas esferas governamentais e, inclusive, podem ser utilizados com vistas ao desenvolvimento. Evidências empíricas recentes indicam que os componentes que definem o capital social têm um papel decisivo na estabilização de novas democracias (Torcal & Montero, 1998) e na explicação de diferenças sociais (Nejamkis, 1999).

Visto que *“O capital social é criado quando relações são formadas, as quais facilitam a cooperação e a coordenação”* (Routledge & Amsberg, 1996, p. 2), esse capital pode ser considerado a base de um dos principais elementos que seguramente impactam o desenvolvimento regional: a cooperação. A cooperação pode ser entendida como concretização prática do comportamento solidário entre indivíduos, empresas, instituições, ou mesmo entre os diversos agentes que compõem um território. Exemplos dessa concretização são a composição das redes cidadãs (Sanromà, 1999) e, principalmente, as iniciativas de cooperação entre Governo e sociedade civil em políticas públicas de extensão rural e empresarial no nordeste brasileiro (Tendler, 1998). Do ponto de vista empresarial, Jordan Lewis (1992) estudou as diferentes formas de alianças estratégicas exitosas entre empresas, e Nelson Casarotto Filho e Luis Pires (1998) demonstraram as vantagens das redes de pequenas empresas. Sob uma ótica da relação dos setores público e privado, Jaime del Castillo (1992) apresentou as vantagens de redes de colaboração. Em termos mais amplos, Francis Fukuyama (1995) defende que as nações e as regiões mais prósperas em um futuro de livre mercado serão aquelas preparadas para formar cidadãos dispostos a trabalhar colaborativamente e organizadas para promover associações voluntárias.

O estudo de Anna Lee Saxenian (1994), já referido, demonstrou a importância relevante da formação de redes colaborativas interinstitucionais para o desenvolvimento do Silicon Valley, na Califórnia, e na Route 128, em Massachusetts, regiões intensamente competitivas. Peter Kollock (1999) salienta a utilização da Internet nas práticas de cooperação, tanto para a maior facilidade na produção de bens públicos, exemplo do sistema operacional *Linux* para computadores, quanto para ações comunitárias de desenvolvimento local, como na ilustração do dia beneficente chamado *NetDay*.¹³ Michael Dertouzos (1997), por sua vez, acredita que a Internet facilitará a formação de alianças virtuais entre empresas.

Indo mais além, Jane Fountain e Robert Atkinson (1998) buscaram evidenciar como o capital social e as práticas colaborativas impulsionam inovações, defendendo políticas públicas de estímulo ao engajamento participativo em redes regionais de colaboração. Entre suas propostas estão a concessão de incentivos fiscais para empresas empenhadas em atividades conjuntas de P&D, além da formação de alianças entre indústrias, universidades, entidades governamentais e a sociedade civil. Propõem, igualmente, a composição de redes de colaboração tecnológica entre pequenas e médias empresas e universidades regionais para o desenvolvimento e o emprego de novas tecnologias. Por tudo isso, nos últimos anos, tanto o capital social quanto a cooperação têm sido destacados por organismos internacionais,¹⁴ em revistas especializadas¹⁵ e em diversos estudos e políticas de desenvolvimento.

A segunda virtude cívica que exerce significativa função na estrutura social produtiva é a consolidação dos princípios democráticos. A democracia e seus princípios não estão sendo considerados aqui apenas na estrita concepção de liberdade de pensamento, direito de expressão ou irrestrito acesso ao voto, mas sim como todos os valores sociais que tornam viável a construção de um espaço cívico que estimule relações sem distinções entre indivíduos e entre estes e o Estado.

A grande maioria das sociedades contemporâneas é formada a partir de um multiculturalismo complexo que tem se acentuado neste final de século. Sob essa ampla diversidade cultural, não se pode esperar que todos os indivíduos compartilhem dos mesmos, estilos de vida, preferências, objetivos e meios para alcançá-los. A solidificação de um espaço cívico de princípios democráticos estabiliza as diversas culturas em padrões de convivência

¹³ Nesse dia, denominado *NetDay*, através de um esforço regional organizado pela Internet, 2.500 escolas do Estado da Califórnia foram conectadas à rede mundial pelo trabalho de aproximadamente 20.000 voluntários da comunidade, sem remuneração, motivados somente pela importância da estrutura para a região (Kollock, 1999).

¹⁴ Em 1995, como resultado da conferência *Local development and structural change: a new perspective on adjustment and reform*, a OECD já defendia um esforço institucional baseado na construção de confiança e cooperação, criação de uma coalizão política e colaboração inter-regional (OECD, 1995).

¹⁵ Ver o artigo *The Ties That Lead To Prosperity* (Business Week, 1997, dez., 15, p. 153).

amplos que conduzem a sociedade para um processo de evolução igualitária. *“A criação de uma identidade compartilhada fundada na cidadania democrática realiza uma função integrativa vital e é, de fato, a base da unidade social.”* (Lehning, 1998, p. 30).

As virtudes democráticas igualam os cidadãos. *“Sendo a sociedade moderna inevitavelmente uma sociedade classista e desigual, cabe à civilidade abrandar a desunião social e estimular os laços comuns e propiciar o desenvolvimento de mecanismos compensatórios e redistributivos que tornem menos extensas as brechas entre os seres humanos”* (Guerrero, 1999, p. 262). As comunidades que se solidificam em bases dissociadas desses princípios, mesmo que tenham alcançado progressos democráticos, como liberdade de pensamento e expressão, não desenvolvem o mesmo sentido de igualdade entre seus cidadãos.

A estrutura democrática assentada nos fundamentos de uma sociedade é que caracteriza horizontalmente as relações sociais. Alexis de Tocqueville, no século passado, estudando os Estados Unidos, percebeu a influência da democracia nos costumes sociais. *“A democracia não liga fortemente os homens entre si, mas torna mais fáceis suas relações habituais.”* (Tocqueville, 1998, p. 523). Seus princípios permitem, quando baseados na tolerância do convívio mútuo, a coexistência de minorias com distintas visões, possibilitando a composição de estruturas cívicas voluntárias favoráveis ao próprio desenvolvimento. *“Na comunidade cívica, a cidadania implica direitos e deveres iguais para todos. Tal comunidade se mantém unida por relações horizontais de reciprocidade e cooperação, e não por relações verticais de autoridade e dependência. Os cidadãos interagem como iguais, e não como patronos e clientes ou como governantes e requerentes.”* (Putnam, 1996, p. 102).

Alexis de Tocqueville também percebeu que as características e os princípios dominantes em uma sociedade democrática, ao contrário de uma estrutura aristocrática, ampliavam a propensão de seus membros a cooperarem e a formarem associações voluntárias. Portanto, as virtudes cívicas dos princípios democráticos não possuem benefícios somente em seus próprios fins, mas também proporcionam ganhos em termos de capital social, como a elevação do grau de solidariedade e confiança.

“Nas sociedades aristocráticas, os homens não necessitam unir-se para trabalhar porque se conservam fortemente unidos. Cada cidadão, rico e poderoso, forma como uma cabeça de uma associação permanente e forçada, que se compõe dos que dependem dele e fazem acontecer a execução dos seus desígnios. Nos povos democráticos, pelo contrário, todos os cidadãos são independentes e fracos; quase nada é por si mesmo e nenhum deles pode obrigar seus semelhantes a prestar-lhes ajuda, de modo que cairiam todos na impotência se não aprendessem a apoiar-se livremente” (Tocqueville, 1998, p. 474).

Da mesma forma que afetam os níveis de confiança e solidariedade, facilitando a associação entre os indivíduos, os princípios democráticos também contribuem na formação do sentimento anticonformista, a terceira, mas não menos importante, virtude cívica. Como o próprio nome demonstra, esse sentimento reflete uma permanente insatisfação social com os fatos e os aspectos antagônicos aos valores cívicos e, ao mesmo tempo, uma constante motivação pelo crescimento e pelo rompimento com as tradições socialmente imutáveis. A virtude cívica do anticonformismo tem, então, um duplo rebatimento nos aspectos que determinam um entorno produtivo eficiente.

O primeiro é sua incidência sobre a disposição da sociedade civil em não aceitar as diversas mazelas de um processo de desenvolvimento. Desigualdades sociais e regionais, concentração da renda e das oportunidades, restrição da liberdade e toda outra sorte de infortúnios ocasionados pelo próprio crescimento ou não somente podem ser superados se, antes de tudo, a estrutura social estiver realmente disposta para tanto. São as virtudes dessa indignação positiva que conduzem os movimentos de contestação, reforma e modernização dos padrões de comportamento e, que, através de uma ação coletiva, conseguem encontrar soluções aos problemas existentes e buscar caminhos alternativos para o progresso.

Do comportamento anticonformista emerge a coragem cívica. Compreendida como a bravura em defender causas consideradas justas, quer seja decorrente de comportamento incivilizado, quer seja por um aspecto considerado ilegal, a coragem cívica estimula os indivíduos a tomarem posição e a empreenderem esforços na sua correção. É a coragem específica dos movimentos que não utilizam a coerção física para alcançar seus objetivos e que assumem os desafios e riscos das mudanças “*A virtude da coragem cívica induz-nos a correr riscos: o risco de perdermos nossa posição segura, nossa filiação em organizações políticas e sociais, o risco de ficarmos isolados, de termos a opinião pública contra nós.*” (Heller & Fehér, 1998, p. 124).

Um posicionamento anticonformista, aliado à coragem cívica, tem um segundo impacto nos alicerces de um ambiente inovador na esfera econômica. As inovações de processos produtivos ocorrem a partir da insatisfação com as formas tradicionais de realização das atividades; as inovações de produto decorrem de melhorias incrementais com vistas a suplantarem imperfeições no modelo anterior, ou, então, pela visualização de uma oportunidade para o atendimento de uma necessidade específica. Em uma primeira análise, esse parece ser o comportamento racional de qualquer agente produtivo em um sistema capitalista moderno. No entanto um exame mais detalhado torna presente que o processo inovativo é territorialmente disperso e regionalmente concentrado em espaços específicos (Storper, 1997).

Em grande parte, essas diferenças regionais são influenciadas pelo comportamento coletivo de maior ou menor aversão ao risco. Entornos produtivos montados sobre uma estrutura social dotada de virtudes cívicas anticonformistas terão uma propensão maior a inovar e a gerar externalidades positivas à inovação.

Em certa medida, essa compreensão do processo inovativo e de uma das causas das disparidades regionais no mundo reflete uma visão semelhante à de Max Weber quando invocava o tradicionalismo como um dos fatores determinantes do menor avanço econômico em algumas sociedades. Para ele, a concepção tradicionalista dos negócios, mesmo quando realizados dentro de padrões capitalistas, inibia a introdução de formas modernas de gestão e até mesmo da afirmação do espírito do capitalismo. Max Weber exemplifica sua idéia de tradicionalismo através da realização de algumas atividades econômicas tipicamente capitalistas, como o comércio de roupas no século passado.

“O camponês vinha com sua peça de roupa, de forma costumaz (no caso do linho) principal ou totalmente feito com matéria-prima produzida por ele mesmo, para a cidade na qual vivia, e após uma cuidadosa, geralmente oficial, análise da qualidade, recebia o preço usual por ela. (...) A opinião dos consumidores era tomada, quando muito, em longos intervalos. (...) O número de horas trabalhadas era bastante moderado, talvez cinco ou seis horas por dia, algumas vezes consideravelmente menos; (...) Ganhos eram moderados; suficientes para levar uma vida respeitável e, em momentos propícios, desperdiçar um pouco. No geral, as relações entre competidores eram relativamente boas com um extenso grau de concordância nos fundamentos do negócio. (...) A forma de organização era em todos aspectos capitalista; a atividade empreendedora possuía um caráter estritamente empresarial; o uso do capital, investido no negócio, era indispensável; e, finalmente, o aspecto objetivo do processo econômico era racional. Mas era um empreendimento tradicionalista, se considerarmos o espírito que conduzia o empreendedor: o estilo de vida tradicional, a taxa de lucro tradicional, a tradicional quantidade de trabalho, a forma tradicional de regular as relações de trabalho e, essencialmente o círculo tradicional de clientes e a maneira de buscar novos.” (Weber, 1992 p. 66).

O comportamento tradicionalista, na sua acepção cívica, reflete a estrutura conformista da sociedade. A propensão a inovar, a encontrar formas diferentes de produzir, a expandir os horizontes de atuação não são elementos intrínsecos ao capitalismo, como Max Weber havia observado, mas sim características sociais próprias de certas comunidades, originadas através de uma evolução fundamentada no civismo. São, pois, as virtudes cívicas das relações sociais horizontais que disseminam o anseio por assumir riscos e a aspiração por transformações econômicas e sociais permanentes, restringindo os obstáculos à inovação.

No desenvolvimento regional cívico, as virtudes cívicas são os principais aspectos a serem abrangidos pelas políticas públicas de desenvolvimento regional. Contudo é importante realçar que as virtudes cívicas, por si só, não desencadeiam o progresso econômico. Elas são a base para as regiões enfrentarem e se adaptarem aos desafios e oportunidades da realidade presente e futura. Levando-se em consideração esses pressupostos, é possível compreender que uma estratégia política de desenvolvimento regional não pode se ater somente em ações de cunho ortodoxo, como linhas de crédito, incentivos fiscais ou de investimentos na formação bruta de capital fixo. Ela deve também e fundamentalmente, procurar manter e ampliar o estoque de capital social em sua comunidade, fortalecendo a auto-organização social, estimulando a prática de soluções colaborativas para problemas comuns e promovendo a participação e a abertura ao diálogo com os diversos integrantes das comunidades regionais.

Mas, para isso, é preciso, ainda formar, mesmo que em um longo espaço de tempo, comunidades voltadas à colaboração e a participação; comunidades compostas por indivíduos que entendam a importância do trabalho em conjunto e das virtudes cívicas, abertos à mudança e preparados para criarem e inovarem. Como defende Stephanie Marshall,

“Precisamos criar comunidades voltadas para o aprendizado e para o ensino, que capacitem os estudantes a orientarem o próprio aprendizado em prol de maior rigor, coerência e complexibilidade; a aumentarem o comprometimento intelectual, social e emocional com os outros; e a favorecer abordagens dinâmicas e colaboradoras para o aprendizado que os possibilitem desenvolver métodos integrados e sérios de aquisição de conhecimentos. (...) Para estudantes de todas as idades, devemos criar comunidades voltadas para o aprendizado, que possam dar força, tempo e voz à indignação e à criatividade deles” (Marshall, 1998, p. 202).

O Estado deve ter uma atuação voltada para novos objetivos, direcionada à motivação das potencialidades locais, promovendo a coordenação e a promoção de iniciativas sociais e associações cívicas, e trabalhando no sentido da construção de oportunidades econômicas. Maria Maciel (1996), no seu estudo sobre o desenvolvimento da Itália nas últimas duas décadas, e Judith Tendler (1998), analisando as políticas estaduais no nordeste do Brasil, comprovaram que a ação do Estado deve ser orientada para a construção de valores cívicos, pois estes auxiliam-no, inclusive, a executar suas atividades e a implementar as políticas formuladas. *“O caso do Ceará, na verdade, revelou que as associações cívicas podem desempenhar um papel importante na melhoria do desempenho do Governo local.”* (Tendler, 1998, p. 206).

Por todos esses motivos, acredita-se que novos modelos de atuação governamental e de formulação de políticas públicas se tornam, mais do que nunca, imprescindíveis em um processo de desenvolvimento nesses padrões. O desenvolvimento regional cívico é incompatível com os enfoques que defendem tanto as teorias do Estado de Bem-Estar superprotetor quanto a revisão da participação do Estado sob a égide do gerencialismo privado.

O desenvolvimento regional cívico, ao contrário das teorias de Governo dominantes até hoje, demanda novos valores para a ação do Estado, constituindo uma administração pública na qual sua principal função seja o engrandecimento da civilidade. *“Através da cultura cívica que traz consigo a intimidade das relações entre a política e a administração pública, a noção de Estado Gerencial cede seu lugar para a administração do Estado Cívico.”* (Guerrero, 1999, p. 265).

O Estado Cívico fundamenta os princípios de desenvolvimento regional cívico na administração pública. Ele é concebido com base nas mesmas virtudes cívicas que amparam o enfoque de desenvolvimento proposto. No Estado Cívico, o pluralismo democrático está nas entranhas de sua formação e sustentação. A evolução das sociedades reforça os ensinamentos da ética, da equidade e da justiça, nas quais o cidadão é a razão da existência do governo, e o civismo é compreendido como o eixo principal da agenda para o desenvolvimento. O Estado Cívico reflete uma cultura participativa dos cidadãos; é um Estado de direito, *“(...) cujo objetivo não é o Governo das coisas, mas sim o regime político estabelecido pelos seres humanos”* (Guerrero, 1999, p. 262).

O Estado Cívico suscita uma série de modificações na administração pública. Em primeiro lugar, as relações cívicas passam a ser a preocupação primeira dos governantes. A disseminação de valores éticos e democráticos torna-se um instrumento públicos de ação. Os administradores públicos são imbuídos de uma postura essencialmente cidadã. Essa transformação já vem ocorrendo em países desenvolvidos, como nos Estados Unidos.

“O estudo da administração pública está dando um vigoroso impulso aos temas cívicos, aos direitos humanos e à participação cidadã (...) Nos Estados Unidos, os acadêmicos da administração pública estão ressaltando temas sempre relevantes como a equidade e a justiça social, e têm propiciado uma reavaliação da ética, do civismo, da responsabilidade pública e dos valores sociais. Tem se acentuado a necessidade de que a administração pública desempenhe um papel protagonista na promoção das responsabilidades e virtudes cívicas dos funcionários e profissionais que trabalham em seu seio.” (Guerrero, 1999, p. 266).

Com essas transformações na administração pública, a implementação de instrumentos de políticas para o desenvolvimento regional cívico torna-se mais abrangente. É possível empreender esforços que atinjam a estrutura das relações sociais nas regiões, como o fomento ao voluntarismo cívico nas questões políticas e sociais (Verba, et. al., 1995). Objetivos regionais comuns podem ser alcançados através da educação cívica (Guerrero, 1999) e da construção de uma identidade cívica que facilite a união de esforços mesmo em comunidades plurais (Boyte & Kari, 1996).

O desenvolvimento regional cívico, com suporte no Estado Cívico, tem seu escopo ampliado para a atuação nas esferas sócio-culturais. A educação por valores (Calvo, 1997) abre novas perspectivas de ação dentro do campo educacional. Não se trata de discutir a existência de crises de valores ou a dita ausência total de valores das novas gerações; o que se busca com a educação por valores é a formação conjunta de virtudes que sejam benéficas a toda uma sociedade. Significa transmitir que determinados valores, como o individualismo exacerbado, a omissão pela responsabilidade coletiva e o desinteresse pelo bem geral, podem enfraquecer o tecido social e repercutir negativamente no contexto sócio-econômico.

“Valores positivos conduzem a direções diferentes. Assim, por exemplo, sociedades que tenham estimulado e cultivado valores favoráveis à equidade e os tenham refletido em múltiplas expressões, desde seus sistemas fiscais até a universalização dos serviços de saúde e educação de boa qualidade, têm atualmente bons níveis nestes campos, que, por sua vez, facilitam seu progresso econômico e tecnológico e sua competitividade.” (Kliksberg, 1999, p. 40).

As virtudes cívicas constituem um dos principais determinantes das diferenças regionais encontradas no presente. Elas exercem decisiva influência na capacidade social de empreender formas de superar os obstáculos antepostos ao desenvolvimento e buscar soluções para as dificuldades dele decorrentes. Com mesma intensidade, as virtudes cívicas geram territorialmente as condições necessárias para a geração de um entorno produtivo moderno, inovativo e competitivo.

Todos esses fatores motivam o estudo e a pesquisa de instrumentos de políticas públicas que, através dessas virtudes, promovam um desenvolvimento regional que amplie as oportunidades dos indivíduos, diminua as desigualdades sociais, melhore os indicadores de qualidade de vida, acentue os laços democráticos e que tenha uma auto-sustentação no longo prazo. Por fim, é importante novamente destacar que as virtudes cívicas não garantem o progresso econômico para uma região, mas tornam suas sociedades aptas a enfrentarem os desafios que as permanentes transformações mundiais impõem.

2.5 - Políticas Públicas: conceitualização e análise

O Estado, entendido aqui como instância de representação dos distintos grupos que compõem uma sociedade, pode e deve agir como organizador das transformações exigidas no processo evolutivo de suas regiões. Somente ele tem o poder de alterar as condições macroeconômicas e sociais capazes de atender diretamente às necessidades dos distintos setores e facilitar a superação das inúmeras barreiras desse processo. Inegavelmente, na atualidade, o Estado exerce profundo impacto na condução das vidas dos indivíduos em sociedade e, com mesma ênfase, na condução do desenvolvimento econômico (Xirinachs, 1995). Todavia essa intervenção estatal contemporânea não se constitui em um fenômeno recente. Na Inglaterra, durante o século XIX, por exemplo, ocorriam constantes reclamações quanto ao crescimento da regulação estatal na vida econômica (Ham & Hill, 1993).

No entanto foi no século XX que o poder interventor do Estado teve um maior destaque. Nele, o Estado desempenhou papel fundamental para o crescimento econômico, executando funções da iniciativa privada, regulando transações e implementando políticas. *“Foi a ‘teoria do bem-estar’ que, já nos anos vinte, definiu os limites do mercado e do cálculo privado para chegar a soluções ótimas, e defendeu a necessidade da intervenção estatal para alterar alguns preços espontâneos do mercado e introduzir as correções indispensáveis à otimização na alocação e ocupação ótima dos recursos.”* (Fiori, 1993, p 10).

Neste final de século, com o aprofundamento da crise do Estado do Bem Estar¹⁶ e com as transformações econômicas e políticas enfrentadas a partir da década de 80, a emergência da Nova Administração Pública (Ferlie et. al., 1999) questionou a função econômica dos governos e a real eficácia de suas ações interventoras e de suas políticas públicas. Esse movimento, favorável à reorientação do papel do Estado, sustentada por princípios que preconizam a redução de impostos, a privatização de diversas funções estatais e a defesa do melhor gerenciamento dos serviços ofertados à população, não foi suficiente para reduzir a importância e o impacto de suas decisões na vida dos indivíduos até o momento. Paralelamente, apesar de recentes transformações políticas e econômicas, novos estudos, dos quais se destacam os de Paul Kennedy (1993) e Robert Reich (1994), vêm reforçando a importância da participação do Estado e da implementação de políticas públicas para o desenvolvimento das nações e de suas regiões.

¹⁶ Esta dissertação não se propõe a discutir com profundidade a questão do Estado de Bem Estar, sua evolução e crise; uma síntese dos debates acerca desse tema pode ser encontrada em Draibe & Henrique (1988).

Paul Kennedy é um dos autores que defendem essa posição, argumentando, em um dos seus recentes trabalhos, que:

“(...) mesmo que a autonomia e funções do Estado tenham sido enfraquecidas pelas tendências tradicionais, não apareceu nenhum substituto adequado para ocupar o seu lugar como a unidade chave na reação ao desafio global. A maneira pela qual a liderança política do país prepara seu povo para o século XXI continua tendo importância vital, mesmo quando os instrumentos tradicionais do Estado estão se enfraquecendo” (Kennedy, 1993, p. 132).

Dessa forma, torna-se imperativo para qualquer sociedade atual desenvolver uma administração pública eficiente e criteriosa, atenta às demandas presentes e futuras, capaz de propor mudanças e trazer soluções. A administração pública, compreendida, em termos gerais, como o conjunto de instituições e atividades de Governo destinadas ao suprimento permanente de bens e serviços públicos à cidadania, tem como uma de suas principais funções o desenvolvimento sócio-econômico da população a qual representa. Alguns autores chegam a afirmar que *“A função pública tem, por isso, uma responsabilidade direta com o processo histórico que se dá em cada sociedade, num momento determinado”* (Teixeira & Santana, 1994, p. 8). Nesse sentido, *“O aporte original e específico da administração pública consiste em dar capacidade operativa, concretude e efetividade ao Governo que, de outro modo, seria um mundo discursivo, oral e escrito, no qual se declaram propósitos, se redigem programas e se estabelecem normas”* (Aguilar, 1999, p. 126).

A administração pública passou por diversos paradigmas, alternando distintas características administrativas em cada um. Desde seus primórdios até a década de 30, as ações preconizavam, acima de tudo, o legalismo, agindo, em muitos casos, como um limitante de inovações nos processos administrativos (Keinert, 1994). Esse paradigma acabou sendo superado por novos conceitos baseados em princípios administrativos e em uma nova forma de entender os administradores públicos. *“A partir dos anos 30 e da II Guerra Mundial, o crescimento do aparato estatal influiu na mudança do conceito de administrador, já então percebido como um formulador de políticas públicas.”* (Fischer, 1984, p. 278).

O paradigma ascendente na década de 30 perdurou até o início dos anos 80, quando o modelo administrativo até então dominante começou a se mostrar inoperante. Como consequência da decorrente reorganização institucional, novos paradoxos de administração pública emergiram, tendo a ciência política como enfoque principal. O tecnicismo cedeu, então, seu espaço ao politicismo. *“Começam assim a predominar, no campo da administração pública, estudos relacionados à questão do poder estatal, dando menos ênfase à eficiência que à equidade e à adequação social.”* (Keinert, 1994, p. 45).

A reorientação social da concepção focada na ciência política forma a base do paradigma de política pública que floresce nos anos 90. A consolidação da cidadania, em conjunto com o fortalecimento da cultura democrática, passa a exigir novas formas de políticas, marcadas pela exigência da incorporação da sociedade nas deliberações públicas. No atual contexto, emergem propostas para a maior participação da sociedade civil nas definições de políticas públicas, tornando a administração mais democrática e transparente na busca da eficácia social (Béliz, 1995).

O que se observou é a necessidade de uma verdadeira reorientação da administração das políticas públicas visando à ampliação da abertura democrática e cívica. Dentre os pontos positivos dessa visão administrativa, podem se destacar uma maior garantia de eficiência e sustentabilidade das políticas adotadas e a ampliação da transparência dos atos governamentais. De forma indireta, políticas democráticas que ampliam a participação cidadã também são úteis em uma retomada da importância dos valores cívicos na sociedade, com a integração de seus membros e a consolidação de uma identidade comum.

Entretanto a realização de todas as mudanças e inovações desse novo paradigma, ao mesmo tempo em que se beneficia do aperfeiçoamento dos mecanismos democráticos, tornando as ações públicas mais transparentes, com mais controle social e mais participação cidadã, implica uma problemática administrativa complexa e bastante diferente das problemáticas de outros setores da economia (Kliksberg, 1994). Sendo assim, pode-se considerar que *“A boa administração pública é uma possibilidade de implementação organizacional do conjunto das relações político-administrativas do Estado”* (Martins, 1996, p. 429). Por esse motivo, a consolidação de um paradigma alternativo de administração pública deve centrar-se na governabilidade por políticas públicas, procurando promover políticas que reforcem suas virtudes democráticas e consolidem os valores cívicos e sociais. *“Coloca-se, desta forma, a exigência de que o paradigma emergente consolide estas mudanças, (...) inovando e criando novas possibilidades, especialmente a partir de critérios éticos, da democratização, da informação e do envolvimento da população”* (Keinert, 1994, p. 46).

Partindo dessas prerrogativas, o governo por políticas públicas consolida-se como uma das principais formas dos Estados interagirem com a sociedade na busca dos objetivos propostos. De forma irrefutável, as políticas públicas têm sido tão relevantes para as sociedades e para o seu desenvolvimento que ultimamente qualquer teoria geral de política deve ter base nas relações entre Estado, política, economia e sociedade. Também por sua importância, pesquisadores de diversas áreas, como Economia, Sociologia, Antropologia,

Geografia e Administração, têm feito contribuições ao seu estudo (Minogue, 1993). A política pública, no estrito senso de *public policy*, não pode ser resumida em um único conceito, sua definição pode variar conforme a forma de encarar seu processo de formulação e análise. Segundo Omar Gurrero, por exemplo, a política pública “(...) *não se define por si mesma, é mais uma categoria analítica, cujos conteúdos são determinados pelo analista, não pelo seu formulador nem pela legislação nem pela administração pública*” (Guerrero, 1999, p. 72). Apesar disso, um grande número de pesquisadores, ligados a diversas ciências e correntes, continuam fornecendo suas contribuições para a melhor definição de política pública.

De maneira geral, política pública pode ser compreendida como o conjunto de proposições inter-relacionadas decididas por um agente político ou por um grupo de agentes, em uma determinada situação, compreendendo a definição de objetivos e de meios para atingi-los dentro das possibilidades desses atores (Roberts *apud* Jenkins, 1993). Pode também ser entendida pela ação conexa de instrumentos públicos direcionados a resolver um problema específico ou uma atribuição estatal, representando “(...) *o resultado da atividade de uma autoridade investida de poder público e de legitimidade governamental*” (Meny & Thoenig, 1992, p. 91). Thomas Dye (1972), em um conceito amplo, refere-se à política pública como o resultado da combinação do planejamento racional, incrementalismo, atividades de grupos de interesse, preferências de elite, forças sistêmicas e influências institucionais. Em sua concepção, a política pública eficiente seria aquela que levasse em conta o maior número de valores sociais, considerando a relação entre seus beneficiados e sacrificados.

Na opinião de David Easton (1957), as políticas públicas e sua administração estão diretamente ligadas ao sistema político no qual estão inseridas. Em sua concepção, existe uma inter-relação entre os grupos desse sistema, como os partidos políticos e os grupos de interesse, daí a denominação Sistêmica. Seu inter-relacionismo deriva do fato de que todos esses grupos influenciam, mais ou menos, no modo pelo qual as políticas são formuladas e executadas para a sociedade. De outra forma, no entendimento de Robert H. Salisbury as políticas públicas também podem ser entendidas pela compreensão do comportamento político orientado em direção a um objetivo específico predeterminado, ou, em outras palavras, “(...) *aquelas ações calculadas para alcançar uma meta ou objetivo*” (Salisbury, *apud* Brasileiro, 1979, p. 74).

Atualmente, o estudo das políticas públicas tem, cada vez mais, destacado a importância da estrutura estatal como a organização através da qual os agentes públicos perseguem objetivos definidos, como a consolidação da cidadania universal e a disseminação de valores cívicos, e não somente apresentam respostas às demandas sociais. As políticas

públicas caracterizam-se como instrumentos de organizações e de ações que estruturam, modelam e influem tanto nos processos econômicos como nas classes e nos grupos de interesses (Meny & Thoenig, 1992). Nesse contexto, o entendimento do sucesso e do fracasso de políticas torna-se fundamental para o melhor desempenho da administração pública. *“Cada vez mais reconhecemos a necessidade de ter melhores análises dos programas públicos e do desempenho das organizações governamentais.”* (Bardach, 1998, p. 93).

Se as políticas públicas conduzem os caminhos da administração pública contemporânea, o imperativo principal do processo é o seu conhecimento. A análise de políticas públicas retoma a importância que já tivera no passado, remodelando as estruturas e as dimensões consideradas. Em um sentido amplo, a análise de política pode, portanto, ser entendida também como um subconjunto do conceito do político, como uma componente de dimensões interdisciplinares e como um meio de atacar, de forma integrada, os problemas sociais (Landau, 1996).

A visão convencional da análise de políticas foi sintetizada na década de 50 em componentes basicamente técnicos. *“Se trata de um composto conceitual que inclui elementos de pesquisa operacional e ciências administrativas, de microeconomia e teoria das decisões, com uma pitada de ciência social e de conduta”* (Majone, 1996, p. 343). Um dos seus grandes colaboradores, Edward Quade (1989) entende que a análise de política tem como objetivo a busca das melhores soluções em um problema de ordem pública. Dessa forma, a análise pode ser entendida como a busca por melhores caminhos de atuação, geração de informações e busca pelas evidências concretas dos benefícios e das conseqüências que ocorrerão após sua adoção e implementação, no intuito de auxiliar seus formuladores a escolherem a ação mais vantajosa. *“Em um conceito amplo do termo, a análise de políticas inclui todas aquelas atividades dirigidas a desenvolver conhecimento que seja relevante para a formulação e implementação das políticas públicas.”* (Torgerson, 1996, p. 198).

Alguns autores, em uma tipologia específica de análise de política, distinguem as concepções de análise de política e análise para política. Essa diferenciação é importante, pois permite destacar e distinguir a análise de política como uma atividade acadêmica, centrada prioritariamente na expansão do conhecimento nessa área; e a análise para a política, entendida como uma atividade aplicada, concentrada na busca por soluções de determinados problemas. Assim, é possível afirmar-se que *“(...) em termos de linhas gerais de pesquisa, esta provavelmente é a distinção mais importante e ela também reflete as divisões das compreensões disciplinares”* (Gordon et. al., 1993, p. 5).

Nesse contexto, o propósito fundamental da análise de política, segundo Christopher Ham e Michael Hill (1993), é recorrer a teorias e idéias de uma série de disciplinas distintas, com o intuito de permitir a interpretação das causas e conseqüências da ação do Governo. A partir disso, voltar a atenção ao processo de formulação e implementação dessas políticas, mesmo que, por mais perfeita que seja, não assegure que as decisões atendam a todos os interesses públicos. *“Idealmente, análise de política é, sem influências, desenhada para considerar todo o problema e dar a todos os fatores e a todos os lados da questão a sua consideração adequada.”* (Quade, 1989, p. 28).

Independentemente das dificuldades de conceituação ou do estabelecimento de formas de análise de política pública, é importante realçar que o próprio processo de análise é inerentemente problemático. Charles Lindblom (1981) destaca as dificuldades do processo de análise questionando os limites da análise no processo de decisão política. Para ele, aspectos como os conflitos de valor, a identificação de problemas e as vicissitudes de tempo e custo condicionam a falibilidade da análise de políticas. Essa complexibilidade já havia sido demonstrada por Graham Allison (1971), em sua obra referente à crise dos mísseis em Cuba. A decisão do Governo norte-americano frente a um possível conflito nuclear foi analisada através de três diferentes métodos. Cada método enfatizou diferentes fatores para a explicação do quebra-cabeça central da crise.

Esses modelos conceituais consistiam-se em mais do que simples ângulos ou visões analíticas. Cada modelo foi tomado como um espectro de análise, constituindo a base conceitual para o analista definir que aspectos determinaria como importantes, como formularia suas questões, onde buscaria suas evidências e o que teria como resposta. O autor observou que, *“(...) os três cortes de análise da crise dos mísseis em Cuba demonstraram tanto a complexibilidade dos modelos quanto as diferenças analíticas que eles fizeram”* (Allison, 1971, p. 245).

A questão conceitual da análise de política foi igualmente abordada, no caso nacional, por Ana Maria Brasileiro (1979). De acordo com a autora, em termos gerais, toda política pública pode ser estudada, pelo menos, de quatro formas. Uma primeira forma seria a análise da política pública em si mesma. Por outro lado, pode-se também examinar a política em relação ao processo de decisão e, em terceiro lugar, em relação ao processo de implementação. Finalmente, a política pública pode sofrer uma análise dos seus resultados esperados e efetivamente alcançados. Ao se analisar a política pública em si mesmo, procura-se determinar a importância da política em questão no contexto nacional ou regional. A política, portanto, é entendida como parte de um amplo processo, interagindo com outras

políticas, fornecendo e recebendo contribuições. Os instrumentos de análise estão direcionados aos objetivos, aos interesses e aos conflitos e barreiras de seu processo de constituição, observando também os custos diretos e indiretos de sua implantação.

Outros enfoques abrangem as mudanças que ocorrem no processo. O esquema de análise proposto por Olavo Lima Júnior e Wanderley Santos (1976), por exemplo, procura entender as motivações das diversas mudanças de políticas públicas. O exame histórico permite a observação das falhas e dos acertos das políticas empregadas, através de sua continuidade ou não com a alternância de governos e, até mesmo, com sua permanência. “*Um dos propósitos básicos da análise de políticas públicas consiste em explicar quando e por que as políticas mudam*” (Lima Júnior & Santos, 1976, p. 245). Quando as políticas públicas se alteram com a rotatividade de governos, está-se na situação clássica de mudança geral. De outro lado, as transformações políticas durante a permanência de uma mesma elite governamental exige explicações mais aprofundadas. Bernard Booms (1976), por exemplo, vê na utilização de modelos complexos uma grande causa de mudanças de políticas, pois, dentre outros problemas, esses modelos são muito abrangentes e rudimentares, limitando a participação da comunidade e necessitando de muitos dados devido sua extrema sofisticação.

Olavo Lima Júnior e Wanderley Guilherme dos Santos oferecem uma explicação mais completa para o fenômeno. Esses autores afirmam que situações de crise podem levar os formuladores de políticas a reverem seus próprios comportamentos. Na mesma medida, outro motivo é o que denominam de estrutura da escassez, na qual as políticas são formuladas por demandas muito acima dos recursos disponíveis para sua realização. Além do reflexo direto da implementação das políticas, a escassez ainda tem um forte rebatimento no campo social, pois pode tornar-se instrumento de diferenciação social nos diversos grupos que compõem a sociedade alvo. Esse processo possui duas vias, assim como os fatores destacados podem motivar mudanças nas políticas públicas: “*(...) em parte, as mudanças na estrutura de escassez e na complexificação social são conseqüências de decisões políticas anteriormente tomadas*” (Lima Júnior & Santos, 1976, p. 250).

Em certo sentido, o resultado esquemático alcançado aproxima-se do apresentado por propostas recentes de novos paradigmas de análise de políticas públicas, “*(...) substituindo o economicismo ou o panpoliticismo pela idéia de causação circular entre os planos econômicos, social, político e cultural*” (Medeiros & Brandião, 1990, p. 43). Esse modelo de análise coaduna com a idéia de que “*(...) para gerar um processo de política pública é necessário ter em conta a força dos atores, seus interesses, valores e sua participação*” (Cernotto, 1999, p. 9).

Em outras palavras, a esquematização da análise pode ser descrita como,

“(...) uma interação construtiva entre os teóricos formais e os estudiosos da sociedade. Caso bem sucedida, essa interação terá como resultado: o tratamento da formação das preferências como um produto endógeno e contínuo dos processos sociais, distinguindo categorias de atores por suas situações estratégicas; a utilização de conceitos historicamente específicos de equilíbrio; e, ao mesmo tempo, a explicação da história, incluindo as origens das condições, em termos das ações intencionais dos indivíduos” (Przeworski, 1988, p. 22).

Essa concepção de análise de políticas públicas aproxima-se da proposta de Giandomenico Majone (1996), na qual o analista, no papel de um artesão, representa, de forma mais apropriada, um produtor de argumentos favoráveis às políticas do que um cientista responsável em resolver problemas públicos de forma neutra. Isto não significa que o desenvolvimento de um instrumental prático e o conhecimento objetivo sejam desnecessários à análise, mas sim que o papel desses aspectos não pode ser superestimado, pois a problemática do objeto de análise, muitas vezes, pode superar o alcance das noções técnicas. O cerne do ponto de vista de Giandomenico Majone está centrado na dificuldade de regras e mecanismos técnicos para avaliar problemas com evidências incompletas e, em grande parte, contraditórias. A análise de políticas públicas, mais do que nunca, relaciona-se com aspectos que invariavelmente superam as expectativas técnicas de soluções perfeitas. Como afirma Omar Guerrero,

“A avaliação de políticas não pode resumir-se aos limites propostos por paradigmas de desempenhos governamentais meramente técnicos. A defesa da avaliação científica não pode se permitir sobressair a critérios morais que interessam a uma sociedade que tem o direito de aguardar resultados frutíferos como conduta e produto de um governo que espera que tenha êxito” (Guerrero, 1999, p. 217).

Nessa dissertação, a análise das políticas públicas para o desenvolvimento da Metade Sul não irá restringir-se aos aspectos de como elas poderiam ser melhoradas dentro somente dos atuais paradigmas técnicos de análise de políticas existentes. As relações sócio-econômicas predominantes, seus benefícios e malefícios, o comportamento dos agentes regionais, bem como as novas propostas que emergem no horizonte das políticas públicas de desenvolvimento regional serão abrangidas pelo objeto de análise, ampliando o escopo da investigação e fornecendo novas contribuições à problemática.

3 - Evolução Histórica da Economia Regional Gaúcha

3.1 - Formação Sócio-econômica do Rio Grande do Sul

Desde a sua formação e ao longo da maior parte de sua história, o Rio Grande do Sul foi caracterizado como um Estado fornecedor de produtos primários. Sucederam-se, desde sua estruturação econômica, o gado em pé, o couro, o trigo e o charque. Em um momento posterior, a lavoura despontou na base produtiva do Estado, com o surgimento do arroz, do feijão, do fumo, da soja e do milho. Somente a partir do final do século XIX, começou a formar-se um segmento manufatureiro no Estado.

A efetiva ocupação do território sul-rio-grandense iniciou-se nos primeiros decênios de 1700, quando diversas partes do território brasileiro já possuíam dois séculos de povoamento e avanços econômicos. Seu grande distanciamento dos centros nacionais e as dificuldades para a transposição das barreiras naturais condicionaram a tardia exploração do espaço gaúcho (Ferreira Filho, 1974). A área localizada abaixo do rio Jacuí, denominada, no passado, de *Vaqueria del mar*, recebeu os primeiros enviados das autoridades coloniais de Portugal imbuídos da tarefa de ocupar e manter o território do extremo sul. Tais movimentos tiveram também motivos econômicos. Eles pretendiam evitar o contrabando de gado para os territórios platinos e a ação indiscriminada dos tropeiros que se multiplicavam na região em busca dos animais lá deixados pelas antigas missões jesuíticas (Pesavento, 1982).

O povoamento inicial do Rio Grande do Sul, de acordo Fernando H. Cardoso, “(...) *processou-se apoiado em duas formas básicas de ocupação da terra: a vila fortificada, núcleo militar estável, e a estância de criação, que não deixou de constituir-se como um ponto de apoio para a penetração militar na direção do sul*” (Cardoso, 1977, p.47). A

estância pecuarista, ao lado da estrutura militar montada, caracteriza a primeira formação organizada de atividade econômica no Estado. Os seus principais produtos, o gado e seu couro, destinavam-se ao consumo das economias mineradoras do centro do País.

As estâncias de criação originaram-se da distribuição de sesmarias pela Coroa portuguesa entre os anos de 1730-40. Cada sesmaria, que superava 13.000 hectares de terras devolutas, era concedida a militares, por serviços prestados, e a tropeiros dispostos a assumir uma vida sedentária. As estâncias de gado estabelecidas especializaram-se na criação extensiva do rebanho, tendo, fundamentalmente, peões como mão-de-obra. *“Embora se registrasse o uso de escravos nas estâncias, a atividade de criação, subsidiária da economia central do país não foi capaz de propiciar uma acumulação que permitisse a introdução regular de negros na região”* (Pesavento, 1982, p.15). Devido à grande extensão das terras doadas pela Coroa portuguesa, as estâncias caracterizaram-se como organizações sociais isoladas, quase autárquicas. O distanciamento entre elas, no qual se podia levar até um dia de viagem, dificultava o contato humano regular e obrigava cada estância a se tornar uma unidade produtiva dos bens necessários à sua coletividade (Medeiros, 1975).

A estância teve também um papel na formação sociogênica do Rio Grande do Sul. Em sua evolução, desenvolveram-se as raízes que compuseram a base da sociedade no extremo sul do Estado. Para alguns autores, as relações sociais encontradas nas estâncias entre o proprietário, sua família, peões e escravos conformaram uma revivescência da aristocracia da Europa feudal. Segundo João Pinto da Silva, foi na estância que a primitiva elite rio-grandense, o núcleo aristocrático, nasceu e prosperou (Silva *apud* Medeiros, 1975). *“As relações caudilhescas de mando se processavam através da estrutura patriarcal, onde o autoritarismo reverteu-se de características específicas geradas pelo contexto histórico.”* (Padoin, 1999, p. 373).

As estâncias eram, portanto, o forte reduto do estancieiro. Ao seu lado, agrupavam-se os parentes, amigos, protegidos, aventureiros, índios, mestiços e escravos africanos. A característica dos relacionamentos fixados entre eles, devido inclusive ao isolamento entre as diversas estâncias, concedia ao estancieiro poderes semelhantes aos do antigo senhor feudal. *“Foi, pois, a sociogênese rio-grandense assentada em bases aristocráticas”* (Ferreira Filho, 1974, p. 65).

A essa visão aristocrática das estâncias opõe-se uma construção idílica das relações sociais, na qual alguns autores defendem que o mesmo distanciamento e os padrões econômicos rústicos e humildes das estâncias, antes das charqueadas, geraram na formação interna estancieira uma composição social mais solidária e democrática do que a encontrada

no restante do País. Opondo-se à idéia da formação aristocrática do estancieiro, Jorge Salis Goulart (1978) defende que as estâncias compuseram verdadeiras células de solidariedade no organismo gaúcho, onde a democracia predominou sobre a aristocracia. O espírito de solidariedade imperou tanto dentro das estâncias quanto entre estas. Não era raro encontrar peões e estancieiros unidos, pela própria vontade, na defesa das fronteiras nacionais. Nas constantes guerras, podia ser observado o espírito associativo entre as estâncias.

“Não tem o estancieiro aquele egoísmo que caracteriza os grandes senhores europeus e por isso chega a sacrificar a sua fortuna pela felicidade da província. A unidade é a estância; mas não é uma unidade que rejeite todo o tipo de associação. Não: as estâncias, como força social, sempre operam ligadas umas as outras, nunca se combatem e todas as vezes que se unem é visando a um bem comum, um ideal superior, colocando, acima de tudo, a grandeza geral.” (Goulart, 1978, p. 28).

Como sugere Oliveira Vianna (1952), esses antigos povoadores do Estado, por estarem em constante integração com os problemas da nação e participarem freqüente e ativamente da defesa do território, adquiriram uma consciência do interesse coletivo muito acima da média. Cumpre-se destacar que o associativismo realçado por Vianna nunca esteve voltado para a construção conjunta do crescimento da região, mas sim para a realização dos objetivos comuns concernentes à denominada ideologia latifundiária (Lazzari, 1980). O quadro idílico construído das relações sociais nas estâncias insere-se, portanto, em um processo de construção simbólica estereotipada da identidade estancieira rural (Pesavento, 1993).

Não se pode negar, entretanto, que as estâncias gaúchas foram fundamentais no processo de formação sócio-econômica do Rio Grande do Sul em todo o século XVIII e início do XIX, dado o seu papel econômico, militar e, da mesma forma, sua função de estruturação social. *“Não é de se estranhar, portanto, que tenham persistido, nos decênios seguintes, como um elemento importante da estrutura e da organização social”* (Medeiros, 1975, p. 79). Foi exatamente a área de predominância das estâncias, ao extremo sul do Estado, que se caracterizou como a parte mais dinâmica da economia gaúcha no período decorrido entre o início da ocupação do Estado até a primeira metade do século XIX. Os municípios criados – Porto Alegre, Rio Grande, Rio Pardo e Santo Antônio da Patrulha – refletiam essa ocupação e o resultado de um início de colonização portuguesa a partir da vinda de casais açorianos (Ferreira Filho, 1974).

A imigração açoriana, iniciada na metade do século XVIII, diferentemente das grandes quantidades de terras recebidas anteriormente pelos estancieiros, teve base na pequena propriedade. Localizados em zonas próximas ao litoral do Estado, principalmente em torno de Porto Alegre, Rio Grande e Taquari, os colonos da Ilha de Açores especializaram-se no cultivo agrícola, com destaque para a lavoura do trigo.

Em um primeiro momento, a cultura do trigo nas pequenas propriedades açorianas trouxe resultados bastante positivos, permitindo a consolidação dos primeiros casais imigrantes e incentivando a vinda de novas levas. Como assinalou Dante de Laytano (1968), já no ano de 1808, a produção de trigo superava 55.000 alqueires, sendo comercializada no centro do País e em Portugal. A lavoura de trigo dos colonos açorianos, todavia, não teve condições de manter seu crescimento no longo prazo. Diversos motivos exerceram influência nesse processo. Seja devido ao modo de condução da política colonial, à falta de recursos monetários, seja pela deficiência de condições de mercado e pela concorrência externa “(...) a economia do trigo não permitiu a concentração de riquezas nos moldes, por exemplo, da economia açucareira ou cafeeira” (Cardoso, 1977, p. 59).

Embora não conseguindo acumular a mesma riqueza de outras zonas agrícolas do País, a colonização açoriana foi de extrema importância na formação do Estado do Rio Grande do Sul. Participando das lutas contra os invasores hispânicos, envolvendo-se na vida econômica do Estado, miscigenando-se tanto com as novas gerações dos primeiros povoadores mais abastados quanto com soldados sem graduação, os casais açorianos e seus descendentes constituíram-se em uma “(...) verdadeira argamassa étnica e unificadora em relação as minorias existentes (...) Assim, podemos e devemos afirmar que existe algo de açoriano em tudo o que nos apresenta como tipicamente sul-rio-grandense” (Wiederspahn, 1979, p. 133).

Após a consolidação das estâncias e da pecuária de corte, a região que, no período recente, receberia a denominação de Metade Sul iniciou uma nova etapa de dinamismo com o início da exploração do charque. As poucas charqueadas gaúchas, existentes até o ano de 1779, permaneciam isoladas e dispersas, produzindo apenas para o consumo nas estâncias. O charque ainda não se constituía em um produto de consumo em larga escala. Na década de 1780-90, com a instalação de diversas charqueadas nos arredores de Pelotas e a integração com os mercados florescentes ao centro e ao nordeste do país, a produção do charque recebeu um impulso decisivo para se fixar como um dos principais produtos da economia do Estado (Marques, 1990).

A partir desse momento, iniciou-se o ciclo expansivo da economia do charque gaúcho. Isto pode ser verificado pelo próprio crescimento físico de suas exportações. Em 1793, elas alcançavam 13.000 arrobas, já no princípio do século XIX ultrapassavam 600.000 e, em 1816, chegavam à casa de 1.000.000 de arrobas (Souza, 1973). O charque, tornando-se então o alimento com o maior consumo entre as camadas mais pobres da população e a mão-de-obra escrava, principalmente nas regiões escravistas do Rio de Janeiro e da Região Nordeste do País, passa a ser explorado pelo setor pecuarista gaúcho, articulado à economia nacional. *“Dado o porte e a diversificação da agricultura paulista a integração da oferta sulina deu-se, em termos relativos, muito mais com os mercados da zona urbana do Rio de Janeiro e com os principais centros do Nordeste do que com São Paulo”* (Cano, 1985 p. 57).

Essa articulação da economia do charque permitiu o surgimento de aglomerações urbanas, como Pelotas, e a expansão de outras, como Rio Grande, as quais centralizavam a maior parte das estâncias produtoras e os canais por onde o charque era exportado. A economia do charque possibilitou, também, o crescimento de diversos núcleos populacionais nas áreas de onde provinha o gado, principalmente na Campanha, região localizada na fronteira com o Uruguai.

A expansão populacional desses centros, na sua maior parte, decorreu do grande afluxo de mão-de-obra escrava provinda do continente africano. Houve sempre a presença de escravos nas estâncias de criação do gado e na pequena propriedade rural e urbana, contudo com uma participação diminuta e sendo utilizado predominantemente nas lides domésticas. *“Foi a indústria do charque, todavia, que tornou a exploração do escravo regular e intensa no Rio Grande do Sul.”* (Cardoso, 1977, p. 70).

No entendimento de Paulo Renato Souza (1973), a economia do charque gaúcho estava baseada em uma forma pré-capitalista de produção, com o uso de mão-de-obra escrava e baixos custos operacionais. Isso permitia que o charqueador pudesse manter seu negócio sem grandes inversões de capital. Da mesma forma, a inexistência de elevações bruscas de custos também foi um fator importante na atração de empreendedores para essa atividade.

A maior eficiência e qualidade do charque platino representavam uma forte concorrência à produção gaúcha. Por esse motivo, o desenvolvimento inicial do produto do Rio Grande do Sul é explicado, fundamentalmente, pelas constantes guerras platinas no início do século XIX e a conseqüente retração na oferta de seus produtos (Pesavento, 1982). Embora produzindo o mesmo bem, a forma de organização de ambas economias diferenciava-se em muitos aspectos. Na economia escravista do charque gaúcho, os custos de mão-de-obra eram

fixos e normalmente altos. A pouca capitalização dos proprietários e a precariedade do trabalho escravo também impediam a evolução e a melhoria técnica da produção. Como consequência, a produtividade das charqueadas gaúchas permanecia constante (Souza, 1973).

De outro lado, o saladero platino era uma empresa capitalista, utilizando mão-de-obra assalariada, o que lhe permitia trabalhar com custos menores e com uma eficiência bastante superior. No Rio Grande do Sul, havia quase o dobro de trabalhadores, por cabeça de gado, do utilizado pela produção platina, chegando a atingir seis trabalhadores para cada lote de 4.000 ou 5.000 cabeças (Prado Jr., 1977). A concorrência entre as duas formas de produção mostrava a ineficiência do sistema escravista de produção do charque gaúcho. *“Analisar as condições de concorrência entre as economias das charqueadas e dos Saladeros significa estudar as vantagens e desvantagens de uma economia escravista frente a uma capitalista.”* (Souza, 1973, p. 46).

Com o fim das guerras na região platina e a consequente reorganização de sua estrutura produtiva, a economia charqueadora gaúcha passa a sofrer forte concorrência, retraindo sua participação de mercado a partir do ano de 1858. Na década de 1860-70, a economia do charque começou a apresentar sinais de esgotamento. Entretanto a produção não sofreu um decréscimo muito brusco. O período após 1860 apresentou, na verdade, uma retração no faturamento das charqueadas, derivada, principalmente, das constantes oscilações de preços e da redução do valor exportado (Marques, 1992).

As alterações ocorridas no mercado consumidor, decorrentes da entrada de um substituto com melhor qualidade provindo da região platina e da exigência de carnes mais elaboradas, beneficiadas e frigorificadas, desestabilizou totalmente a economia charqueadora no início do século XX. Embora o setor pecuarista tenha tentado sua modernização, com a instalação do Frigorífico Rio-Grandense, o setor não teve condições de prosperar sem a participação dos capitais internacionais (Pesavento, 1980). Mesmo com a tendência declinante da economia do charque interrompendo-se no período da Primeira Guerra Mundial, entre 1914 e 1918, devido ao impulso gerado pela demanda dos países europeus por produtos agropecuários, o conjunto produtivo como um todo não pôde ser revitalizado. As soluções para a continuidade do desenvolvimento da região não estariam mais centradas no mercado do charque. Caberia à sociedade local, portanto, a identificação de alternativas econômicas que viabilizassem novas oportunidades de inserção para a produção regional.

Todavia a esperada resposta coletiva da região aos desafios que lhe eram impostos não ocorreu. A sociedade local, como viria a ocorrer mais tarde no processo de desenvolvimento industrial, apesar de perceber a necessidade da mudança, mostrou-se

incapaz de rapidamente se adaptar às transformações e às decorrentes novas exigências que surgiam no horizonte econômico.

“Não teve o grupo social dedicado à pecuária condições próprias de alterar sua realidade de crise: as variáveis externas o favoreceram e lhe possibilitaram um novo alento, um momento de crescimento. Note-se que havia a consciência da necessidade de mudanças dos processos de produção, assim como se reconhecia a origem dos problemas de mercado. Faltavam-lhe, porém, os requisitos objetivos.” (Lagemann, 1985, p. 22).

Além de sua crucial importância para o desenvolvimento econômico gaúcho, o advento das charqueadas marcou profundas alterações na formação social do Rio Grande do Sul. Em primeiro lugar, como grande parte das estâncias se tornaram charqueadas, suas relações sociais internas modificaram-se substancialmente, principalmente entre estancieiros e subalternos e entre senhores e escravos. Na primeira relação, o enriquecimento proporcionado pelo charque transformou os hábitos humildes dos donos das estâncias, distanciando-os dos *“laços de intimidade democrática e de unidade afetiva que uniam todos os moradores de um latifúndio”* (Goulart, 1978, p. 30).

Quanto às relações entre senhores e escravos, se estas não podiam ser consideradas democráticas e fraternais no passado, é certo que, com a expansão do trabalho escravo nas charqueadas e as condições de vida e trabalho nelas existentes, as formas de controle social e as impulsões sociais para o trabalho escravo foram redefinidas (Cardoso, 1977). Mesmo que na estância houvesse diversas técnicas para impelir o escravo ao trabalho, foi nas charqueadas que ocorreu a completa imposição de formas rígidas para a fiscalização rotineira do trabalho, a coerção organizada e permanente e a dominação diretamente fundada na violência. *“A violência na charqueada era extrema. O escravo - logicamente mau trabalhador - era incentivado algumas vezes com prêmios, na maioria com castigo e a tortura.”* (Maestri Filho, 1979, p. 41).

“A contrariedade e o pavor que as charqueadas inspiravam ao branco livre e estranho metamorfoseavam-se em disciplina e conformismo no escravo, em poderio e arrogância no comportamento dos senhores. Assim, a hierarquização rígida do sistema de posições sociais da sociedade escravista concretizou-se em sua plenitude na situação de vida imposta pelo trabalho escravo na charqueada e pelo desfrute do trabalho alheio racionalmente organizado pelos charqueadores. Os mecanismos básicos de socialização e de controle da sociedade escravista desenvolveram-se aí de forma típica” (Cardoso, 1977, p. 137).

Em segundo lugar, o espírito cooperativo e associativo possível de ser encontrado entre os próprios estancieiros perdeu muito de sua força com as novas relações econômicas impostas pela atividade econômica do charque. Na economia do charque, o estancieiro era o fornecedor de matéria-prima para as charqueadas. Dessa forma, seu faturamento dependia diretamente dos preços oferecidos pelos charqueadores. Estes últimos eram inteiramente dependentes da economia exportadora nacional.

Nessas relações de dependência, segundo Sandra Pesavento (1982), a maior parte dos lucros acabava direcionando-se às casas consignatárias da venda do charque nos mercados consumidores. As soluções buscadas nas crises e nas retrações de receitas na economia do charque em poucas oportunidades ocorriam por cooperação. Invariavelmente, o charqueador, durante esses momentos de crise, procurava seu ressarcimento nas estâncias fornecedoras, oferecendo o menor preço possível pela matéria-prima e minando suas relações.

Como decorrência da evolução sócio-econômica da região, a configuração das relações sociais na denominada Metade Sul já poderia ser delineada no início do século XIX. A composição de uma estrutura social fundamentada no latifúndio, onde predominava uma imutável hierarquização vertical entre o estancieiro e seus subordinados, e a garantia de uma boa qualidade de vida ao dono da terra sem a necessidade de maiores investimentos determinaram duas características básicas na sociedade local. Em primeiro lugar, a dificuldade dos agentes locais de se adequarem às permanentes modificações nos processos produtivos e a decorrente incapacidade de superarem os naturais obstáculos antepostos ao seu desenvolvimento.

A segunda característica enraizada na estrutura social da região foi o baixo grau de associativismo de seus componentes, derivado exatamente do grande distanciamento entre eles, que impossibilitava a introdução e a disseminação de novas idéias e qualquer iniciativa de busca de soluções conjuntas para os problemas comuns que afetavam a região. A estrutura latifundiária atuou negativamente nesse processo, visto que a proximidade entre os agentes produtivos é considerada uma das principais condicionantes do desenvolvimento regional. *“A aglomeração ou a proximidade das unidades componentes da região favorecem não apenas os contatos e as solidariedades econômicas ou profissionais, como também uma difusão mais rápida e mais fácil das idéias.”* (Navarro de Brito, 1986, p. 40).

Torna-se importante destacar, que no início do século XIX, período de apogeu da indústria do charque, a região hoje entendida como Metade Norte era a parte economicamente menos evoluída do território gaúcho. O Norte poderia ser descrito pela existência de algumas zonas de pecuária mais atrasada, uma indústria artesanal ainda

emergente e concentrada no mercado local, constituído, basicamente, por Porto Alegre, a capital do Estado (Bandeira, 1994b). O Norte do Estado somente veio a expressar um processo efetivo de desenvolvimento econômico a partir de 1824, com a chegada dos primeiros imigrantes europeus vindos da Alemanha. Estes, atraídos por benefícios do Governo brasileiro, como ajuda financeira, terras, animais e liberdade de culto, estabeleceram-se inicialmente na zona da Depressão Central rio-grandense, próximos de Porto Alegre, na Cidade de São Leopoldo (Roche, 1969).

A formação profissional dos imigrantes alemães, a quase totalidade composta de agricultores e artesãos, indicava as atividades econômicas às quais os colonos se dedicariam na nova terra. Nas primeiras levas de imigração, além dos diversos agricultores, apareciam profissões como médicos, farmacêuticos, alfaiates, sapateiros, carpinteiros, ferreiros, seleiros, carroceiros, joalheiros e jardineiros. Nas levas seguintes, a participação desses grupos no total de imigrantes ampliou-se ainda mais, indicando a importância do elemento teuto para a agricultura e o artesanato do Estado (Rambo, 1968).

Entre o momento de sua chegada e o início da década de 1840-50, os alemães trabalharam restritamente para sua fixação e sobrevivência no novo continente. Nas três décadas seguintes, além da criação de suínos, conseguiram desenvolver uma agricultura comercial dinâmica, centrada nas lavouras de milho, feijão batata, mandioca e trigo, com a qual abasteciam o mercado de Porto Alegre. Após a década de 1870-80, a agricultura colonial alemã ultrapassou os limites locais, atingindo os mercados internos do centro do País gerados pela economia cafeeira (Pesavento, 1982).

Os imigrantes alemães, por sua ampla capacidade de associação e sociabilidade, comprovadas pelo grande número de sociedades fundadas no Estado, influenciaram a formação social do Norte do Rio Grande do Sul a partir de meados do século XIX. Tal influência somente se tornou mais evidente após a fase de subsistência ter sido superada. *“Contrariamente ao que se poderia pensar, as sociedades alemãs não foram constituídas pelas primeiras vagas de imigrantes, pois os viajantes que visitaram o Rio Grande do Sul por volta de 1850, ficaram impressionados com essa falta.”* (Roche, 1969, p. 643). Segundo Balduino Rambo (1968), a sociabilidade do alemão manifestou-se, no Estado, através do grande número e da variabilidade das sociedades compostas. Desde a primeira associação – Sociedade Germânia, fundada em 1855, em Porto Alegre – formaram-se sociedades profissionais, como a dos fotógrafos, sociedades caritativas, como a Alemã de Assistência, sociedades recreativas de bolão ou tiro ao alvo, sociedades esportivas de ginástica e futebol e, finalmente, culturais, como as de canto e música.

No último quartel do Século XIX, quando a agricultura colonial alemã já atingia um estágio de estruturação comercial complexo, exportando ao centro do país, o processo da imigração italiana começou a se consolidar. A imigração italiana, iniciada em 1875 e intensificada em 1876 e 1877, encontrou maiores obstáculos do que a alemã. Os italianos, assentados na Encosta da Serra Geral, receberam lotes de terras menores e de qualidade inferior aos dos alemães. *“E, ao contrário do que ocorreria com a imigração germânica, já não era gratuita a concessão de terra e a construção da casa, o auxílio em animais desaparecera, o em ferramenta e sementes minguara, não havia subsídios, mas rações, que eram, como aqueles, debitadas.”* (Pellanda, 1968, p. 133).

Conforme constatou Paul Singer (1977), entre 1875 e 1889, a chegada de imigrantes italianos no Estado passou a sobrepujar a de imigrantes alemães. Superando as dificuldades iniciais, esses novos imigrantes, basicamente assentados na região serrana de Caxias do Sul, propiciaram um novo impulso ao processo de dinamização da economia do Norte do Estado. Contando com a rede comercial formada pelos alemães, os colonos italianos, já nas primeiras décadas após o assentamento, encontraram no vinho a base de sustentação de sua economia. Além do vinho, as lavouras de milho e trigo e a criação de suínos, de onde era retirada a banha, possibilitaram às colônias italianas um rápido crescimento econômico já no início do século XX (Pesavento, 1982).

Da mesma forma que a imigração alemã, os italianos condicionaram inexoravelmente a formação social do Estado. Em sua maioria, traziam consigo as experiências e tradições cívicas formadas na consolidação de seus territórios na Europa. *“Deles se pode dizer que trouxeram ao Rio Grande do Sul e ao Brasil não apenas a força de seus braços, mas a inteligência natural acumulada pela gens latina em séculos de lutas pela civilização”* (Pellanda, 1968, p. 147). As inúmeras dificuldades do processo migratório, as necessidades de todos os tipos e a austeridade dos primeiros momentos no novo continente formaram no imigrante italiano um espírito cooperativo e solidário, sem o qual dificilmente poderiam estabelecer-se no sul do Brasil.

“A longa viagem de navio, as peripécias do caminho e a vida nos ‘travessões’ durante os primeiros tempos criaram novas formas de solidariedade grupal. O grupo fazia a colheita quando um colono estava doente; a conservação da estrada só era possível com a colaboração de todos; por ocasião do primeiro falecimento, um acordo geral indicava onde seria construído o cemitério.” (De Boni & Costa, 1991, p. 126).

O ajustamento do imigrante italiano às colônias que se formavam no Rio Grande do Sul ocorreu a partir dos núcleos familiares constituídos e do controle social exercido pela Igreja através de seus sacerdotes. Era um processo que tinha como base a moralidade individual e coletiva apregoada pela Igreja e, ao mesmo tempo, permitia desenvolver relações cívicas de respeito mútuo, interação societária e a consciência de comunidade e de identidade comum. As manifestações culturais da época refletiam esses conceitos. “*Numa delas, cantava-se em dias de festa: Quá in San Giacomo / son tutti insieme. / Come noi altri / non güe ne altri. / E se güe ne ancora. / Chi vignè fora. (Aqui em San Giacomo / somos todos unidos / Como nós / não há outros / E se ainda houver / Que saltem fora)*” (Azevedo, 1975, p. 185). Denominados de “Italianos da Esquina” por Núncia Constantino (1991), os imigrantes e seus descendentes compuseram um papel destacável na formação porto-alegrense. Proprietários de armazéns, açougues, cinemas, barbearias, alfaiatarias e sapatarias, ou, simplesmente, vendendo bilhetes de loteria nas esquinas, fortaleceram a rede comercial estruturada pelos antigos comerciantes alemães na capital.

Tendo como base a pequena propriedade e centrando-se na produção agrícola diversificada, a colonização europeia na denominada Metade Norte gerou a base para a progressiva ascensão da Capital à condição de principal centro econômico do Rio Grande do Sul no século XX. Porto Alegre beneficiou-se de sua posição geográfica e de sua situação de centro administrativo do Estado para se constituir em ponto de embarque das exportações coloniais para os mercados do centro do País, principalmente de banha, e como local de distribuição dos produtos importados consumidos nas colônias (Singer, 1977).

O processo desencadeado com a imigração foi responsável pela constituição, na maior parte do Norte gaúcho, de uma sociedade bastante diferenciada da encontrada na parte sul. Nesta última, tanto na Campanha quanto na zona de Pelotas e Rio Grande, a sociedade pecuarista gaúcha formou-se nos latifúndios das estâncias e das charqueadas. Como salientado anteriormente, as relações sociais ocorriam entre um contingente reduzido de proprietários, escravos, peões e capatazes fixados às estâncias. A imensidão das estâncias e o distanciamento entre elas impediam o contato costumaz, dificultando o estabelecimento de práticas associativas. Na outra metade, ao Norte do território gaúcho, principalmente ao redor da Capital e da zona colonial alemã e italiana, prosperou uma camada de pequenos proprietários, sustentados pela lavoura e, com a venda dos excedentes, geradores de renda suficiente para formar um mercado consumidor atraente. O espírito associativo dos alemães e as tradições cívicas trazidas e cultivadas pelos italianos conceberam em sua região uma sociedade mais solidária e com restritas diferenças de classe.

A evolução do setor industrial no Estado desenvolveu-se nessa composição dicotomizada da sociedade. O surgimento da indústria, em certos aspectos, acabou inclusive reforçando esse quadro de diferenciação. Isso, porque, sua formação se sustenta em formas historicamente precedentes de produção, como o artesanato ao Norte e o charque ao Sul. Em ambas atividades, cada qual com sua estrutura própria de produção, já era possível se perceber algumas das características que viriam a ser observadas posteriormente na indústria do Rio Grande do Sul.

A existência de atividades econômicas precedentes, solidamente organizadas, a formação de um setor agrícola exportador e capitalizado, o fluxo de investimentos do exterior e a articulação com as políticas governamentais da época possibilitaram as condições iniciais do florescimento do setor industrial no Estado. Nesse mesmo sentido, Pedro Almeida (1996), argumenta que a influência cumulativa dos capitais comerciais externos e do Estado foi fundamental para a sustentação estrutural do surgimento da indústria gaúcha nas seis décadas posteriores a 1870. Contudo a participação do Governo Estadual no contexto da industrialização gaúcha não se deu apenas através de seus capitais. Atuando de maneira indireta na esfera econômica, seja por meio de incentivos fiscais, seja pela intervenção em serviços infra-estruturais, como no caso do transporte ferroviário, o Estado cumpriu papel decisivo na consolidação do setor produtivo industrial. *“Tais formas de atuação, conjugadas, convergiam para minorar os custos e dotar a produção gaúcha de competitividade no mercado.”* (Fagundes et. al., 1987, p. 40).

Por tudo isso, pode-se afirmar que *“O primeiro impulso para a industrialização do Estado, em meados do século passado, surgiu, da mesma forma como em outros Estados do país, de um ‘ambiente’ favorável à industrialização”* (Baarsch, 1959, p. 127). No Rio Grande do Sul, esse ambiente favorável ainda se beneficiou da incipiente estrutura de transporte com o centro do País, ampliando o mercado interno pelas necessidades resultantes desse isolamento.

“Com relação ao processo de industrialização, o Rio Grande do Sul apresentava determinadas condições estruturais que he permitiam uma arrancada inicial não muito diversa da que ocorria então em São Paulo. A atividade dos comerciantes de origem imigrante permitia acumulação de capital; formara-se um mercado regional para manufaturados na zona colonial e nos centros urbanos; a agropecuária fornecia matéria-prima e a mão-de-obra imigrante que deixava a lavoura colonial em demanda das cidades era da melhor qualidade.” (Pesavento, 1982, p. 75).

De acordo com Eugenio Lagemann (1978), a consolidação da indústria gaúcha ocorreu, certamente, no período que se iniciou em 1890 e se estendeu até 1914. O capital industrial estava estabelecido, existia um mercado regional e nacional para o consumo dos bens industriais, e a mão-de-obra já possuía uma razoável capacitação técnica. Nos primeiros anos desse período, a indústria gaúcha teve ao seu lado a política econômica do Governo Federal. A política inflacionista denominada *Encilhamento*,¹⁷ cujos objetivos eram atender aos interesses da economia exportadora do café, beneficiou também o setor industrial. Suas medidas emissionistas desvalorizaram a moeda nacional, dificultando a importação de produtos manufaturados. Além de todas essas vantagens, os industriais ainda contavam com um crédito relativamente fácil, derivado também do *Encilhamento*, e com o desenvolvimento da economia brasileira, graças à expansão do complexo cafeeiro (Pesavento, 1985).

Essa conjuntura positiva encontrou no Rio Grande do Sul uma economia colonial em franca prosperidade. Isso se refletia na constituição de um sólido mercado local, que possibilitava novos investimentos no setor industrial. Além disso, como salientado antes, os obstáculos ao deslocamento e o elevado custo dos transportes no virar do século dificultavam a entrada da produção paulista no Estado, resguardando a indústria gaúcha da concorrência no seu mercado local. O grande número de novas empresas surgidas nos anos iniciais do século XX corroborou a atuação positiva desses elementos no desenvolvimento industrial gaúcho. Segundo Jean Roche (1969), o número de estabelecimentos industriais do Rio Grande do Sul cresceu de 82 em 1889 para 487 em 1909. Esses números representavam um crescimento próximo a 500% em apenas 20 anos.

Ao findar 1909, o Rio Grande do Sul já apresentava 569 estabelecimentos industriais, sendo que, destes, 64% fundados após 1900. Dentre os ramos mais importantes destacavam-se a alimentação, com 160 estabelecimentos, a madeira, com 100, e a cerâmica, a metalurgia e os couros, com, respectivamente, 57, 43 e 42 estabelecimentos. Tal crescimento não se compara ao dos anos seguintes. Entre 1908 e 1915, o número de unidades industriais evoluiu 785%, chegando a 2.782 (Roche, 1969).

A elevação das exportações, que ultrapassavam a soma de 10 mil réis a cada cinco anos, contribuiu ainda mais para a afirmação da indústria no Rio Grande do Sul. Com a diversificação da produção e a permanência de um crescimento médio contínuo das exportações, torna-se possível asseverar que o período de 1890 a 1914 constituiu-se na efetiva

¹⁷ A base da política do *Encilhamento* estava centrada na ampliação do meio circulante, através da concessão às instituições bancárias da emissão de certificados na proporção de três vezes seu lastro em ouro. Esses certificados, lastreados por títulos da dívida pública federal, teriam a mesma validade da moeda emitida pelo Tesouro Nacional, causando, conseqüentemente, a desvalorização da moeda nacional.

implantação e consolidação da indústria no Estado (Lagemann, 1978). Essa afirmação pode ser evidenciada com maior clareza através dos incrementos da pauta das exportações do Estado, exposta no Quadro 1.

QUADRO 1

Surgimento de novos produtos na pauta de exportações do RS – 1892-1907

ANOS	NOVOS PRODUTOS SURGIDOS
1892	Biscoitos, bolachas, eixos para carretas, carne de porco e lingüiça
1893	Tamancos
1894	Sabonetes, calçados e cerveja
1895	Xaropes, chitas e baetas
1896	Ponchos de pala e outros, vassouras e chales
1897	Cobertores e casimiras
1899	Papel de embrulho, meias, cadeiras, carne de vaca charutos e conservas
1900	Mantas
1901	Aniagem, brins e algodões, gravatas, sarjas, extrato de carne, elixir fósforos, panos, vaquetas, manteiga e couros envernizados
1902	Flanelas, escovas, pelúcia, presuntos e velas de cera
1903	Salame e vidros
1905	Facas e móveis
1907	Camisas, Chicotes, massas (alimento) e selins

FONTE: Lagemann, 1978 p. 25-6.

Assentada em duas formações sócio-econômicas diferenciadas, ao Norte e ao Sul, a indústria gaúcha montada até 1914 concentrou-se em ramos distintos nas duas regiões. Ao Norte, especialmente no eixo Porto Alegre–Caxias do Sul, a economia colonial formou uma indústria diversificada, concentrada em ramos que atendessem ao seu mercado local. Surgiram nesse entorno fábricas para a produção de pastas alimentícias, biscoitos, cerveja, fumo, calçados, malas, além de variados produtos têxteis (Castro, 1971).

Apoiada em ramos diferentes e voltada ao mercado nacional, no Sul, a indústria concentrou-se no eixo Rio Grande–Pelotas. No segundo município, o parque manufatureiro centrava-se predominantemente no beneficiamento de produtos alimentares, como tradição herdada dos frigoríficos e das charqueadas. (Pesavento, 1980). Rio Grande, por sua vez, desenvolveu uma indústria têxtil de grande vulto, com destaque para a Cia. União Fabril e a Cia. de Tecelagem Ítalo-Brasileira (Reichel, 1978). O desenvolvimento industrial observado nos anos seguintes à Primeira Guerra Mundial difere, em vários aspectos, do ocorrido anteriormente. O conflito internacional trouxe a necessidade de substituição das importações e de uma reorientação do mercado das manufaturas do centro do País. Com o setor industrial já estruturado, as unidades produtivas assumiram escalas elevadas de produção, e os processos tecnológicos exigiram maiores investimentos de capital.

No Rio Grande do Sul, a conjuntura pós Primeira Guerra teve como resultado a expansão das firmas de maior porte. Muitas vezes, esse crescimento ocorria através da incorporação de firmas menores pelas maiores, ou pela própria associação entre pequenas firmas. Em função desse movimento, pode-se asseverar que *“A década de 20 foi assim marcada pela concentração de capitais e pela diminuição do número de estabelecimentos industriais”* (Pesavento, 1985, p. 64). Paralelamente a esse fenômeno, constatou-se também a acentuação do caráter regional da indústria gaúcha. Na visão de Heloísa Reichel (1979), o crescimento de outras regiões produtivas no País, especialmente em São Paulo, que assumiram o predomínio no mercado das indústrias gaúchas, contribuiu para a redução da capacidade competitiva do Setor Secundário do Estado em mercados externos ao Estado.

Com isso, ao findar a República Velha, a indústria gaúcha tornava-se cada vez mais regionalizada, destacando-se os ramos nos quais a matéria-prima era produzida no Estado. Dessa forma, tiveram maior êxito as indústrias ligadas aos ramos da alimentação, bebidas, tecidos de lã e calçados. *“Os demais ramos da indústria encontravam sérias dificuldades para se expandirem pois, gradativamente, os artigos industriais vindos de São Paulo começaram a atender ao mercado gaúcho.”* (Reichel, 1979, p. 275). Exatamente nesse período, a produção da indústria do Norte, localizada principalmente em Porto Alegre, concentrada nesses ramos mais dinâmicos, começou a sobrepular a situada no eixo Rio Grande–Pelotas, até então de caráter eminentemente nacional. Como verifica Paul Singer (1977), a evolução da indústria, a partir de 1914, demonstra o maior dinamismo dos estabelecimentos localizados na zona colonial. *“(...) em 1927, Porto Alegre já deveria ser a principal cidade industrial do Estado, já que sua indústria ocupava mais operários (8.718), que a de Rio Grande em 1940 (7.502)”* (Singer, 1977, p. 175).

No ano de 1937, ocorreu também o aparecimento de outros municípios voltados para a produção industrial, tanto no Norte quanto no Sul. Este é o caso da indústria emergente de Caxias do Sul, Novo Hamburgo e São Leopoldo, cuja importância passou a alcançar o nível do setor industrial de Pelotas e Rio Grande. Na Metade Sul, destacaram-se as indústrias de Bagé e Uruguaiana. Estas últimas, na maioria, ligadas à utilização de produtos da pecuária como insumos e com uma elevada concentração da produção em poucos ramos.

Ao findar a década de 30, portanto, a indústria da Metade Sul já havia definido suas características básicas, ou seja, um amplo predomínio de atividades voltadas para o beneficiamento de produtos da agropecuária local e a reduzida produção de bens manufaturados destinados aos mercados externos. Essas mesmas características não eram encontradas na indústria da Metade Norte, onde havia uma maior diversificação e o foco no atendimento do mercado local (Castro, 1971).

Nos anos seguintes, a concentração industrial prosseguiu em expansão na Metade Norte, especialmente em Porto Alegre. Da mesma forma, a decadência dos centros industriais da Metade Sul não foi interrompida. Ao contrário, ela se manteve em queda contínua na participação da produção do Setor Secundário no total do Estado.

“Em 1955 a indústria de Porto Alegre mantém suas posições na economia industrial do Estado. Ela ocupa 26,1% da mão-de-obra e é responsável por 24% da produção industrial do Rio Grande do Sul. Já a indústria de Rio Grande mostra certa queda relativa. Em 1955 ela ocupa apenas 6% do pessoal e sua produção representa apenas 7,7% do total do Estado.” (Singer, 1977, p. 176).

A grande expansão da indústria gaúcha, sucedida a partir da década de 70, acentuou consideravelmente o desequilíbrio regional já existente entre Norte e Sul. Os novos investimentos foram significantes para fortalecer a área metropolitana de Porto Alegre como a principal zona industrial do Estado e para consolidar a região serrana ao redor de Caxias do Sul como um segundo pólo industrial. Consolidou-se, portanto, um eixo dinâmico no nordeste do Rio Grande do Sul conectando a zona colonial dos antigos imigrantes alemães e italianos e Porto Alegre, o principal centro decisivo do Estado.

A decadência do setor industrial da Metade Sul, que prosseguiu nos anos seguintes, condicionada pela influência de diversos obstáculos conjunturais antepostos ao seu crescimento, será mais detalhada nas seções seguintes. Todavia esse contínuo declínio da indústria demonstrou, como no caso da economia do charque, um dos traços marcantes da sociedade da região: a incapacidade de renovar constantemente a oferta dos seus elementos produtivos e de manter permanentemente um processo de rápida readaptação às

transformações conjunturais relacionadas aos seus setores produtivos. Se o desenvolvimento regional, no longo prazo, decorre da capacidade de cada região de ultrapassar as seguidas barreiras ao seu crescimento e visualizar as oportunidades de inserção econômica com as contínuas transformações internacionais, é possível entender a tendência declinante na participação no conjunto produtivo estadual que a Metade Sul apresentou no desenrolar do século XX.

Por fim, pode-se afirmar que a evolução sócio-econômica regional da economia gaúcha, a partir deste século, foi toda marcada pelo agravamento das diferenças regionais que começavam a despontar. De um lado, a região que compreende a Metade Norte do Estado ampliou, cada vez mais, a concentração da população e das atividades produtivas gaúchas em seu entorno; de outro, a porção territorial correspondente à Metade Sul do Estado permaneceu apresentando um dinamismo muito inferior e um acentuado declínio de sua importância relativa no contexto produtivo do Rio Grande do Sul. Essa tendência declinante da Metade Sul será detalhada nas seções seguintes.

3.2 - A Consolidação da Dicotomia entre o Norte e o Sul do Estado

No final do século XIX, marcado pelo primeiro surto industrial no Rio Grande do Sul, começou a despontar uma sensível redução na participação econômica da Metade Sul no total do Estado. Visto a incipiente organização de dados econômicos para a época, um dos melhores indicadores desse declínio é representado pela perda de participação da região na população total do Rio Grande do Sul, decorrente, principalmente, do contínuo fluxo migratório inter-regional.

Desde 1890, o território que hoje compreende a Metade Sul apresenta as menores taxas de crescimento populacional, mantendo-se aquém de 2% na maior parte dos anos. A região somente ultrapassou esse patamar entre 1900 e 1920, décadas nas quais se encontram as maiores taxas de crescimento populacional no Estado. Por sua vez, na outra metade do Estado, no período que se estende de 1890 até o final da década de 60, observam-se taxas de crescimento sempre superiores a 2% (Bandeira, 1994b).

Evidentemente, essa evolução da taxa de crescimento populacional das regiões refletiu-se em alterações na participação de cada uma no total da população do Estado, como demonstra a Tabela 1.

TABELA 1

População total e participação de cada Metade no total do Estado – 1890-1991.

ANOS	POPULAÇÃO			PARTICIPAÇÃO %	
	Metade Norte	Metade Sul	Total	Norte	Sul
1890	415.681	481.774	897.455	46,32	53,68
1900	526.944	622.126	1.149.070	45,86	54,14
1920	1.142.268	851.100	1.993.368	57,30	42,70
1940	2.115.910	1.204.779	3.320.689	63,72	36,28
1950	2.755.862	1.408.959	4.164.821	66,17	33,83
1960	3.713.793	1.735.030	5.448.823	68,16	31,84
1970	4.730.042	2.025.416	6.755.458	70,02	29,98
1980	5.628.926	2.144.911	7.773.837	72,41	27,59
1991	6.749.086	2.389.584	9.138.670	73,85	26,15

FONTE: Adaptado de ENGEVIX (1997).

Através dos dados apresentados, pode-se notar claramente o declínio da participação populacional da Metade Sul a partir de 1890. Joseph Love destacava que durante a República Velha (1889-1930), “(...) comparadas com os centros urbanos da Serra e do Litoral, as cidades da Campanha apresentam-se letárgicas e relativamente estáticas em população” (Love, 1975, p. 6). Desde aquele período, a região manteve uma contínua queda da participação no total da população do Estado. Entre 1890 e 1991, enquanto o Sul decaiu de uma concentração superior a 53% para pouco mais de 26%, o Norte avançou de uma participação ao redor de 46% para quase 74%.

Diversos e variados foram os fatores que levaram a essa retração na participação populacional da Metade Sul. Da mesma forma, em sentido oposto, a expansão da Metade Norte do Estado decorreu pela soma de vários aspectos. Todavia eles estão ligados, sem sombra de dúvida, às questões conjunturais da dinâmica demográfica. Pedro Silveira Bandeira defende que as diferenças de crescimento populacional das regiões do Estado a partir de 1890,

“(...) decorreram da ação conjunta de diversos fatores, cuja influência é difícil de distinguir de forma precisa. Dentre eles, os principais parecem ter sido as migrações internas e o padrão de assentamento dos imigrantes oriundos do exterior que entraram no Rio Grande do Sul a partir das últimas décadas do século passado, embora se possa cogitar da ocorrência de diferenças regionais quanto à fertilidade, à mortalidade e à nupcialidade” (Bandeira, 1994b, p. 11).

Durante o período salientado, como os assentamentos de imigrantes nas terras gaúchas estavam por finalizar, o principal movimento de alteração demográfica derivou das migrações internas entre as regiões. Essas migrações, que ocorreram em épocas distintas e por motivos e processos diferenciados, em nenhum momento proporcionaram uma elevação da população no Sul do Estado.

O primeiro processo de migrações internas foi resultante da expansão da fronteira agrícola para a zona oeste da Metade Norte, até então não ocupada, e para o oeste catarinense, impulsionado pelo que Jean Roche chamou de “*enxamagem*”.¹⁸ O rápido crescimento entre as famílias camponesas resultou na diminuição das fronteiras agrícolas nas zonas coloniais, levando os mais jovens à buscar terras cultiváveis em outras zonas do Estado e fora dele. “*A subdivisão da pequena propriedade entre os co-herdeiros chocava-se depressa com os próximos limites, traçados pela impossibilidade de alimentar mais homens em terras cujo rendimento baixava rapidamente. A emigração dos excedentes da população camponesa fazia-se pois necessária*” (Roche, 1969, p. 360).

O segundo movimento, um pouco mais recente, teve motivação na concentração geográfica do crescimento industrial ao Norte do Estado, com o rápido surgimento de inúmeras fábricas nos centros de Porto Alegre e Caxias do Sul. Tal concentração possibilitou o crescimento da demanda por mão-de-obra nas indústrias do Norte, expandindo as possibilidades de emprego para os trabalhadores que migravam.

Nesse segundo movimento de migração interna, ocorrido principalmente nas décadas posteriores à de 40, a Metade Sul acabou sendo bastante afetada. Com a expressiva e contínua elevação do êxodo rural, a maior parte da população que deixava os campos do Sul se dirigia aos centros urbanos do norte e não para os centros de Rio Grande e Pelotas. Somente para ilustração, entre 1940 e 1960, toda a região que corresponde a Metade Sul teve um acréscimo populacional de 530.251 pessoas, enquanto, apenas na cidade de Porto Alegre, esse aumento alcançou 365.515 pessoas (Singer, 1977).

A migração para os centros do norte e não para os centros do Sul começava a evidenciar a principal causa da perda de participação populacional da Metade Sul: a incapacidade da região em se adequar às novas exigências econômicas e sociais do século

¹⁸ Termo utilizado por Jean Roche para explicar e exemplificar a forma e a amplitude das migrações rurais de descendentes de imigrantes alemães. Outro estudioso da imigração alemã, Balduino Rambo, refere-se a esse movimento como uma “*corrida para o mato*” dos descendentes de colonos alemães. “*O enorme crescimento vegetativo da população rural – cerca de 10 filhos por família – o sistema, aliás infeliz, de agricultura extensiva em terras novas; e esta mentalidade toda particular de ‘corrida para o mato’ e expansão para o oeste, levaram, pelo fim do século passado, à dispersão pelo planalto do noroeste, com conseqüente ocupação do oeste de Santa Catarina.*” (Rambo, 1968, p. 93).

XX. “O declínio acentuado da Região Sul, em termos demográficos, decorreu, portanto fundamentalmente da incapacidade das estruturas econômicas locais em reter a população local, o que tornou a Região, ao longo de todo o período fonte de origem de fluxos migratórios destinados a outras áreas mais dinâmicas.” (Bandeira, 1994b, p. 16).

Do ponto de vista econômico, a perda de importância da Metade Sul no contexto estadual pode ser interpretada a partir das mesmas fundamentações utilizadas para a questão demográfica. A região, nos últimos 100 anos, não conseguiu manter a posição de destaque no cenário gaúcho, construída durante a época das estâncias criadoras de gado e das charqueadas e mesmo nos primeiros momentos da indústria ao final do século XIX. A dificuldade de manter um crescimento sustentado nos diversos setores produtivos, portanto, constitui-se em uma característica histórica da região.

As primeiras décadas deste século começaram a indicar uma perda contínua de dinamismo na região em contraste com o crescimento acelerado da economia colonial, representada pelas transações ocorridas na Capital do Estado. Como salientado anteriormente, a dificuldade do arranjo de séries estatísticas para o início do século inviabilizam uma análise mais consistente da evolução das atividades produtivas de cada região no período. Contudo, tendo como base dados como o número de estabelecimentos existentes e criados, o valor da produção, o número de empregos e o total exportado e importado, pode-se perceber o maior dinamismo da economia colonial no começo deste século. Paul Singer (1977), chega a afirmar que a economia do Norte já sobrepujava a do Sul nas primeiras décadas do século.

A organização de séries estatísticas permanentes, a partir da década de 40, permite a melhor observação da participação da Metade Sul no Produto Interno do Rio Grande do Sul. Seu comportamento sensivelmente declinante, entre os anos de 1939 e 1990, pode ser visualizado a partir das informações constantes na tabela 2.

TABELA 2

Participação Percentual de cada Metade no Produto Interno do Estado – 1939-1990

REGIÕES	1939	1949	1959	1970	1980	1990
Metade Norte	61,67	69,94	70,54	76,03	78,60	82,30
Metade Sul	38,33	30,06	29,46	23,97	21,40	17,70
TOTAL	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

FONTE: FEE.

Os dados apresentados demonstram a queda da Metade Sul no panorama global da produção gaúcha. Sua participação, que atingia 38,33% em 1939, em cinco décadas sofreu uma perda superior a 20 pontos percentuais. A Metade Norte, calcada principalmente na concentração urbano-industrial, expandiu sua participação de 61,67% para mais de 82% nessas mesmas décadas. A tradição agropecuária e a grande extensão de terras da região não foram suficientes para consolidar a posição de principal produtora do Estado. Nos últimos 50 anos, o Setor Primário da Metade Sul vem demonstrando uma tendência oscilatória e declinante de sua participação estadual, embora apresentando uma retração em patamares inferiores ao do Produto Interno total. Esse comportamento pode ser visto através dos dados apresentados na Tabela 3.

TABELA 3

Participação Percentual de cada Metade no Produto agropecuário do Estado – 1939-1990

REGIÕES	1939	1949	1959	1970	1980	1990
Metade Norte	60,89	68,98	66,21	66,82	62,61	67,53
Metade Sul	39,11	31,02	33,79	33,18	37,39	32,47
TOTAL	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

FONTE: FEE.

De acordo com os dados mostrados, nota-se, entre 1939 e 1949, uma expressiva perda de oito pontos percentuais, ainda como continuidade da retração das atividades agropecuárias na Metade Sul iniciada com a crise da pecuária e das charqueadas no século anterior. A região conseguiu readquirir um pouco de sua importância estadual na década de 70, atingindo uma participação superior a 37% no ano de 1980, quando o Produto Interno agrícola gaúcho ainda mantinha um ritmo de crescimento notável de 8,1% ao ano (Benetti, 1994). Entre anos de 1975 e 1980, a agropecuária do Sul apresentou um crescimento intenso, principalmente nos Municípios de Santa Vitória do Palmar, Uruguaiana, Alegrete, Bagé, Itaqui, Júlio de Castilhos e São Borja. Os elevados índices produtivos derivaram do excelente desempenho da lavoura, especialmente das culturas do arroz, soja e trigo (Alonso, 1994). Essa expansão possibilitou a retomada, em parte, da posição outrora conquistada pela região no Setor Primário do Estado. Conseguiu recuperar sua participação ao final da década de 70, como mostram os dados de 1980, porém, na década seguinte, retomou sua tendência declinante, decaindo para 32,47%.

Apesar dessa tendência negativa, foi no Setor Secundário que ocorreram as perdas mais significativas da Metade Sul na participação estadual. Após formar um parque industrial de grande porte no período de consolidação do setor, entre 1890 e 1914, a região não conseguiu manter seu crescimento nas décadas seguintes, sendo superada pelo parque da zona colonial. “*Supomos provável que Porto Alegre tenha assumido a liderança industrial do Estado, o mais tardar de 1920 em diante.*” (Singer, 1977, p. 174). O que se observou nas últimas cinco décadas foi o profundo declínio da participação da indústria sulina e uma acelerada concentração da atividade produtiva industrial na Metade Norte, especialmente no eixo Porto Alegre–Caxias do Sul, como torna mais claro a Tabela 4.

TABELA 4

Participação Percentual de cada Metade no Produto industrial do Estado – 1939-1990

REGIÕES	1939	1949	1959	1970	1980	1990
Metade Norte	65,43	72,67	74,37	86,50	85,84	87,62
Metade Sul	34,57	27,33	25,63	13,50	14,16	12,38
TOTAL	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

FONTE: FEE.

Conforme os dados da Tabela 4, a parte sul, no início da década de 40, ainda concentrava mais de um terço da produção industrial gaúcha. Em 50 anos, as perdas do setor na produção estadual superaram 20 pontos percentuais, chegando a ter somente 12,38% da participação total na década de 70. A Metade Norte, nesses mesmos 50 anos, saltou de uma participação de 65,43% no setor para mais de 87%.

Todos esses dados confirmam o processo de declínio na participação da Metade Sul conjunto produtivo do Rio Grande do Sul. O menor crescimento, comparado à Metade Norte do Estado, como é perceptível, ocorreu em diversas atividades, embora com maior impacto naquelas do Setor Secundário. São amplas e diversas as explicações para essa perda de participação da Metade Sul na economia do Rio Grande do Sul, mas, todas elas, passam certamente pela histórica dificuldade da região em superar os entraves impostos ao seu processo de desenvolvimento. Uma breve consideração quanto aos obstáculos enfrentados pelos dois principais setores produtivos da região, o Primário e o Secundário, será útil para o melhor entendimento do declínio relativo da região no desenrolar do século XX e para o estudo das políticas públicas implementadas para a recuperação da região.

3.3 - O Setor Primário da Metade Sul e sua Trajetória Oscilatória e Declinante

Dificuldades de todos os tipos sempre acompanharam o desenvolvimento econômico do setor agropecuário da Metade Sul. Diversos fatores, como a inadequação dos solos para vários tipos de cultivo, o grande distanciamento dos centros consumidores, a insuficiência dos meios de transporte e a excessiva concentração da propriedade das terras em imensos latifúndios, em certo sentido, condicionaram a pouca diversificação do setor. Neste último século, sua trajetória oscilatória e declinante, como demonstrado anteriormente, residiu, em grande parte, “(...) na capacidade de sobrevivência da pecuária tradicional e de resistência a mudanças em seu perfil tecnológico” (Benetti, 1994, p. 126). Uma das principais dificuldades para a diversificação do Setor Primário da região relacionava-se com a qualidade dos solos. Os solos de grande parte da sua extensão geográfica não se adequavam a vários tipos de lavoura, além de serem ótimos para a atividade pecuária. Este é o caso da Campanha, por exemplo, de solos muito superficiais, que dificultam o cultivo com lavouras mecanizadas, mas de alta qualidade para a pecuária (Bernardes, 1950). Outra barreira derivava-se da própria distância dos grandes centros consumidores nacionais que, por si só, impedia a inserção de uma maior diversidade produtiva na região. Dada essa restrição, a produção gaúcha buscou focar sua atenção em bens de fácil locomoção. Assim, as primeiras atividades produtivas da região centraram-se na pecuária, onde o deslocamento da produção enfrentava menos entraves, como na originária exportação do gado em pé.

A evolução subsequente do Setor Primário também foi condicionada por esse distanciamento dos mercados consumidores. Na produção de couro e do próprio charque, o abate era realizado próximo a vias navegáveis, buscando-se a redução dos custos de transporte. Nessas atividades, além das facilidades na obtenção da matéria-prima, ainda se contava com a baixa perecibilidade dos produtos, que permitia a exportação a grandes distâncias sem o risco de danos (Marques, 1990). O incipiente sistema de transportes estruturado na Metade Sul, mesmo depois da implantação da rede ferroviária, também não contribuiu positivamente para a diversificação da agropecuária. Como verificou Luiza Kliemann (1977), as ferrovias gaúchas foram construídas segundo uma estratégia político-militar de proteção às fronteiras nacionais no Rio Grande do Sul, relegando os aspectos econômicos a um plano inferior. A tardia consolidação do sistema rodoviário no Estado, em meados deste século, da mesma forma, não foi eficiente para a formação de canais de comercialização para produtos agropecuários dependentes de transportes mais eficientes.

A predominância da estrutura latifundiária da Metade Sul foi outra condicionante do baixo nível de diversificação e da resistência a mudanças. Apesar da pouca produtividade e da lentidão da introdução de inovações no processo produtivo, o latifundiário conseguia manter o alto padrão de vida com a produção de sua estância. “(...) *normalmente a extensão das estâncias permitia que seus proprietários desfrutassem, mesmo nos momentos de crise, de rendimentos suficientes para a manutenção de um padrão de vida relativamente elevado.*” (Bandeira, 1994b, p. 20).

Este último ponto, destacando a quase inexistência de inovações no setor, ressalta outro lado da questão da evolução agropecuária na Metade Sul. O grande proprietário pecuarista da região, desde as origens da agropecuária gaúcha, sempre se caracterizou como um agente pouco disposto a enfrentar riscos e, portanto, pouco propenso a inovar. Aceitava trabalhar com rendimentos menos vultosos, desde que os riscos fossem, em contrapartida, os menores possíveis.

“Dito em outras palavras, uma vez satisfeitas suas necessidades de subsistência, não utilizava o campeiro produtivamente, o tempo excedente, para produzir um produto excedente, para si mesmo ou para outrém. A nímia prodigalidade da natureza não estimulava o desenvolvimento do homem, constituindo-se, pelo contrário, em um fator negativo.” (Freitas, 1980, p. 43).

Inseridos em uma lógica microeconômica, os estancieiros tinham razões para agirem de tal forma. Pois, assim, eles conseguiriam obter seus lucros normais, sem incorrer em riscos maiores. Compunha, portanto, ação legítima de um agente econômico preocupado em garantir seus rendimentos e evitando, tanto quanto possível, os riscos da introdução de novas atividades produtivas.

“Um forte argumento explicativo pode estar associado ao fato de a exploração pecuária em moldes tradicionais ter sido racional do ponto de vista microeconômico. Em primeiro lugar, porque foi capaz de gerar uma renda monetária capaz de satisfazer as expectativas de consumo do pecuarista e de sua família, e isso com um mínimo de risco. Em segundo lugar, porque não eram tão evidentes as vantagens econômicas (aumento da margem bruta) derivadas das mudanças do perfil tecnológico tradicional em favor de outro mais moderno.” (Benetti, 1994, p. 126).

Em decorrência dessa racionalidade dos estancieiros, muitas das novas atividades implementadas no Setor Primário da Metade Sul, neste século, foram trazidas por agentes de outros setores ou regiões. No caso da introdução da cultura do arroz, a

responsabilidade pela grande expansão ocorrida na década de 70, coube principalmente a comerciantes e antigos charqueadores, atuando como arrendatários (Fraquelli, 1979). A própria evolução histórica do setor agropecuário comprova o comportamento avesso a mudanças do pecuarista da Metade Sul. Entre as décadas de 60 e 90, período de grandes transformações na economia nacional, a inserção regional ocorreu diferentemente “*A inserção da Região Sul não parece ter sido favorável, pelo menos no que concerne às atividades agropecuárias, na medida em que não houve aqui as transformações modernizantes ocorridas em outras áreas similares no Estado e no País.*” (Alonso, 1994, p. 55).

Analisado por outro ângulo, sob o ponto de vista macroeconômico e social, a posição do estancieiro pecuarista não era a mais favorável para o dinamismo da região. Na medida em que o estancieiro evitava qualquer investimento de risco, a sociedade como um todo acabava perdendo, pois a diversificação e a expansão das atividades desses agentes certamente acabariam trazendo um maior dinamismo econômico à região. Dentre os entraves da predominância dessa lógica microeconômica, poderiam ser destacados a redução dos investimentos em outros setores e a estagnação da escala de produção no Setor Primário. A tendência era que os estancieiros procurassem se manter, por um longo período de tempo, na mesma atividade e, inclusive, com a mesma escala de produção. A reduzida escala de produção era um dos fatores que refletia negativamente nos outros setores, como o Industrial, pois não permitia a inversão maior de capitais nas indústrias de beneficiamento, detentoras de um extenso mercado especialmente na época da economia cafeeira (Castro, 1971).

A racionalidade imperante, portanto, se não trazia individualmente dificuldades para os estancieiros do setor, certamente se constituía em um problema de amplitude maior que dizia respeito a toda a sociedade da região e, como tal, teria que ser assumido por ela. Entretanto o observado foi a incapacidade da região em encontrar alternativas para a transformação estrutural de sua base agropecuária. Esses fatores, ligados primordialmente ao Setor Primário, contribuíram para o baixo dinamismo da Metade Sul do Estado e para o seu elevado declínio econômico durante o desenrolar deste século. Mesmo sendo essa racionalidade uma das principais causas do declínio global da região, evidentemente, não esgota todas as considerações possíveis que cercam o tema. Paralelamente ao Setor Primário, outra questão fundamental diz respeito à falta da capacidade da região em constituir um setor industrial competitivo no longo prazo a fim de manter sua significativa parcela na produção estadual, alcançada no início do século.

3.4 - A Profunda Decadência da Indústria na Metade Sul

Após formar um parque industrial importante até o final do século XIX, centralizado em Pelotas e Rio Grande, a Metade Sul não conseguiu impedir o seu pouco dinamismo nas décadas que se seguiram. Diferentemente da agropecuária, a evolução da participação do Setor Secundário no contexto estadual não apresentou movimento oscilatório, mas, por outro lado, demonstrou a mesma trajetória declinante, porém em patamares muito mais profundos. Por um longo período, desde a origem da industrialização do Estado, a Metade Sul concentrou uma considerável fatia da produção total do setor industrial. A participação desse setor, entretanto, inicia uma trajetória negativa nas primeiras décadas deste último século, que acabou conduzindo a região a uma importância muito inferior em relação à outra metade do Estado já na década de 70 (Alonso, 1984).

A formação da indústria gaúcha, ao final do século anterior, demonstra um crescimento polarizado em dois eixos distintos, um ao Sul, em Rio Grande e Pelotas, e outro ao Norte, basicamente em Porto Alegre. As indústrias da Metade Sul, em conjunto com o eixo industrial do norte, concentravam a maior parte da produção e do emprego do setor na virada do século. As empresas localizadas em Pelotas e Rio Grande chegavam, juntas, a ocupar 5.082 trabalhadores, o que representava quase um terço de todo o emprego industrial do Estado em 1907 (Bandeira, 1994b).

Embora tivessem uma importância quantitativa similar, as indústrias de Pelotas e Rio Grande tinham características bastante distintas daquela localizada na Capital do Estado. Em primeiro lugar, as indústrias do Sul estavam, em sua maioria, voltadas ao atendimento de mercados que “(...) *ultrapassavam em regra o âmbito regional*” (Castro, 1971, p. 125). Este era o caso da União Fabril, que exportava dois terços de sua produção para o Rio de Janeiro, e da fábrica de charutos Pook & Cia. Na outra metade do Estado, as indústrias da Capital procuravam atender à demanda regional do rico mercado que se formava na zona colonial. Em consequência, surgiram nesse centro fábricas de biscoito, cerveja, fumo e calçados, dentre outras. Consolidou-se na região, como verificou Antônio Barros de Castro (1971), uma indústria tipicamente regional.

No aspecto da diversificação da produção industrial, tornam-se mais aparentes as diferenças entre esses dois centros. O parque fabril de Porto Alegre possuía uma ampla diversificação, que chegava a atingir 80% dos ramos industriais elencados pelo Censo Industrial de 1907. Nesse mesmo censo, o eixo Rio Grande–Pelotas detinha somente 57% dos

ramos industriais em questão. Além disso, a produção deste último eixo estava concentrada nas áreas com maiores mercados para a exportação, como o charque, a fiação e a tecelagem (Bandeira, 1994b).

“Esta diversificação maior reflete a diferença entre o mercado da indústria de Porto Alegre e de Rio Grande. Esta procura alcançar o mercado nacional através de poucos produtos, ao redor dos quais se concentra o poder competitivo das empresas. A indústria porto-alegrense procura antes penetrar no mercado da zona colonial, atendendo a múltiplas necessidades de consumo de sua população. A indústria de Rio Grande sofre, desde o início, a competição não apenas do produto importado mas também da indústria carioca, paulista e de outras partes do país. A indústria de Porto Alegre cresce, num primeiro período, apoiada no mercado das colônias, onde goza de posição privilegiada. Somente depois de esgotar estas possibilidades de expansão é que ela se lança no mercado nacional, contando, no entanto, com sólida base regional. É este fato que acaba capacitando a indústria porto-alegrense a conquistar a supremacia no conjunto do Estado.” (Singer, 1977, p. 173).

A estreiteza do mercado consumidor do Sul é explicada com maior clareza pelas características da população da região do que pelo número de habitantes. A concentração de quase metade da população do Estado na Metade Sul, no início século, permite se descartar esta última hipótese. Contudo o potencial de consumo desses habitantes não era o mais apropriado para os bens industriais, mais onerosos. Isto porque, primeiramente, a virada de século é acompanhada de uma decadência no crescimento da atividade pecuária, o que trouxe uma séria retração nos ganhos e no emprego do setor.

Além disto, a estrutura de divisão das terras, em geral bastante concentrada, gerava uma concentração semelhante de renda no setor rural. Por outro lado, o setor urbano, composto por uma população sem muitas posses, como descendentes de escravos e antigos peões de estâncias, detinha um poder aquisitivo de bens superiores limitado. Assim, somente uma pequena esfera dessa elevada população, como os estancieiros, os comerciantes e os militares, teria capacidade para adquirir os produtos industriais da região. *“O mercado do Sul, portanto, não era particularmente favorável para o surgimento de uma indústria diversificada, voltada para o atendimento da demanda da região.”* (Bandeira, 1994b, p. 25). Com a reorientação industrial do centro do País, principalmente nos anos seguintes à Primeira Guerra Mundial, as indústrias que sofreram uma pressão concorrencial mais forte foram as localizadas no eixo entre Rio Grande e Pelotas, voltadas a um mercado extra-regional. Com raríssimas exceções, mesmo na organizada indústria têxtil rio-grandina, as fábricas do Sul não conseguiam colocar seus produtos competitivamente nos mercados centrais (Castro, 1971).

Nesse primeiro momento, as indústrias localizadas ao Norte do Estado não enfrentaram tal concorrência. As barreiras de transporte, que encareciam a entrada dos produtos nacionais no seu mercado, e a proximidade do centro de comercialização estadual da Capital possibilitaram o domínio do mercado da zona colonial. Nessas áreas, a propriedade fundiária era melhor distribuída, existindo inúmeras pequenas unidades e uma menor concentração da renda. Além disso, a atividade colonial estava em uma fase de ascensão. Esses fatores garantiam um mercado forte para o consumo da produção industrial da região e o seu crescimento no período pós-guerra (Singer, 1977).

De acordo com Pedro Bandeira (1994b), o setor industrial dos centros de Pelotas e Rio Grande, que em 1907 ocupava um terço dos trabalhadores do setor, obteve um crescimento muito pequeno, que mal ultrapassou os 3.000 operários, nas três décadas seguintes. O número de empregados nos centros industriais do Sul passou de 5.082 para apenas 8.120. Enquanto isso, em 1937, Porto Alegre atingia uma evolução muito maior, passando a ocupar 14.456 operários industriais nesse ano, contra 4.888 na primeira década do século XX.

A diversificação da indústria do Norte continuava aumentando, confrontando-se com a concentração da indústria, em poucos ramos, existente na Metade Sul. Em Porto Alegre, contavam-se estabelecimentos de 163 tipos, ao passo que, em Pelotas, só existiam indústrias de 42 tipos, e, em Rio Grande, apenas 32 tipos diferentes. A diferença quanto ao nível de diversificação industrial entre as regiões havia se expandido intensamente. Por conseguinte, o número total de estabelecimentos industriais também acabou aumentando em maior grau nas regiões do Norte do que no Sul. Ao Norte, Porto Alegre alcançou o número de 1.082 fábricas em 1937. No mesmo ano, os municípios sulistas de Pelotas e Rio Grande somados dispunham de um total de apenas 220 estabelecimentos industriais (Bandeira, 1994b).

Todavia a falta de uma diversificação industrial na Metade Sul e o diminuto porte de seu mercado consumidor interno não seriam as únicas condicionantes do declínio da importância do setor. Outros aspectos importantes, focalizando as diferenças estruturais entre as duas metades, também se constituíram em fatores determinantes desse menor dinamismo. Como verificou José Antônio Fialho Alonso (1994), a própria estrutura industrial dos parques fabris de Rio Grande e Pelotas, calcados em ramos tradicionais, proporcionava uma menor capacidade de crescimento à região.

“Esses dois parques industriais têm algo em comum. Ambos apresentam ao longo do tempo, estruturas industriais semelhantes, na medida em que têm predomínio de ramos industriais considerados tradicionais, ainda que alguns seguimentos operem com razoável grau de atualização tecnológica. Os ramos tradicionais em geral produzem bens cuja demanda tem baixa elasticidade-renda, o que significa dizer que, mesmo em períodos de prosperidade econômica, o consumo dessas mercadorias aumenta a taxas menores do que as taxas de aumento da renda em geral. Isso confere a regiões com esse tipo de estrutura industrial menor capacidade de crescimento do que as outras regiões que possuem parques manufatureiros mais diversificados, com a presença de indústrias de bens de capital, de bens de consumo duráveis ou de bens intermediários.” (Alonso, 1994, p. 56).

Além dessas dificuldades, outros aspectos estruturais foram considerados decisivos para o menor percentual de crescimento do Setor Secundário da Metade Sul. Um deles foi a rede de transportes montada, especialmente a ferroviária, principal meio de locomoção no início do século. O sistema desenvolvido pelo Engenheiro José Ewbank da Câmara e implantado com poucas modificações, mesmo não seguindo uma estratégia econômica, como salientado anteriormente, acabou expandindo a área de abrangência da indústria centrada em Porto Alegre em detrimento do eixo localizado entre Rio Grande e Pelotas (Dias, 1981).

Outro aspecto importante, conforme Pedro Bandeira (1994b), foi o fato de que a condição de capital do Estado trazia para Porto Alegre diversas vantagens infra-estruturais, não encontradas nos demais centros urbanos gaúchos. A localização do Governo Estadual nessa cidade servia como impulsor de melhorias estruturais e para a introdução de novas tecnologias mais rapidamente na Capital do que no restante do Estado, no início do século XX. Porto Alegre, com sua melhor estrutura, aliada à proximidade com o Governo Estadual, teve melhores condições para gerar e atrair novos empreendimentos do Setor Secundário para os seus limites.

A agilidade da capital gaúcha em desenvolver sua infra-estrutura pode ser facilmente notada pela análise de seus sistemas de comunicação, energia e transporte. Porto Alegre teve a inauguração de sua rede telefônica em 1876, com 72 assinantes, chegando em 135 logo em seguida. A energia elétrica, a principal fonte energética emergente naquele momento, fora implantada já em 1911. Os transportes urbanos surgiram em 1873, com a introdução do bonde de tração animal. Os transportes de Porto Alegre tornar-se-iam mais ágeis com a chegada dos bondes elétricos em 1908 (Franco, 1983). Ainda com referência aos aspectos estruturais, o tipo de colonização ocorrida em cada região e, por conseguinte, a

qualificação da mão-de-obra existente nelas, teria sido considerada, da mesma forma, um entrave ao crescimento da indústria sulina. O Norte do Estado, com uma maior concentração de imigrantes europeus e de seus descendentes, teria trabalhadores melhores adaptados às exigências da indústria. A Metade Sul, por sua formação fortemente escravocrata, teria uma mão-de-obra com menor qualificação para a atividade industrial emergente (Bandeira, 1994b).

Todas essas diferenças estruturais que favoreceram a indústria centrada em Porto Alegre não podem ser consideradas como uma completa explicação para o maior crescimento percentual da região. Se a Metade Sul formasse um entorno sócio-econômico realmente competitivo, a própria evolução do setor industrial trataria de corrigir e executar as melhorias infra-estruturais que fossem necessárias. Sendo assim, mesmo que se aceitasse a hipótese de que o colono europeu, concentrado na região colonial, teria mais facilidades para o trabalho industrial do que o ex-escravo ou o antigo peão de estância, a existência de uma indústria dinâmica no Sul do Estado certamente atrairia essa mão-de-obra, ocasionando, por exemplo, migrações inter-regionais em direção ao extremo sul.

O declínio da Metade Sul encontra melhor explicação na falta de respostas da região frente às barreiras que foram impostas ao seu processo de desenvolvimento neste último século. Como observou José Antônio Fialho Alonso (1994), a sociedade da região revelou-se incapaz de promover a reconversão de suas atividades produtivas quando necessário ou mesmo de atrair empreendimentos externos.

“Por fim, assinale-se que os próprios capitais industriais já estabelecidos na Região Sul, com raras exceções, não foram capazes ou não tiveram potencialidade suficiente para promover a consolidação, mediante expansão, dos ramos agroindustriais já existentes (caso da carne e da lã), nos quais parecem ter perdido competitividade. Muito menos foram capazes de promover a diversificação do parque industrial, aproveitando a relativa expansão do mercado interno na fase ascendente do ciclo, nem o crescimento do comércio internacional nos anos 60 e 70.” (Alonso, 1994, p. 58).

Por todos esses motivos, afirma-se que a estagnação de uma região não diz respeito somente aos seus entraves estruturais, dificuldades de mercado ou crises nos seus setores dinâmicos, que surgem em sua trajetória evolutiva. *“Para que esta estagnação ocorra, é preciso que, além disso, a região mostre ser incapaz de renovar e transformar a sua base econômica, não conseguindo encontrar alternativas de reconversão de suas estruturas produtivas que viabilizem a retomada de um crescimento mais rápido.”* (Bandeira, 1994b, p. 10).

Portanto, as causas do declínio devem, fundamentalmente, ser buscadas na própria estrutura da região: uma sociedade fundada nas bases das estâncias latifundiárias, cujo processo produtivo não proporciona um ambiente inovador no conjunto regional, e nas charqueadas escravistas, onde predominavam relações sociais hierarquizadas, autoritárias e escravocratas, sem espaço para a formação de relações cívicas e democráticas. Em uma sociedade com essas características, torna-se mais difícil a composição de laços sociais de confiança, solidariedade e de espírito de cooperação. Da mesma forma, essa estrutura social impede a formação de um ambiente ideal para a adoção de atividades empreendedoras e inovadoras, fundamentais para a geração e a identificação de oportunidades e ao desenvolvimento sócio-econômico da região.

No setor industrial, o que se observa é uma crescente ampliação da concentração da produção no entorno de Porto Alegre. Os novos investimentos de vulto que se instalam no Estado irão, claramente, centralizar no eixo produtivo da Metade Norte a quase-totalidade do Produto industrial. Se nenhum esforço for feito no sentido de reestruturar a base social da região, fundamentando-a em valores de uma cultura cívica, gerando-se oportunidades, fomentando-se a busca por alternativas e estimulando-se a mentalidade da cooperação entre indivíduos, empresas e as instituições locais, a Metade Sul continuará seguindo seus desígnios imutáveis no próximo século.

4 - As Políticas Públicas para o Desenvolvimento da Metade Sul

4.1 - Breve Síntese da Evolução da Política Rio-Grandense – 1823-978

A história da construção do Estado rio-grandense praticamente tem seu início logo após a independência nacional, com a regulamentação dos Governos Provinciais, em 20 de outubro de 1823, e a implantação de um novo sistema político pela Constituição de 1824. A excessiva centralização do Império brasileiro e a diminuta margem de ação permitida às províncias causaram, em um breve espaço de tempo, movimentos contestatórios e reformadores. As relações do Governo Central com o Rio Grande do Sul, uma província marginalmente distante e economicamente periférica, desgastaram-se rapidamente. Mesmo a abdicação de D. Pedro I, no início da década de 1830-40, foi insuficiente para uma reorientação do convívio político. Como consequência, delineou-se o quadro que conduziria em 1835 à Revolução Farroupilha, a qual “(...) *traduziu fundamentalmente um espírito federativo e a reação de uma província periférica, dependente, sem participação no poder decisório ao nível nacional*” (Piccolo, 1979, p. 97).

O final da guerra e a ascensão dos conservadores ao poder em 1848, reacenderam a dicotomia ideológica que caracterizou todo o processo político gaúcho durante o Império (Love, 1975). Até a instalação da República em 1890, se alternaram no poder os conservadores e os liberais; os primeiros defendendo, acima de tudo, a ordem, e os segundos, a liberdade. Ambas as correntes, mais preocupadas na defesa de seus interesses e presos ao pequeno espaço de atuação permitido pelo Governo imperial, não conseguiram delinear e conduzir políticas específicas de desenvolvimento para o Rio Grande do Sul.

O próprio Partido Liberal, que em 1863 apresentara um programa de Governo profundamente reformista, durante as décadas de 1870-90, quando predominou no poder,

acabou realizando um fechamento político. Os liberais “*De atacantes e críticos da ordem, quando na oposição, passaram a defensores intransigentes do status quo no poder. Passaram a caracterizar-se pelo conformismo, conservadorismo e imobilismo*” (Pesavento, 1979, p. 203). Esse comportamento do Partido Liberal abriu caminho para que se organizassem e tomassem corpo no Rio Grande do Sul as idéias positivistas de Augusto Comte, que sustentavam, no final do século, a luta dos republicanos brasileiros contra a monarquia. O Partido Republicano Rio-Grandense (PRR), constituído em 1882, com uma proposta modernizante apoiada no Positivismo de Comte e nos princípios da neutralidade e do atendimento a interesses generalizados, conseguiu tomar o poder dos liberais com a proclamação da República em 1889 (Piccolo, 1979).

Sob a égide republicana, segundo a qual a Constituição Federal de 1891 concedia uma maior autonomia aos estados, foi aprovada, em julho de 1892, a Constituição da República Rio-Grandense. Nela, a doutrina positivista apresentava os pressupostos básicos de ação, nos quais o Estado desempenhava papel fundamental no desenvolvimento, preservando a ordem e estimulando o progresso.

“O conhecimento perfeito que tinham os fundadores das instituições gaúchas dos progressos hodiernamente realizados no domínio das ciências políticas, a leitura das obras sociológicas de Augusto Comte e de seus discípulos, o manuseio dos melhores publicistas do direito constitucional americano, o contato com os livros mais estimados de Stuart Mill, de Courcelles-Seneil, solidificaram, no espírito dos responsáveis pela implantação do novo regime nos Pampas, o conceito de que as instituições políticas se originam das instituições sociais e de que o Estado, sendo uma partícula desse todo, só se deve organizar em perfeita afinidade com ele e de maneira que, em vez de ser embaraço ao seu constante envolvimento, seja, ao contrário, um fiel auxiliar e orientador de seu progresso.” (Arraes, 1981, p. 139).

Os postulados positivistas do Partido Republicano, que perduraram durante quase toda a República Velha, primeiro com Júlio de Castilhos e depois com Borges de Medeiros, caracterizaram-se por diretrizes de ação onde o Estado era tido como uma condição necessária para o pleno desenvolvimento das capacidades produtivas individuais. Nesse sentido, considerava-se que a intervenção pública deveria procurar remover todas as barreiras impostas ao setor produtivo, promovendo o ambiente mais favorável possível à lucratividade privada. A estratégia positivista estava direcionada à busca da moralidade nos atos públicos e da transparência nas contas públicas. Sua legitimidade não era baseada no voto, mas sim “*Pela prática do orçamento equilibrado e por promover, através de políticas econômicas, o bem estar material e o progresso da sociedade gaúcha*” (Rodrigues, 1999, p. 324).

Seguindo esses postulados, os instrumentos tributários e de gastos públicos foram efetivamente empregados dentro de uma política republicana preestabelecida de desenvolvimento para o Estado. O objetivo era reordenar o processo de crescimento regional gaúcho, priorizando os setores de sua sustentação política, localizados nas Regiões Norte e Nordeste, e relegando a um segundo nível o setor pecuarista da Região Sul, grupo de apoio do Partido Federalista composto pelos liberais da Campanha. Essa estratégia do Partido Republicano “(...) fez com que fossem traçados determinados objetivos na área da tributação, que, na sua aplicação prática, se encaminharam, efetivamente, para uma redistribuição da carga tributária vigente e para a redução dos privilégios até então gozados pelos grandes proprietários rurais” (Carvalho, 1996, p. 202).

Em igual direção, a política de gastos assumida entre 1898 e 1912 e entre 1916 e 1929, visou à modernização da estrutura agrícola e da rede de transportes das Regiões Norte e Nordeste do Estado (Pereira, 1996). O deslocamento do eixo produtivo gaúcho do Sul para o Norte, que vinha se consolidando com a crise da pecuária e ascensão da agricultura colonial, intensificou-se a partir das políticas adotadas. Apesar de não ocorrer de forma deliberada, a ação do Partido Republicano, na República Velha, constituiu-se no primeiro ensaio de uma política de desenvolvimento regional no Rio Grande do Sul.

As questões econômicas e sociais foram efetivamente incorporadas ao debate político gaúcho a partir da década de 30. Como relatou Mem de Sá,

“Fator de vigorosa perturbação nos hábitos e costumes políticos do Rio Grande do Sul decorreu, porém, da evolução das idéias e das questões econômicas e sociais - verificadas, aliás, em todo o mundo. Eram, pelo menos até 1930, para nós, simplesmente inexistentes e, por isto, não constituíam temas para alusão em panoramas partidários, comícios ou reuniões cívicas” (Sá, 1973, p. 99).

Nos últimos anos da República Velha, Getúlio Vargas ascendeu ao Governo do Estado. Sua postura conciliatória e aberta ao diálogo político com a oposição, permitiu-lhe implantar seu plano de ação desde o começo da Segunda República e enfrentar as crises decorrentes das falências dos Bancos Pelotense e Popular nos primeiros anos da década de 30. A estratégia continuava sendo agir setorialmente e não regionalmente, como demonstram a concessão de créditos agrícolas e a criação do Banco do Estado do Rio Grande do Sul. “A entrada de Getúlio Vargas no Governo do Estado, com uma simpatia generalizada da própria oposição, foi seguida de uma política de dinamização de alguns setores econômicos e proteção a outros.” (Trindade, 1979, p. 172).

As políticas adotadas durante a República Nova, entre 1930 e 1937, e durante o Estado Novo, nos anos de 1937 a 1945, ratificaram o que Geraldo Müller (1979) denominou de modelo histórico gaúcho de desenvolvimento. Em suas palavras, “*Durante os anos compreendidos entre 1930 e 45, a economia política gaúcha caracteriza-se pelo fato de atingir o apogeu de seu modelo histórico de desenvolvimento constituído no transcurso de um século*” (Müller, 1979, p. 363).

Em síntese, o modelo imperante desde o século XIX estava consubstanciado na idéia de que o Estado deve agir diretamente na promoção do crescimento econômico dos setores-chave, não somente enquanto prestador de serviços mas também enquanto estimulador das atividades produtivas. Como exemplo, o programa de Governo do Partido Republicano Liberal, bastante debatido em 1932, comprometia-se tanto com os serviços públicos de saneamento, urbanização e transporte quanto com os aspectos relacionados ao sistema produtivo. “*Com relação à produção, assumia uma política creditícia diferenciada para cada setor, atendendo às reivindicações da pecuária e dando atenção particular aos pequenos produtores, concentrados na Zona Colonial.*” (Castro, 1980, p. 66). As políticas públicas postas em prova nas décadas de 30 e 40, portanto, nunca objetivaram o desenvolvimento sócio-econômico harmonioso do Estado, mas sim a sustentação do crescimento de determinados setores que, invariavelmente, se constituíam na base de apoio dos partidos ora no poder.

Os anos subseqüentes à Segunda Guerra Mundial, marcaram algumas alterações nas políticas de desenvolvimento do Estado do Rio Grande do Sul. A ascensão de uma postura desenvolvimentista trouxe a visão modernizadora das estruturas produtivas e a concepção de que a ampliação da atividade governamental era de fundamental importância para o crescimento da economia.

“Em que pese às diferenças políticas, todos os governos pós 45 enfatizaram a necessidade de se romper com a ação pública de corte empirista, destacando-se o papel organizador e distribuidor do Estado, ocorrendo o deslocamento da hegemonia no bloco de poder em favor de setores industriais, comerciais e agropecuários modernizantes. Admitia-se a colaboração do capital estrangeiro, evitavam-se questões mais delicadas, como a reforma agrária (com exceção do Governo Brizola). Democracia e política sociais dependeriam do desenvolvimento econômico. Assim, o desenvolvimentismo gaúcho não se diferencia do perfil nacional, afirmando-se vigorosamente a partir dos anos 50.” (Faria et. al., 1994, p. 445).

Contudo as ações empreendidas para o crescimento permaneciam sendo fundadas no apoio creditício e nas inversões para a consolidação da infra-estrutura física para a produção, especialmente direcionada para os transportes. Ao iniciar a década de 50, as novas exigências da estrutura produtiva gaúcha, como a energia elétrica e o transporte rodoviário, passaram a induzir a uma maior participação do Estado. Com a política nacional adotada por Juscelino Kubitschek a partir de 1956, calcada enfaticamente na industrialização, os alvos específicos da política estadual gaúcha converteram-se ao setor industrial. Embora o eixo central da problemática do desenvolvimento regional tenha se redirecionado, os instrumentos e as formas de ação das políticas estaduais foram pouco modificados.

Os Governos Ernesto Dornelles, 1951 a 1954, e Ildo Meneghetti, entre 1955 e 1958 e de 1963 a 1967, que identificavam a questão da industrialização como a meta necessária a atingir, demonstraram a permanência das políticas gerais de sustentação de atividades produtivas no Estado. No ano de 1953, elaborou-se o I Plano de Obras, Serviços e Equipamentos, no qual *“A grande prioridade foi criar as condições basilares da acumulação industrial, implementando obras consideradas parte das funções clássicas do Estado Regional”* (Dalmazo, 1992, p. 64). Para tanto, ocorreu o aparelhamento do sistema de transportes, da educação profissional e do saneamento básico, e uma intervenção direta nos segmentos produtivos fundamentais ao capital industrial, como o de armazenagem da produção, geração de energia e aparelhagem dos portos (Dalmazo, 1992).

No segundo governo de Ildo Meneghetti, o Plano de Investimentos e Serviços Públicos explicita essa idêntica posição:

“Para acelerar o ritmo de acumulação de capital o Estado lançará mão de vários mecanismos e de sua capacidade de prestação de serviços técnicos. A primeira medida é identificar os recursos disponíveis dentro e fora do setor público, para transferir à atividade privada em forma de investimentos. (...) O instrumento de transferência será o Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul, que com seus quadros técnicos de engenheiros e economistas está suficientemente preparado para executar a política de industrialização da área” (Rio Grande do Sul, 1963, p. 22).

Naquele período, é importante ressaltar, os debates quanto à questão do desenvolvimento econômico assentavam-se em duas óticas distintas. Sob uma visão da evolução econômica internacional, defendia-se o fortalecimento da iniciativa privada através da associação com o capital estrangeiro. Por outro lado, sob um ponto de vista mais nacionalista, argumentava-se a favor da constituição de um capitalismo nacional autônomo, com a entrada de capitais externos regulada e controlada pelo Estado (Pesavento, 1982).

Como fora exposto na Mensagem do Governador Meneghetti à Assembléia Legislativa referente ao ano de 1963, suas ações para enfrentar o problema do subdesenvolvimento seguiriam na direção desta última corrente.¹⁹

Nos anos de 1959 a 1962, entre os mandatos de Ildo Meneghetti, Leonel Brizola Governou o Estado em meio a diversas conturbações, decorrentes principalmente da crise política instaurada após a renúncia do presidente Jânio Quadros em agosto de 1961. Conflitos derivaram-se também de suas próprias ações de encampação das empresas norte-americanas que controlavam os serviços de eletricidade e comunicações no Estado (Ferreira Filho, 1974). Em certo sentido, as encampações empreendidas por Brizola refletiam a mesma idéia da prioridade do suporte infra-estrutural implícitas nas políticas de desenvolvimento defendidas por governantes anteriores, como Walter Jobim e Ernesto Dornelles nos anos de 1947 a 1954. Por outro lado, em seu II Plano de Obras, Serviços e Equipamento, havia uma clara demonstração da “(...) *busca de valorização de criatura humana através da ‘educação e do desenvolvimento econômico’, no sentido de que a industrialização alcança maior riqueza quando também se converte em desenvolvimento social*” (Dalmazó, 1992, p. 99).

Paralelamente aos conflitos, o Governo de Leonel Brizola introduziu alguns instrumentos inovadores de administração e de políticas públicas para o desenvolvimento. A criação do Conselho de Desenvolvimento do Estado (CDE), nos moldes do CDE paulista, que tinha a específica atribuição de assessorar a formulação de políticas de desenvolvimento, constituiu-se em uma delas. Embora tendo uma conotação marcadamente política devido à formação de seus membros, o CDE cumpriu papel importante inclusive na esfera do desenvolvimento regional gaúcho.²⁰ O Conselho, nos governos seguintes – Ildo Meneghetti e Walter Perachi Barcelos – continuou exercendo uma função de destaque na política de desenvolvimento gaúcha, concebendo projetos como o da Aços Finos Piratini (Freitas, 1983).

¹⁹ Conforme colocações do Governador à Assembléia Legislativa, haveria dois caminhos distintos na questão do crescimento: “primeiro - a nação aceita, maciça e descontroladamente, os investimentos do exterior e, então, compromete sua independência; ou,

segundo - o Estado intervém como fator de lastreamento, como estimulante do investidor particular, sem deixar de aceitar o investimento estrangeiro, mas controlando-o devidamente e dando-lhe a devida remuneração.

O segundo caminho é, sem dúvida, o que mais se ajusta a nossa realidade. (...) Mas não se pode, evidentemente, saltar etapas determinadas. Para quem produz matérias-primas o primeiro passo no caminho de sua independência econômica é industrializar essas matérias-primas, é semear chaminés, é abrir fábricas. Mas como fazê-lo se não existe a acumulação natural de capitais? Então o Estado vem em auxílio do particular, fornecendo um crédito barato e acessível, criando, mesmo como foi feito na Itália, um instituto capaz de, rotativamente, estabelecer um fundo de recursos que possibilite a industrialização” (Rio Grande do Sul, 1964).

²⁰ A criação da Comissão de Desenvolvimento Econômico do Litoral Norte (Codel), voltada à promoção do crescimento sócio-econômico em uma das regiões mais pobres do Estado até hoje, contou com a participação do CDE em sua formulação (Freitas, 1983).

No período governado por Walter Perachi Barcelos, entre 1967 e 1970, inserido no contexto dos governos militares que se sucederam desde 1964, a atenção da política estadual voltou-se às obras de infra-estrutura. As principais ações permaneceram enfatizando as comunicações, a energia e os transportes (Ferreira Filho, 1974). No entanto, concomitantemente a essas ações, foram dadas contribuições importantes de estudos e planos de desenvolvimento regional para áreas em crise através do Conselho de Desenvolvimento do Estado (Alrutz & Marchesan, 1969).

A expansão ocorrida no campo das políticas de desenvolvimento regional durante as décadas de 50 e 60, na Europa e nos Estados Unidos, refletiu-se nas políticas gaúchas a partir da década de 70. As novas idéias concernentes à questão regional e o estudo sobre polarização realizado no Rio Grande do Sul por Jacques Boudeville (1965b), destacando a posição do principal pólo, Porto Alegre, e da influência das estradas construídas na modificação das demais áreas polarizadas, passaram a influenciar com maior força as políticas adotadas no Estado. A preocupação com as disparidades regionais teve uma maior atenção do Governo Euclides Triches, empossado em 1971, como seu próprio projeto Grande Rio Grande destacava (Rio Grande do Sul, 1971). Uma das inovações gerenciais fora a definição de uma Secretaria de Estado específica para as ações nessa área, com a alteração da Secretaria das Obras para Secretaria do Desenvolvimento Regional e Obras Públicas através do Decreto n.º 21.195, de 12 de julho de 1971. Entre as atribuições dessa nova secretaria estavam a pesquisa, a elaboração e a implantação de programas e projetos, além da orientação à Administração Direta, à Indireta e ao setor privado quanto ao delineamento de políticas de desenvolvimento regional.

Para a maior dinamização da operacionalização das atribuições propostas, outra inovação da Administração Triches foi a criação da Companhia Estadual de Desenvolvimento Regional e Obras (CEDRO), em 1972, e da Companhia de Desenvolvimento Industrial e Comercial (CEDIC), em 1973. Com essa estrutura, tornou-se possível executar projetos como o Sistema de Desenvolvimento Regional e Urbano (SISDRU), para a regionalização e a coleta de dados com vistas ao planejamento regional do Estado, além de planos de desenvolvimento específicos para a aglomerada Região Metropolitana, para o eixo estagnado de Lajeado-Estrela e para a empobrecida região do Litoral Norte (Rio Grande do Sul, 1973).

Afora esses estudos e planos, como está explícito na própria denominação da Secretaria e na da Companhia responsáveis pelo desenvolvimento regional no Estado, as políticas públicas empregadas durante o Governo Euclides Triches continuavam diretamente ligadas à execução de obras. Mesmo a CEDRO, que teria condições de tomar a si a atribuição

da elaboração de projetos diferenciados na busca de um desenvolvimento regional sustentado, acabava limitando-se à coordenação, à supervisão e à fiscalização de obras.²¹

As questões referentes às desigualdades regionais e ao crescimento polarizado permaneceram preocupando o Estado do Rio Grande do Sul durante os quatro anos seguintes, governados por Sinval Guazzelli. Em sua Estratégia de Ação Governamental, um dos objetivos principais era reduzir a polarização da região Metropolitana “(...) *apontando alternativas para as atividades econômicas, em cidades de tamanho médio, evitando as concentrações desproporcionais, e criando pólos alternativos de desenvolvimento*” (Rio Grande do Sul, 1975a, p. 25).²²

O Programa de Promoção Industrial, coordenado pela Secretaria de Indústria e Comércio, visava, no médio e longo prazos, à alteração da estrutura industrial do Estado, com um crescimento auto-sustentado do setor e efeitos multiplicadores em todo o sistema econômico (Rio Grande do Sul, 1975b). Contudo o principal instrumento dessa política foi representado pela implantação de distritos industriais em municípios gaúchos de médio porte, como Rio Grande, Gravataí, e Santa Rosa. Sustentado pelo Conselho Especial de Planejamento e Expansão de Distritos Industriais (CEPEDI) e apoiado pela CEDIC, o Estado montava a infra-estrutura necessária para a instalação de novas empresas, no intento de fomentar alternativas viáveis de localização industrial. Esse objetivo era claro para os administradores da época, visto que “(...) *desde a primeira reunião do CEPEDI, em vinte e um de julho de 1971, foi destacada a necessidade de uma política de Distritos Industriais a nível de Estado estar embasada em: - detecção de oportunidades industriais e, política de ordenação territorial*” (Rio Grande do Sul, 1977, p. 13).

²¹ “*Fiel aos princípios que inspiram sua criação, qual seja a dinamização dos processos operacionais, a CEDRO tem confiado a firmas especializadas os projetos e obras aceitas do Estado. Assim procedendo, evita concorrer com a iniciativa privada, fortalece as empresas existentes e favorece o surgimento de novas, dando margem a um sadio processo competitivo que se reflète na redução de custos.*

Esta filosofia propicia grande flexibilidade de ação ensejando o atendimento, com reduzidas despesas administrativas, de uma variada gama de serviços. Convém acentuar que a CEDRO acompanha as obras da licitação à entrega final, reservando-se a coordenação, supervisão e fiscalização dos serviços ajustados, operada por profissionais do seu quadro ou contratados por tarefa” (Rio Grande do Sul, 1971, p. 10/8).

²² “*Os investimentos industriais têm grande poder modelador em relação à estrutura ou organização territorial.*

Essa estrutura ou organização não pode ser mera decorrência de decisões setoriais, tendo em vista os problemas que pode gerar para a malha urbana e para o equilíbrio regional.

No desenvolvimento industrial do Estado deve ser observada uma política bem clara e definida no que se refere aos seus aspectos localizacionais.

Por isso, deve o Governo:

a) *proporcionar condições à implantação de pólos alternativos à grande Porto Alegre;*
 b) *dar ordenamento à expansão das áreas com tendências naturais de crescimento, a fim de evitar estrangulamentos e problemas que possam comprometer o bem-estar da população.*” (Rio Grande do Sul, 1975a, p. 47).

Outras políticas no campo das desigualdades regionais foram elaboradas pela Secretaria do Desenvolvimento Regional e Obras Públicas, naquele momento transformada em Secretaria do Interior, Desenvolvimento Regional e Obras Públicas. Em matéria de administração pública, foi criada em 1975 a Superintendência do Desenvolvimento Urbano e Administração Municipal (Surbam), que, dentre outras atribuições, tinha a finalidade de implementar programas de desenvolvimento regional. Um dos primeiros estudos realizados conduziu a formulação, junto à Sudesul, do Plano Integrado de Desenvolvimento para o Litoral Norte, uma região empobrecida, que permanecia apresentando poucas alternativas produtivas para seu crescimento.²³

Desde a independência nacional até o final do Governo Sinval Guazzelli, observa-se, nesses 150 anos, a predominância de políticas de desenvolvimento setoriais voltadas à sustentação das atividades privadas, direcionadas ora ao Setor Primário, ora ao setor industrial. A preocupação com as desigualdades regionais no Estado, que evoluiu notadamente a partir da década 60, demonstrou um viés setorialista, condicionando o crescimento às transformações exógenas de setores produtivos específicos, sustentadas por aportes públicos na adequação da infra-estrutura e no apoio creditício.

Um ponto relevante nesse período (1823 – 1978) é a ausência de políticas deliberadas de desenvolvimento regional para as diversas áreas que compõem a parte mais ao sul do Estado. Algumas políticas isoladas de ação regional localizaram-se no Litoral Norte, o qual, apesar dos instrumentos adotados e do plano de desenvolvimento iniciado, permanece, até o presente momento, como uma das regiões mais pobres do Estado. A questão específica da estagnação da Metade Sul somente passou a ter destaque nas agendas de Governo a partir da década de 80, quando demandas regionais e pressões políticas atraíram a atenção da opinião pública para o declínio de sua participação no conjunto produtivo das regiões do Rio Grande do Sul. A evolução das discussões quanto à problemática da Metade Sul no cerne do Governo gaúcho e as diferentes respostas dadas pelas várias administrações públicas que governaram o Estado de 1979 até 1998 serão demonstradas nas próximas seções.

²³ “Há razões objetivas para a implantação de um plano para o litoral, entendendo que o processo de desenvolvimento exige a adoção de medidas não confinadas a uma ótica meramente setorial, o Governo do Estado tem procurado encaminhar ações também sobre o espaço geográfico, visando à eliminação de disparidades e desequilíbrios regionais em seu território.

O Litoral Norte foi identificado como região a ser alcançada prioritariamente por tais ações, face à natureza e à magnitude dos problemas que apresenta e também às evidências de capacidade de resposta aos estímulos que venha a receber.” (Rio Grande do Sul, 1976, p. 86).

4.2 - As Políticas de Desenvolvimento Regional no Governo Amaral de Souza – 1979-83

O período abrangido pela análise inicia-se na virada da década de 70 para a de 80, um momento de instabilidade das economias nacional e estadual. A década de 80 no Brasil, em sua quase totalidade, caracteriza-se por uma prolongada crise econômica derivada de fatores internos, com a falência do denominado Milagre Brasileiro, ocorrida pela exaustão da dinâmica do modelo, e externos, decorrentes de um ciclo descendente do sistema capitalista internacional em meados da década de 70. As dificuldades ocasionadas com a crise nacional forçaram redirecionamentos nas políticas econômicas do País e do Estado, dado que *“(...) os problemas que afligiram o País em década tão difícil como a passada são problemas que também afligiram o Rio Grande do Sul”* (Conceição, 1990, p. 34).

No plano regional, a instabilidade econômica era acompanhada, ao início dos anos 80, por uma instabilidade política acarretada pela transição para o sistema democrático no país (Gouvêa, 1994), iniciada com a eleição direta para governador no ano de 1982. O Governo José Augusto Amaral de Souza, transcorrido em meio a esse movimento, elencou como um dos objetivos prioritários a minoração dos conflitos deste processo. O próprio Governador afirma que essa era sua principal meta enquanto administrador do Estado.

“No Plano Político, eu assumi o Governo em plena transição com a revogação de todas as medidas de exceção e em plena liberdade de imprensa, e a decisão de que deveria haver eleição direta para governadores. A grande missão política, a gente tinha consciência dessa eleição, era justamente fazer com que no Rio Grande do Sul houvesse uma transição tranqüila, que não comprometesse essa meta de redemocratização total do país com a eleição direta para governador. Então, eu tive toda a cautela de evitar confrontos, problemas, que pudessem comprometer o processo no nível nacional, porque eu tinha consciência de que se nos Estados comesçassem a se verificar determinados problemas, poderia o comprometer. Os Estados do Rio Grande do Sul, Minas, São Paulo, Pernambuco, Bahia e o Rio de Janeiro são Estados básicos. Então, a minha grande preocupação era que o Rio Grande do Sul colaborasse nessa transição.” (Amaral de Souza, 1999, p. 2).

Paralelamente aos esforços direcionados à redemocratização, eram necessárias respostas da administração pública ao declínio das taxas de crescimento econômico do Rio Grande do Sul. Os objetivos, as estratégias de ação e os instrumentos definidos pelo Governo Amaral de Souza para promover a retomada do crescimento no Estado foram reunidos na Política de Desenvolvimento do Estado do Rio Grande do Sul. Com base nesse documento,

era possível identificar a preocupação da administração estadual com a elevação do ritmo de crescimento das atividades produtivas gaúchas e a geração de emprego para o contingente populacional que se inseria no mercado de trabalho.²⁴

O grande destaque dessa proposta, contudo, foi sua ênfase à questão regional. Havia uma clara percepção da existência de desigualdades regionais e de que a concentração das atividades econômicas e, principalmente, a incontrolável expansão da área metropolitana geravam externalidades econômicas negativas e malefícios sociais, como a poluição e a queda do nível de bem-estar. O documento permite observar que, naquele momento, já havia a consciência da necessidade de ações de âmbito regional. De acordo com a proposta, “*A pouca atenção dada até agora para os aspectos espaciais é fator decisivo no agravamento das desigualdades*” (Rio Grande do Sul, 1979, p. 32).

Como o primeiro passo para a resolução de um problema é a sua identificação, a Política de Desenvolvimento do Estado do Rio Grande do Sul do Governo Amaral de Souza preconizava uma atenção especial com a distribuição produtiva do Estado: “*Para promover a racionalização no uso do espaço, deve-se agir sobre os fatores específicos que determinam a configuração atual, minimizando-os em algumas áreas e maximizando-os em outras*” (Rio Grande do Sul, 1979, p. 32). A estratégia para alcançar tais objetivos detinha-se em dois aspectos: a coordenação e a inovação tecnológica. Através da coordenação, pretendia-se melhorar a eficácia da administração pública, concatenando, de forma simplificada e flexível, as ações e seus instrumentos. A inovação tecnológica era entendida como uma variável estratégica, tanto nas atividades agrícolas como nas urbanas, exigindo a capacitação do setor público para coadjuvar a iniciativa privada. Segundo a proposta, ambos os aspectos “*(...) guardam entre si recíproca influência, pois tanto a coordenação desejada implica inovação nas formas de atuação, como a inovação proposta só será concretizada através de uma eficiente coordenação*” (Rio Grande do Sul, 1979, p. 26). O intento da política de desenvolvimento do Governo Amaral de Souza era inovar na forma de administrar os instrumentos públicos de fomento econômico e na maneira de gerir a inovação tecnológica.

²⁴ “*Projetam-se como objetivos gerais:*

- 1) *a obtenção de ritmos de crescimento do Produto que não só superem o acréscimo vegetativo do contingente demográfico como permitam a consolidação do Estado no sistema nacional por sua participação na renda gerada;*
- 2) *a racionalização no uso do espaço, de forma que seja atenuado o gigantismo metropolitano e implementada a dinamização de outros centros de porte médio, capazes de configurar um sistema espacial mais equilibrado;*
- 3) *a oferta de emprego, compatível com a demanda originada não só pelo aumento populacional como, também, pela progressiva participação de pessoas ainda não integradas na força de trabalho.*” (Rio Grande do Sul, 1979, p. 30).

Contrariamente a essa estratégia inovadora, os instrumentos apresentados pela proposta de política de desenvolvimento pouco contribuíram para introduzir novos mecanismos ou aperfeiçoar os já existentes. Em primeiro lugar, defendia-se uma adaptação institucional, a qual era desdobrada em uma coordenação estadual e em uma coordenação com o Governo Federal e os Governos municipais. Basicamente, a adaptação institucional constituía-se em uma organização interna do Estado na busca de uma maior articulação com os centros decisórios da Capital do País. O objetivo era o de ampliar a gama de recursos federais direcionados ao Rio Grande do Sul e coordená-los em termos de cronograma, localização e especificações técnicas com os investimentos estaduais.

Em segundo lugar, preconizava-se a adequação dos investimentos em infraestrutura como um dos principais meios de “(...) *acionar e condicionar os investimentos privados, sobretudo, no que se refere aos seus aspectos setoriais e espaciais*” (Rio Grande do Sul, 1979, p. 44). A utilização desse instrumento e do consecutivo, centrado na formação de recursos humanos, não poderia ser considerada como uma forma inovadora de administração do desenvolvimento ao final a década de 70, visto que, como verificado anteriormente, ambos foram extensamente utilizados por administrações estaduais precedentes.

Os últimos dois mecanismos da proposta sustentavam o aprimoramento dos estímulos e incentivos e a mobilização e a agilização dos recursos. Ambas eram propostas que traziam, em seu corpo, poucas inovações para a administração pública. Este último mecanismo demonstrava a preocupação com o crescimento do déficit público, defendendo medidas tradicionais de contenção de despesas públicas e reformas na legislação tributária. O primeiro mecanismo citado trouxe para o centro do Estado a discussão quanto à importância da inovação tecnológica no processo de desenvolvimento. Seu maior mérito está no entendimento de que “*As tecnologias são parte integrante da cultura, sendo que o processo de evolução tecnológico, em cada uma de sua etapas, caracteriza o grau de capacitação das sociedades para dar solução as seus problemas peculiares*” (Rio Grande do Sul, 1979, p. 46).

Porém os instrumentos propostos, como a assistência técnica ao Setor Primário e a composição de um sistema de pesquisa para a indústria, possuem um alcance reduzido no sentido de capacitar a sociedade para o processo inovativo citado. Deve-se destacar, dentro dos mecanismos elencados, a proposta da utilização das compras do Governo como um instrumento para a expansão industrial e a inclusão de novos produtos no rol das empresas gaúchas. Tratava-se de um instrumento eficiente e inovador para a época, que permitia contornar as principais barreiras ao crescimento de pequenas empresas (Tendler, 1998), além de ser um positivo estímulo ao crescimento, atuando através da geração de oportunidades.

Nos primeiros anos do Governo Amaral de Souza, no campo da promoção do desenvolvimento regional, as políticas públicas propostas evoluíram com as atividades de coordenação de esforços com os Governos Federal e municipais. Como consta na Mensagem do Governador à Assembléia Legislativa no ano de 1980, “(...) *articulando programas entre a União, o Estado e os municípios com vistas a uma racional organização espacial de nosso território, o Governo sistematizou a atividade de Desenvolvimento Regional e Urbano*” (Rio Grande do Sul, 1980, p. 13). Paralelamente, como “*Não descurou o Governo das obras de infra-estrutura básica essenciais ao processo de desenvolvimento sócio-econômico do Estado*” (Rio Grande do Sul, 1980, p. 13), a alocação dos investimentos infra-estruturais acabou se constituindo em uma das alavancas da promoção regional no período. Esses investimentos guardavam relação direta com a concepção de que a implantação de grandes projetos seria o principal caminho para a superação das dificuldades econômicas e para uma reorientação produtiva do território. Como estava delineado na política de desenvolvimento,

“Particularmente a infra-estrutura, com decisiva influência na modelagem do espaço, exige abordagem cuidadosa, porque, se as aglomerações e desequilíbrios territoriais já fazem parte da paisagem nacional, também já se esboça o empenho de combatê-los vigorosamente. No caso, não é tanto o poder do investimento em si que tem a maior importância, mas o conjunto dos investimentos com seus efeitos múltiplos e compactos é que marca, incisivamente, os termos posteriores dos acontecimentos. Isso se estende com igual validade aos grandes projetos indutores onde sua capacidade de germinação representa um grande poder na direção das atividades econômicas” (Rio Grande do Sul, 1979, p. 40).

Para o Rio Grande do Sul, no início dos anos 80, o grande projeto de impacto ao alcance era a instalação do Pólo Petroquímico. Sua implantação, conforme o próprio Governador, constituiu-se, então, em uma das prioridades da administração pública.

“Na área econômica, nós tínhamos os grandes projetos, que o Rio Grande do Sul necessitava que fossem implantados. Um deles seria o Pólo Petroquímico que estava criado. No Governo Geisel, no Governo Guazzelli, foi criado o Pólo Petroquímico no Rio Grande do Sul. Qual a minha missão: a implantação do Pólo. Fazer funcionar, implantar, sair do papel. Aí era um grande problema, um grande desafio. O Rio Grande tinha que mudar o seu perfil econômico, não poderia ser apenas um Estado agropastoril. Nós tínhamos que, paralelamente, ser um Estado desenvolvido no setor secundário, (industrial) e no setor terciário; ter um desenvolvimento integrado. Então, o grande projeto, na época, não era implantar uma montadora, era o Pólo Petroquímico. Era a grande aspiração que existia no Rio Grande do Sul.” (Amaral de Souza, 1999, p. 4).

Ao final do período de Governo, a Mensagem do Governador enviada à Assembléia Legislativa demonstra a importância da atuação da administração pública para a implementação do projeto: *“Início referindo-me ao Pólo Petroquímico do Rio Grande do Sul, o Governo do Estado empenhou todos seus esforços para, em conjunto com o Governo Federal, concluir o projeto ainda nesta administração”* (Rio Grande do Sul, 1983a, p. 11). Para sua implantação, diversas obras infra-estruturais foram realizadas, abrangendo, dentre outras, a instalação de uma subestação transformadora de energia elétrica e a construção de viadutos rodoviários.

Outras ações de desenvolvimento regional tiveram um cunho setorialista de atuação. Foi o caso da implantação de um pólo de informática no Estado, dentro da estratégia de suporte à inovação tecnológica, apoiada principalmente por incentivos creditícios de bancos estatais (Rio Grande do Sul, 1983a). Da mesma forma, projetos de fortalecimento do complexo metal-mecânico e da metalurgia do cobre, que acabaram não tendo uma evolução semelhante no período do Governo em questão, tinham uma preocupação voltada mais às dificuldades de cada setor do que a seus aspectos regionais (Rio Grande do Sul, 1979).

A questão da Metade Sul ainda não alcançava o *status* de problema regional, embora algumas demandas específicas despontassem no contexto político: *“Quando nós começamos o governo, a grande reivindicação da Zona Sul era o porto de Rio Grande, era o problema do carvão”* (Amaral de Souza, 1999, p. 15). O Governo procurou, então, encontrar soluções específicas para problemas pontuais. Assim, a questão carbonífera recebeu estudos detalhados para o aproveitamento energético da matéria-prima extraída na região. Através de uma articulação com o Governo Federal, procurou-se modernizar e fortalecer o porto de Rio Grande. Todavia a complexidade dos fatores que determinam o histórico declínio da Metade Sul ainda não era abordada na sua plenitude pelo Governo Estadual.

Embora alguns estudos demonstrassem a estagnação relativa da região, não havia a identificação política da existência do que Sergio Boisier (1989) denomina de problema regional real. Do mesmo modo, no início dos anos 80, a sociedade gaúcha não tinha uma percepção uniforme das dificuldades da região e não ocorria uma pressão política organizada por uma resposta do poder público para a complexidade dos problemas da região. A impressão dominante naquele momento, entre os formuladores de política era de que a problemática da Metade Sul somente se havia avolumado nos anos recentes. *“Na minha época, as reivindicações que me chegavam foram razoavelmente atendidas. Depois do meu Governo, já vão lá 16 anos, os problemas surgiram. A pecuária entrou em um processo de crise, a orizicultura também, e a indústria de conservas.”* (Amaral de Souza, 1999, p. 15).

Ao término do Governo Amaral de Souza, sua meta principal de garantir uma transição democrática com o menor número de conflitos possíveis foi alcançada, com a transmissão do cargo para Jair Soares, seu sucessor, eleito diretamente em março de 1983. Do ponto de vista do desenvolvimento regional, apesar de ter enfatizado a questão das desigualdades entre regiões na Política de Desenvolvimento, poucas novidades foram apresentadas em termos de instrumentos para sua promoção. A estratégia empreendida centrou-se na implantação de grandes projetos, basicamente o Pólo Petroquímico, como a principal alavanca do progresso nas regiões. Deve-se realçar o enfoque dado à inovação tecnológica, sendo vista como um processo cultural. Porém os estímulos adotados nessa área, direcionaram-se para setores, ramos e empreendimentos específicos, quando deveriam agir regionalmente, procurando gerar um ambiente cultural inovador.

Com referência à Metade Sul, não existia uma compreensão clara de que, já naquela época, a parte sul do território gaúcho demonstrava continuamente, no seu conjunto, taxas de crescimento inferiores à da média estadual. Em decorrência disso, as políticas públicas propostas para a região não alteraram o quadro de épocas anteriores, marcado por ações setorialmente deliberadas. O posicionamento adotado foi o de apresentar respostas às demandas que surgiam, na tentativa de solucionar problemas específicos, sem uma definição clara da problemática das disparidades regionais.

4.3 - As Políticas de Desenvolvimento Regional no Governo Jair Soares – 1983-87

Constituindo-se no primeiro governador eleito com o voto direto da população gaúcha, após duas décadas de regime ditatorial, o Governador Jair de Oliveira Soares trazia para seu mandato intrincadas incumbências. Além de consolidar o processo democrático no Estado, teria que apresentar, prontamente, políticas públicas para a reversão dos “(...) *perversos resultados da crise presente*” (Rio Grande do Sul, 1983b, p. 89). O Plano de Governo delineado para sua administração identificava essa necessidade, realçando as dificuldades que eram impostas ao setor público pela redução da atividade econômica, pela gravidade da situação social e pela menor participação do Estado, que tinha sua capacidade de ação tolhida: “*Até mesmo pela novidade do problema, poucos são os estudos e alternativas apresentadas ao debate político para fazer-lhe frente*” (Rio Grande do Sul, 1983b, p. 89). Nessas condições é que, segundo a administração estadual da época, a estratégia de desenvolvimento deveria ser organizada.

Para atender às demandas vinculadas à retomada do crescimento, o Governo Jair Soares adotou uma estratégia de cunho social, calcada no desenvolvimento do capital humano, fundamentando a linha de atuação na saúde e na educação. Nas suas palavras:

“É bom enfocar o desenvolvimento sempre naquele conceito, que eu levei mais tarde para o Governo, do binômio saúde e educação, ou educação ou saúde, não importa a ordem, porque uma completa a outra. Sem saúde não se tem educação e sem educação não se tem saúde. (...) O Estado só pode atingir o desenvolvimento se ele tiver atendido estes pressupostos que são basilares da própria constituição. Saúde é dever e obrigação do Estado e direito do cidadão. Isto é constitucional. Educação também, é claro” (Soares, 1999, p. 1).

Nessa concepção, entendia-se que, considerando-se as limitações impostas ao setor público, o Estado deveria concentrar-se no atendimento das garantias mínimas da cidadania. *“O Governo não pode fazer tudo. É aquilo que eu disse, o Governo tem que garantir aquele mínimo constitucional, que é justiça, saúde, segurança e educação. Isto é o mínimo. O Estado não pode abrir mão e tem que fazer isso”* (Soares, 1999, p. 3). Apesar dessa posição, no plano de Governo apresentado em 1983, havia uma destacada preocupação com a questão do crescimento econômico, a geração de emprego e sua relação com o espaço regional.²⁵ É importante notar que, no início da década de 80, a questão regional estava definitivamente inserida na pauta das políticas de desenvolvimento do Rio Grande do Sul.

O plano de Governo de Jair Soares, na seção destinada à política de desenvolvimento, deixava clara a relevância de uma dispersão espacial dos benefícios do progresso. *“(...) a interiorização do desenvolvimento é condição básica para que se realize efetivamente a intenção manifesta pelo Governo de difundir os benefícios do crescimento econômico”* (Rio Grande do Sul, 1983b, p. 95). Um dos motivos para a evidência das políticas de desenvolvimento regional derivava do crescimento dos debates sobre o tema, enriquecidos, sobretudo, pelas contribuições de Cláudio Accurso. Em seus artigos, defendia a superação de modelos setorialistas que mirassem a eliminação de pontos de estrangulamentos, sem a concatenação maior com um conjunto amplo de ações. Na sua visão, macro-políticas de agentes coordenadores como o Estado e a nação eram fundamentais, pois *“(...) nenhuma solução regional pode ser encaminhada a partir da própria região”* (Accurso, 1982a, p. 13).

²⁵ *“Uma política de emprego adaptada ao momento presente deve ser entendida, igualmente, em função da identidade e especificidade das diversas regiões do Estado, aproveitando suas potencialidades e recursos. Dessa maneira, a prioridade pela interiorização do desenvolvimento, além dos efeitos estratégicos que se pretende obter à vista do secular movimento migratório e de suas poderosas conseqüências, visará obter resultados de curto prazo sobre a problemática do emprego, pela fixação do homem no seu meio original e pela atenuação das graves distorções sociais existentes na área urbana.”* (Rio Grande do Sul, 1983b, p. 90).

O debate, naquele momento, já evoluía no sentido de perceber que as desigualdades regionais resultavam de complexas relações com origem na base social e não devido apenas às especificidades positivas ou negativas que se impunham ao processo. Nitidamente, a partir do debate acadêmico, estava sendo aberto um novo caminho para o desenvolvimento regional no Estado. Diferentemente das ideias anteriores, focadas no desenvolvimentismo setorial e em instrumentos de apoio creditícios e infra-estruturais, sustentava-se, antes de tudo, a identificação do rol de circunstâncias que condicionavam o desenvolvimento e o subdesenvolvimento das regiões.

“É fundamental atentar para um fato de magna importância: não há desenvolvimento espontâneo. Nada assegura que uma área, desfrutando de um pleno desenvolvimento, tenha-o presente indefinidamente, assim como há regiões que apresentam um quadro perene de estancamento ao lado de outras com um crescimento continuado. O desenvolvimento é resultante de uma constelação de circunstâncias especiais, que nem sempre existem ou são permanentes. Daí a razão de conhecê-las, relacioná-las e extrair-lhes tudo o que oferecem para a dinâmica social” (Accurso, 1982b, p. 73).

A existência de um hiato temporal entre a produção científica e a incorporação de inovações no plano político, além do próprio direcionamento ideológico, obstou a imediata introdução destas novas concepções. Havia a percepção de que em administrações estaduais passadas os problemas regionais tinham sido abordados nas ações políticas, e, apesar dos esforços realizados, as políticas implementadas não teriam logrado reduzir as desigualdades.²⁶ Contudo a atuação regional proposta pelo programa do Governo Jair Soares também procurava ater-se a uma seletividade dos investimentos e à articulação destes com as ações de dinamização e diversificação da base econômica: *“Simultaneamente, faz-se necessária uma política de industrialização e de localização industrial, instrumentada por estímulos que levem ao surgimento de novas atividades no interior”* (Rio Grande do Sul, 1983b, p. 96).

Em decorrência dessa visão, a política de fomento ao desenvolvimento regional não sofreu grandes alterações, seja em seus objetivos, seja em seus instrumentos. No conjunto de objetivos, despontava a desconcentração da região metropolitana, o fortalecimento dos municípios do interior do Estado e a melhor ordenação da ocupação do solo. Os instrumentos propostos para tais fins calcavam-se no apoio financeiro, na distribuição da infra-estrutura e

²⁶ *“Este não é o primeiro programa de Governo que explicita uma política de interiorização do desenvolvimento. Pouco, entretanto, foi efetivamente conseguido na reorientação e atenuação das forças de concentração e centralização econômica e demográfica. As dificuldades são várias. Parte delas se deve à própria estrutura de produção e ao ritmo de desenvolvimento, assim como à condição do Estado como economia dependente do pólo nacional e dos centros externos.”* (Rio Grande do Sul, 1983b, p. 96).

de equipamentos sociais, no aperfeiçoamento do sistema de transporte metropolitano, bem como na realização de planos integrados de desenvolvimento para as regiões, com a intenção de ampliar a articulação com as ações de dinamização da base produtiva.

Sob o enfoque desses pressupostos, desenvolveram-se as ações regionais do Governo Jair Soares. A principal preocupação permanecia sendo o litoral, que, apesar das políticas implementadas no passado, continuava incapaz de manter um padrão de crescimento. As ações de cunho regionais conservavam-se sob o controle da Secretaria do Interior, Desenvolvimento Regional e Obras Públicas, que, no primeiro ano de Governo, iniciou a montagem do Plano para o Desenvolvimento Integrado do Litoral, com o qual “(...) *foi possível estabelecer a operacionalização das diretrizes para o desenvolvimento integrado, com o aproveitamento das potencialidades dos recursos naturais da região, cujo aumento da produção deverá ser acompanhado de rígido controle urbano, criteriosa e compatível articulação das ações setoriais*” (Rio Grande do Sul, 1987a, p. 225).

O intuito, portanto, era tornar mais estreitos os vínculos com os demais instrumentos governamentais de fomento, dentre os quais se destacavam as obras de infraestrutura, como os programas de recursos hídricos, circulação e transporte. “*No meu Governo, eu me recordo, as unidades sanitárias que eu fiz no Litoral, o auxílio que se deu para os hospitais do Litoral; eu me recordo que, em Capão da Canoa, nós fizemos estação de tratamento do esgoto (...) e outras coisas que se fez, tanto na área rodoviária, como nas plantações de árvores. (...) Enfim o Litoral Norte foi atendido.*” (Soares, 1999, p. 11).

A discussão em torno da problemática do extremo sul do Estado evoluía com uma embrionária movimentação política de defesa por ações específicas para a área. Embora, desde a década de 70, estudos estatísticos demonstrassem o menor crescimento da parte sul do Estado, como visto no Capítulo 1, não havia ainda o entendimento da necessidade de políticas públicas de desenvolvimento regional para essa parte do território, posteriormente denominada de Metade Sul. O que se tinha presente eram reivindicações insulares de políticos locais por uma maior atenção ao Sul do Estado. “*Havia, de uma forma incipiente, um movimento liderado pelo Irajá Andara Rodrigues. (...) Ele era deputado federal e já tinha sido Prefeito de Pelotas. (...) Mas não era, assim, forte.*” (Soares, 1999, p. 12).

A Metade Sul na sua concepção ampla, concebida como um espaço regional singular, não se inseria no rol de preocupações da política estadual. Primeiramente, ela não era entendida sequer como um espaço homogêneo. Em segundo lugar, os problemas regionais estavam mais relacionados com as externalidades sociais negativas da concentração urbana em Porto Alegre do que com a distribuição espacial do crescimento estadual. Em terceiro

lugar, para a opinião pública, permanecia obscura a existência de um desequilíbrio entre o Norte e o Sul do Estado, bem como suas principais causas e conseqüências. Por fim, o papel que o Estado havia cumprido no passado e que deveria, ou não, assumir no futuro quanto às disparidades regionais ainda era objeto de discussões nos meios políticos e acadêmicos. O próprio governador Jair Soares demonstrou as inquietudes desse debate.

“Quando eu ouço movimentos a favor de regiões do Estado eu fico intrigado, porque, se há alguma área que está menos produtiva, que estagnou, a culpa, certamente, não é só dos governadores; porque outras coisas entram em foco: um período de industrialização que nos atingiu e que, naturalmente, não beneficiou aquilo que nós temos por vocação que é o setor agropastoril.” (Soares, 1999, p. 3).

O Governo Jair Soares encerrou-se em março de 1987 com resultados positivos nas taxas de crescimento do Estado, acompanhando a recuperação nacional dos níveis de atividade econômica da década anterior. *“Em uma década marcada por um ritmo de crescimento bastante reduzido, é importante destacar o bom desempenho tanto da economia gaúcha como da nacional no período 1983-86”* (FEE, 1990, p. 42). Essa recuperação econômica esteve alicerçada, basicamente, na elevação das exportações e na maturação dos grandes projetos do II PND (Conceição, 1990). Nos anos de 1984, 1985 e 1986, o Produto Interno Bruto do Rio Grande do Sul atingiu taxas de crescimento de 6,1%, 3,7% e 8,8% respectivamente (FEE, 1990).

No que diz respeito ao desenvolvimento regional, a Administração Jair Soares não alcançou igual sucesso. Mesmo dando ênfase especial à interiorização do crescimento, seu plano de Governo não foi capaz de introduzir inovações de políticas que pudessem reverter a tendência concentradora da atividade produtiva no Rio Grande do Sul. Estímulos como a distribuição da infra-estrutura e de equipamentos sociais e a articulação com planos integrados de desenvolvimento regional permitem superar entraves específicos, mas não capacitam as regiões para constituírem um desenvolvimento auto-sustentado no longo prazo.

As pressões de políticos do Sul do Estado, decorrentes da percepção de que o território correspondente à Metade Sul enfrentava dificuldades em acompanhar o ritmo de crescimento do Rio Grande do Sul, não tinham sido, até aquele momento, suficientes para sensibilizar o Governo Estadual da necessidade de ações específicas para a região. Os problemas existentes no Sul do Estado eram identificados como deficiências conjunturais ou estruturais dos setores produtivos. As ações empreendidas direcionavam-se, de tal modo, aos esforços públicos de auxílio setorial e às políticas compensatórias amplamente adotadas no Brasil, segundo Marília Steinberger (1988), como já fora destacado na seção 2.3.

Persistia imperando a visão de que o desenvolvimento regional decorreria a partir do auxílio público para a superação de dificuldades específicas. A eliminação de barreiras ao crescimento, sejam elas infra-estruturais, sejam financeiras ou sejam tecnológicas, pode levar ao desencadeamento de períodos de progressos econômicos e sociais no curto e médio prazos. A manutenção do desenvolvimento no longo prazo, entretanto, exige muito mais do que o sucesso em ultrapassar um ponto de estrangulamento específico. O desenvolvimento fundamenta-se nas condições regionais de permanentemente superar esses estrangulamentos, que, de forma constante, estarão antepondo-se ao crescimento.

Isso não significa que a ausência de infra-estrutura, o atraso tecnológico e os demais entraves de um processo de desenvolvimento regional não devam compor as políticas governamentais de fomento. O argumento, o qual não era compreendido na época, é que, isoladamente, as ações dirigidas à superação desses entraves são importantes, mas não são suficientes para promover o desenvolvimento regional. São necessárias, antes de quaisquer medidas de estímulo ou instrumentos compensatórios, políticas públicas voltadas a construir socialmente uma estrutura dinâmica na região, apta a responder positivamente aos obstáculos do processo e dotada de agentes preparados para enfrentar os desafios do desenvolvimento.

4.4 - As Políticas de Desenvolvimento Regional no Governo Pedro Simon – 1987-90

O Governo Pedro Jorge Simon encerrou-se junto com a década de 80. Estes últimos quatro anos adquirem relevante distinção na análise empreendida nesta dissertação por dois motivos. Primeiro, porque, ao final da década de 80, desponta no meio político a percepção de que o conjunto dos municípios localizado ao Sul do Estado apresentava uma trajetória de crescimento inferior a dos localizados no Norte, configurando o que se pode denominar de um problema regional real. Conseqüentemente, surgem as primeiras movimentações de políticos locais, questionando a atenção dedicada pelos Governos Estadual e Federal aos municípios dessa área. Segundo, porque a administração pública do período demonstrou a vontade política de implementar instrumentos de desenvolvimento regional, diferenciados das propostas historicamente elaboradas, enfocando os aspectos da mobilização social como um dos principais componentes da ação pública.

Os anos iniciais da Administração Pedro Simon foram marcados por um período difícil para a economia no âmbito nacional. O que caracteriza o período entre 1986 e 1989 “(...) é a ocorrência simultânea da impossibilidade de retomada do processo de

crescimento econômico auto-sustentado e da recorrente e abrupta elevação das taxas inflacionárias” (Conceição, 1990, p. 32). O Rio Grande do Sul, considerada sua direta relação com a economia do País, sofria de iguais dificuldades, permitindo se afirmar, naquele momento, que “(...) *a crise da economia brasileira é também a crise da economia gaúcha*” (Conceição, 1990, p. 34).

Nessa conjuntura, em março de 1987, tomou posse Pedro Simon, representante do PMDB, eleito no mês de outubro do ano anterior. O documento denominado Diretrizes de Ação, apresentado pela Secretaria da Coordenação e Planejamento em setembro daquele ano, continha as estratégias básicas de atuação no campo do desenvolvimento. A preocupação com o crescimento era destacada naquele documento, o qual defendia que era “(...) *necessário cuidar que as condições básicas gerais de sustentação sigam existindo, destacando-se as infra-estruturais, as dos recursos humanos e as relacionadas a conhecimento, ciência e tecnologia*” (Rio Grande do Sul, 1987b, p. 41). Segundo Cláudio Accurso, Secretário de Coordenação e Planejamento nos primeiros anos, a prioridade do Governo estava direcionada ao crescimento global do Estado, a partir do qual, as economias regionais seriam dinamizadas. “*Nós não tínhamos uma preocupação de primeiro plano com a matéria regional. Nós tínhamos uma preocupação realmente com o Rio Grande do Sul como um todo. Aproveitar as oportunidades que havia, para ver que papel o Estado podia ter para poder realmente ser útil, ser oportuno*” (Accurso, 1999, p. 7).

Isso não significava que, durante o Governo Pedro Simon, a questão regional não tivesse sido abordada. A própria indicação do Economista Cláudio Accurso para a Secretaria de Coordenação e Planejamento, por suas diversas contribuições no campo da economia regional, sinalizava, ao menos, o desejo de buscar caminhos para a promoção dos territórios gaúchos. Nas definições do plano de Governo, mesmo antes da posse, discutiu-se a possibilidade da promoção de uma desconcentração da atividade produtiva regional no sentido Oeste do Estado, como foi relatado:

“Nós sempre achávamos, eu particularmente tinha essa idéia, que o Estado tinha que ter um eixo alternativo ao de Porto Alegre à Caxias. Tinha que ter um eixo alternativo. Eu sempre pensei em um eixo a oeste, que poderia ser assim, digamos, Santa Maria, Panambi, Ijuí, Cruz Alta. Um eixo nesta direção, onde se devesse concentrar recursos de modo a começar a estabelecer alternativas de localização. Aí sim usar os instrumentos que o Estado tinha, como hoje tem, priorizando as localizações em cima desse eixo” (Accurso, 1999, p. 7).

Embasado em trabalhos teóricos anteriores, argumentava-se que *“O que mais vem prejudicando a abordagem regional é a visão parcial dominante e a atemporalidade das ações dirigidas”* (Accurso, 1982a, p. 12). Criticava-se, então, a visão setorialista e atemporal das propostas implementadas no passado, que impossibilitavam determinar os encadeamentos necessários a uma política regional ampla. Conforme está atestado nas diretrizes de ação, *“As ações setoriais têm sido desarticuladas e pulverizadas no Estado, porque a falta de visão regional produz ações que são mais dispendiosas por não considerarem as potencialidades e complementaridades locais”* (Rio Grande do Sul, 1987b, p. 45).

Apesar desse posicionamento crítico, uma das principais políticas públicas de desenvolvimento do Governo Pedro Simon estava atrelada a um impulso a ramos específicos do setor industrial, como o metal-mecânico e o petroquímico, através da implantação de um grande projeto. Ao final da década de 80, o grande projeto não mais se relacionava a uma inversão pública federal, mas sim à atração de uma montadora de veículos privada. *“(...) o Estado deve perseguir a instalação de uma montadora de veículos, especialmente considerando a multiplicidade e produtos e processos do ramo metal-mecânico, e a terceira geração de petroquímicos e sua influência na geração de empregos”* (Zero Hora, 1987b, p. 25). Se a viabilização da instalação de uma montadora era prioridade, mecanismos públicos deveriam ser empreendidos nesse sentido. A atuação do Governo passaria pela organização interna e a mobilização dos instrumentos, podendo ser compreendida como uma embrionária reforma do Estado, em moldes semelhantes ao movimento da Nova Administração Pública disseminada mundialmente nas décadas de 80 e 90, conforme exposto na seção 2.5.²⁷

“Nada é mais urgente do que a modernização do setor público, entendendo-se como tal o seu integral reordenamento através de métodos e processos de trabalho que lhe dêem transparência e eficiência. Transparência, para que sejam permitidos controles sociais efetivos, e eficiência, para que, reduzindo seus custos, se liberem recursos para financiar os serviços que estão faltando” (Rio Grande do Sul, 1987b, p. 30).

²⁷ Para a implementação desta política de administração pública foram determinadas sete propostas de ação:

- a) Reorganização com vistas a superposições de funções e simplificações de estruturas densas e onerosas;
- b) extinção de órgãos;
- c) privatização de atividades estranhas ao interesse público;
- d) substancial redução dos custos com pessoal através de dispensas, remanejamento, treinamento e eliminação de privilégios de qualquer natureza;
- e) novo plano de carreira, eliminando-se disparidades e aberrações de toda ordem;
- f) revisão de vantagens que foram financeiramente insustentáveis e socialmente injustas;
- g) aumento do tempo de serviço de algumas categorias funcionais por estar em inteira desproporção com a produtividade média e expectativa de vida da população, e ainda por não consultar o interesse da administração pública” (Rio Grande do Sul, 1987b, p. 31).

Era perceptível que as políticas de desenvolvimento permaneciam mantendo seu viés setorialista. Porém uma das novidades era o encadeamento das ações planejadas. A proposta constituía-se em integrar territorialmente as interseções produtivas de diversos ramos. Seguindo-se as referidas concepções teóricas emergentes nos anos 80, a instalação de uma montadora, por exemplo, desenvolveria conexões com os ramos metal-mecânico e petroquímico, dinamizando suas regiões. Tais políticas de desenvolvimento, propostas no primeiro ano do mandato, acabaram não progredindo na medida do esperado. Como resultado, segundo a opinião do Secretário Cláudio Accurso, os resultados pretendidos pelas políticas regionais no Governo Pedro Simon “*Não foram alcançadas, porque sequer foram tentadas de forma objetiva, de forma consistente, de forma continuada*” (Accurso, 1999, p. 16).

Paralelamente a específica atuação no fomento das atividades produtivas, as diretrizes de ação propostas ao início do Governo Pedro Simon destacavam especial atenção ao desencadeamento de um processo de descentralização e participação regional. Apesar de defender a transferência de recursos e deveres aos municípios, a descentralização sustentada naquele momento não guardava relação direta com a contemporânea corrente defensora do envolvimento das organizações não-governamentais e da sociedade civil na definição e na realização de serviços públicos e programas de fomento, que limitam os governos estaduais a um papel secundário, como a execução de funções reguladoras e coordenadoras.²⁸

De acordo com a proposta da administração daquela época, a descentralização indicaria um caminho diferenciado, no sentido de ampliar a atuação do Governo Estadual nas diversas regiões. Buscava-se o fortalecimento dos governos municipais através de ações compartilhadas, ao mesmo tempo em que estimulava valores democráticos com a implantação de espaços de participação regional que permitissem a condução do próprio desenvolvimento. “*O Governo pretende desconcentrar as atividades setoriais, aumentar a integração Estado-município, ampliar a participação das comunidades locais e criar condições para um planejamento regional, fruto da ampla discussão local*” (Rio Grande do Sul, 1987b, p. 46). De certa forma, eram propostas políticas que demonstravam uma visão diferenciada da promoção do desenvolvimento regional, não tanto focalizada nos estímulos pontuais, mas sim abrangendo as condicionantes da estrutura social. A abordagem aproximava-se da dinâmica das três direções, (local, central e cívica), identificadas por Judith Tendler (1998) a partir da sua já citada apreciação das exitosas iniciativas de promoção regional empreendidas no Ceará.

²⁸ Esta dissertação não se propõe a examinar de forma aprofundada as políticas de descentralização administrativa implementadas no Brasil e no mundo nas últimas décadas. Uma complexa análise crítica de suas proposições pode ser encontrada em Tendler (1998) e em Guerrero (1999).

Sob o ponto de vista da proposta do Governo Pedro Simon, o desenvolvimento regional não seria alcançado apenas com as ações setorialistas e os sustentáculos pontuais. Seria necessário, também, estimular a participação das comunidades regionais na busca de soluções aos seus problemas e envolver os municípios nas políticas estaduais de âmbito regional. O envolvimento das prefeituras realizar-se-ia a partir da instalação dos Escritórios Regionais de Governo.²⁹ A participação regional seria o instrumento utilizado para mobilizar os agentes sociais imprescindíveis ao seu progresso. *“O processo de participação embasará a mobilização social dinamizadora e desenvolvimentista, sem a qual nenhum Governo conseguirá escapar da sua torre de marfim.”* (Rio Grande do Sul, 1987b, p. 48).

A participação regional, portanto, possuía dois objetivos preponderantes. Primeiro, disseminar os valores e as práticas democráticas, e, segundo, impulsionar a mobilização social dos agentes regionais. Sua efetivação decorreria da implementação de mecanismos públicos de promoção e de garantia da manutenção das práticas participativas. *“O processo de participação implica a reinstitucionalização dos mecanismos que permitem maior envolvimento das populações interessadas na solução de seus problemas. Passa pela criação de conselhos regionais e locais que ampliem a cidadania, pela concessão de voz às expressões representativas e legítimas dos segmentos da população até hoje excluídos”* (Rio Grande do Sul, 1987b, p. 47).

Ao contrário das ações setorialistas do desenvolvimento, como a infrutífera tentativa da instalação de uma montadora de veículos, as ações de cunho sócio-territorial conseguiram obter um enraizamento maior. Mesmo que as políticas propostas não tenham alcançado todas as metas previstas inicialmente, a descentralização buscada no período entre 1987 e 1990 foi fundamental para firmar a base de atuação do setor público nesse campo e difundir a idéia em âmbito estadual.³⁰ Essa ação pública inovadora possibilitou que, nos governos seguintes, o diálogo com as regiões fosse ampliado e que políticas estaduais fossem direcionadas para a mobilização social e para a construção conjunta do desenvolvimento.

²⁹ *“Será estabelecido um plano de atuação regional único, com o ajuste de todas as Secretarias e Órgãos setoriais do Estado à nova regionalização. Para isso, serão criados Escritórios Regionais de Governo (ERGS) e Conselhos Regionais de Órgãos Estaduais e de Municípios.*

A regionalização consiste na criação de escritórios regionais, cujo coordenador, designado pelo Governador, terá a tarefa de reunir e integrar os diferentes representantes setoriais do Executivo Estadual (...)

Paralelamente será constituído um conselho integrado pelos prefeitos de todos os municípios integrantes da região, com a função de apresentar reivindicações, discutir soluções, acompanhar e avaliar a ação administrativa dos órgãos estaduais e tomar providências na formação de consórcios municipais e outras formas associativas que dinamizem as relações entre o Executivo Estadual e as lideranças de região (...)

A plena consolidação dos escritórios dar-se-á com a implantação gradativa do ‘orçamento regionalizado’, importante passo no sentido da democratização da aplicação dos recursos públicos estaduais.” (Rio Grande do Sul, 1987b, p. 46).

³⁰ Diversos artigos e reportagens sobre o tema foram publicados na época; ver, por exemplo, **Zero Hora** (1987a).

A constatação empírica das diferenças de crescimento entre as partes sul e norte do Rio Grande Sul, feita por especialistas coordenados por Cláudio Accurso, na década de 70,³¹ somente veio a ganhar uma repercussão política vultosa, coincidentemente, no momento em que este compunha o Secretariado Estadual. Em 1988, o então Deputado Federal Irajá Andara Rodrigues, após coletar dados referentes à Receita Tributária do Orçamento de Investimentos do Estado e aos gastos de custeio realizados, identificou um posicionamento discriminatório de saldo negativo para os municípios localizados ao Sul do Estado.

Os resultados de sua investigação conduziram-no a diagnosticar que uma das principais causas para o menor crescimento da parte sul estava relacionada ao descaso com a região dos diversos governos que se sucederam. Em decorrência de sua percepção e fazendo uso de seu mandato no Congresso Nacional, iniciou uma série de discursos enfocando a realidade da Metade Sul e condenando aquilo que considerava um processo discriminatório em relação à região. Segundo seu depoimento, documentado pela Assembléia Legislativa:

“Na época quanta gente me torceu o nariz, e hoje ainda torcem em função do posicionamento que costume tomar, de forma clara e aberta. Não tenho duas caras, duas palavras, dizendo o que penso, ainda mais porque acredito nessas verdades. Os que não gostarem, que fiquem com as suas verdades. Insisto que a região vem sendo discriminada violentamente. Afora seus problemas estruturais, afora sua formação étnica diferente ao que predomina na Metade Norte do Estado, há um processo de discriminação permanente. Naquela época fiz um levantamento dos recursos tributários do Estado provenientes da Metade Sul e os gastos do Estado com a região. Diante desse levantamento passei a entender algumas das razões pelas quais crescíamos tão pouco, nos distanciando cada vez mais da Metade Norte. (...) Esses dados me levaram a conclusão de que era indispensável fazer essa denúncia, começando a fazê-la em 1988, de forma muito agressiva em alguns momentos” (Rio Grande do Sul, 1996b, p. 92).

Notoriamente, seus discursos surtiram efeito político somente no médio prazo. Nos anos seguintes aos seus pronunciamentos, não foi observada a ocorrência de uma maior movimentação do Governo Pedro Simon na direção de políticas de desenvolvimento para a região. A Mensagem do Governador, enviada à Assembléia Legislativa ao final de seu mandato demonstra a permanência das mesmas primazias de atuação da administração, sem uma ação específica à problemática da parte sul do Estado. A questão integral da Metade Sul, portanto, não havia sido incluída entre as prioridades de ação do setor público estadual.

³¹ Como referido anteriormente, a evolução inicial da constatação empírica do declínio relativo da Metade Sul pode ser observada no relato de Cláudio Accurso (1999) transcrito em anexo

Havia a compreensão, entre os principais tomadores de decisão do Governo, da necessidade de uma transformação no conjunto dos interesses enraizados entre os agentes locais. A evolução histórica da Metade Sul teria conformado uma estrutura arraigada às tradições produtivas seculares da região, desestimulando o dinamismo em outras esferas e estabelecendo uma base empresarial com baixa capacidade empreendedora.³² *“Eu acho que em regiões como esta, têm que se apostar nas pessoas, nas pessoas que estão lá, nos agentes que estão lá. Mas somente se fizer uma oxigenação respeitável no sentido de mudar interesses, mudar o quadro de interesses.”* (Accurso, 1999, p. 10).

Essa transformação não ocorreria no curto prazo; seria um programa para 20 ou 30 anos, incompatível com as pretensões abrangidas em um período de Governo apenas. Certamente, a visão de que a solução da problemática da Metade Sul seria de longo prazo foi um elemento prejudicial para a sua inclusão entre as políticas prioritárias do Governo Pedro Simon. Isso não significa que houvesse um descaso da administração pública com a região como o Deputado Irajá Rodrigues apregoava. Na verdade, a região era atendida conforme as suas dificuldades, demandas e pressões; o que não existia era um envolvimento maior do Estado na busca de mecanismos que pudessem reverter a tendência histórica do seu declínio.

O final da década de 80 veio acompanhado da ratificação de que as políticas de desenvolvimento regional implementadas nas últimas administrações estaduais não tinham alcançado os resultados esperados, e, quando conseguiram promover o crescimento de uma região, este ocorria de forma volúvel, sem uma sustentação no longo prazo. O Litoral Norte, a despeito das regulares políticas destinadas ao seu crescimento durante as décadas de 70 e 80, teve sua participação muito pouco alterada no Produto estadual. Os municípios da Metade Sul, beneficiados por ações específicas de administrações anteriores, não sustentaram níveis de crescimento constantes por mais de uma década.

A cidade de Rio Grande é um bom exemplo. Na década de 70, estimulada pela ampliação de seu porto marítimo e pela implantação de um distrito industrial em área adjacente, ela alcançou uma elevação na participação estadual do setor industrial de 3,3% para 5,9% entre 1970 e 1980. Entretanto sua recuperação não teve sustentabilidade nos anos

³² *“Não obstante, se pensou na região sul. Por exemplo, eu me lembro que nós fomos procurados por empresários da região sul sobre um projeto de celulose. Um grande projeto, similar ao da RIOCELL. Um projeto na ordem de, provavelmente, 400 ou 500 milhões de dólares. Era um enorme projeto. Eles nos procuraram porque estavam a fim de se associar a outros empresários, inclusive uns que nem eram da área, para fazer um projeto que desse um grande estímulo a região. Como eles tinham uma boa base de matérias-primas, que eram prioritárias e preexistiam ali, (...) eu consultei o governador no sentido de liberar o recurso para fazer os estudos do projeto, pois tinha que contratar consultores internacionais. O governador liberou. Nós fizemos o estudo. Era possível fazer o projeto. Entregamos aos empresários desta região e não aconteceu nada.”* (Accurso, 1999, p. 9).

seguintes, tendo sua parcela reduzida em dois terços no ano de 1988, “(...) *aparentemente abortando o que, no final da década anterior, parecia ser o início da formação de um importante núcleo industrial na região sul do Estado*” (Alonso & Bandeira, 1990, p. 108).

Outras ações públicas de desenvolvimento adotadas por governos precedentes foram, inclusive, determinantes para a ampliação da concentração das atividades produtivas na Metade Norte, mais especificamente no eixo entre Porto Alegre e Caxias do Sul, em processos semelhantes aos apresentados na seção 2.2. A instalação do Pólo Petroquímico de Triunfo constituiu-se em uma expansão horizontal da estrutura produtiva localizada no eixo citado, ampliando a participação da região na qual o eixo está situado em mais de 4% nos anos de 1980 a 1988. “*Tal fato, evidentemente, não configura uma efetiva desconcentração espacial, que seria caracterizada pelo surgimento e/ou fortalecimento de outros núcleos industriais em áreas mais distantes.*” (Alonso & Bandeira, 1990, p. 108).

Em suma, a década de 80 foi caracterizada pela ampliação do processo concentrador da atividade produtiva do Rio Grande do Sul, apesar dos esforços públicos para a contenção dessa tendência tenham sido fortalecidos nos últimos anos, acompanhando, de alguma forma, os avanços da própria teoria do desenvolvimento regional e das políticas públicas descritos no primeiro capítulo desta dissertação. Por conseguinte, a década adjacente foi marcada pela evolução das demandas públicas vinculadas à questão das disparidades regionais por parte dos vários segmentos da sociedade gaúcha e pela ampliação da preocupação política com o tema, como será observado na subsequente análise das administrações públicas que governaram o Estado no período entre 1991 e 1998.

4.5 - As Políticas de Desenvolvimento Regional no Governo Alceu Collares – 1991-94

A percepção do crescimento díspar entre as regiões do Rio Grande do Sul no início dos anos 90 acarretou pressões políticas muito fortes em defesa das regiões menos desenvolvidas. O acirramento dos debates políticos conduziu ao surgimento de propostas radicais para a superação das desigualdades, como o movimento separatista para a criação do Estado do Piratini no Sul e o da anexação à Santa Catarina, organizado por municípios situados no extremo norte do Estado. “*Na verdade, não é difícil discernir que essas propostas (...) se derivam, em última análise, do agravamento de tensões causadas por um padrão de crescimento econômico espacialmente desigual.*” (Alonso & Bandeira, 1990, p. 109).

O mandato do Governo de Alceu de Deus Collares, representante do PDT eleito para os primeiros quatro anos da década de 90, teve seu princípio em meio à efervescência desse debate. Não obstante, a problemática regional era perfeitamente conhecida pelos tomadores de decisão da administração que assumia. Assim, as definições evoluíam no sentido da definição da forma de atuação do Estado. Entre a alternativa de investir contra os obstáculos específicos que emperravam o crescimento em cada região e a de buscar na organização social os caminhos para a superação das dificuldades, a opção do Governo recaiu sobre a segunda. *“Nós sabíamos que tinha problemas no Litoral Norte, sabíamos que os tínhamos na região Noroeste Colonial do Estado, cada um deles tinha os seus problemas. Mas nós não podíamos criar uma secretaria ou uma subsecretaria para cada um deles.”* (Nique, 2000, p. 2). A estratégia de atuação do Governo Alceu Collares voltou-se ao fomento da auto-organização sócio-territorial como o principal instrumento de desenvolvimento nas regiões e, inclusive, do espaço que delimitava a Metade Sul. Podendo ser entendida como uma evolução das propostas de descentralização regional da administração precedente, a administração pública trouxe para si a incumbência de promover a congregação da sociedade através da criação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento.

“A primeira verificação que nós constatávamos, quando coordenamos o plano de Governo, é que havia uma disparidade entre as regiões do Estado do Rio Grande do Sul. Essa disparidade, inclusive, era uma constatação que tinha nascido até com o trabalho feito pelo Accurso, que demonstrava aquela diferença de crescimento e a diferença de captação de investimentos da Metade Sul do Estado do Rio Grande do Sul. Entretanto, o assunto, no nosso entender, não deveria ser enviado de maneira direta para a Metade Sul; como se fez anteriormente, uma política específica para a Metade Sul. Mas sim através dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento. Nós tínhamos como mecanismo de planejamento fundamental, a instalação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento. Uma das razões importantes, no nosso entender, sob o ponto de vista do planejamento, é que, em primeiro lugar, as regiões se autoformatariam, foi o que efetivamente aconteceu; e, segundo, o Estado, por ser o coordenador geral, tinha uma missão fundamental que era a da redistribuição dos investimentos no Estado do Rio Grande do Sul. (...) Não tinha uma política específica para a Metade Sul do Estado.” (Nique, 2000, p. 1).

Implantados a partir de 1991 e sancionados por Lei Estadual somente em 1994, os Conselhos Regionais de Desenvolvimento, ou Coredes, são instituições independentes, organizadas localmente por iniciativa do Governo em questão. Nasceram com a finalidade de promover a descentralização política através da manutenção de um espaço permanente e apartidário de participação da comunidade regional. Seus objetivos principais constituíam-se

em estimular a ação organizada da sociedade na busca do desenvolvimento e orientar e respaldar as políticas públicas para a região, além de representarem uma instância de regionalização do Orçamento do Estado, dirigindo recursos às demandas verificadas localmente (Verschoore, 1999).

Os Conselhos Regionais de Desenvolvimento, segundo a apreciação de Alceu Collares, seriam decisivos na mobilização social exigida para a realização das reformas estruturais nas regiões sem o uso da força. Não obstante, as estruturas montadas conformavam um instrumento público de estímulo à participação cívica nas comunidades regionais.³³ O próprio governador tinha a consciência de que este mecanismo consolidava a democracia. *“Eu tentava, através disso, despertar a consciência política da cidadania para uma efetiva participação nos negócios e no destino do Estado. (...) Era como uma espécie de bomba de participação muito forte nos destinos locais, regionais e do Estado.”* (Collares, 1999, p. 5).

As demais ações da administração pública voltadas ao crescimento econômico foram empreendidas, sobretudo, pela Secretaria do Desenvolvimento Econômico e Social, que, no primeiro ano de mandato, substituiu a antiga Secretaria de Indústria e Comércio. A nova secretaria tinha uma função eminentemente coordenadora, delegando aos órgãos vinculados a função da implementação das políticas. Acreditava-se que *“Desvinculando-se da elaboração de tarefas operacionais, a Secretaria poderia ampliar a sua atuação de articuladora entre o setor público e o privado na promoção, principalmente, do crescimento industrial e comercial do Estado”* (Rio Grande do Sul, 1995a, p. 297).

Estruturada nesse escopo de atuação e tendo como norte o projeto Povo Grande do Sul (Rio Grande do Sul, 1991), a Secretaria do Desenvolvimento Econômico e Social perseguiu, durante o período de governo, um conjunto de sete objetivos. Dentre eles, destacavam-se a geração de empregos, o desenvolvimento tecnológico, o aumento das exportações, o fortalecimento de pequenas empresas e, devido às constantes pressões, a racionalização territorial da distribuição da atividade industrial. Representando uma das principais secretarias na articulação com os Conselhos Regionais de Desenvolvimento, caberia a ela a coordenação das demandas e dos planos regionais de desenvolvimento que fossem realizados com os instrumentos de fomento existentes no Estado.

³³ *“A contribuição mais importante do atual Governo para a consolidação das instituições da democracia e do governo representativo no Rio Grande do Sul foi a criação e a implementação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento, concebidos com o propósito de viabilizar a descentralização política por regiões e, com base nela, a democracia participativa e a gestão social do governo. Através dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento, os diferentes segmentos da sociedade, regionalmente assentados, adquiriram o direito e o poder de participar nas decisões públicas fundamentais, entre as quais a definição de metas e prioridades no investimento governamental e a locação de recursos no planejamento e no orçamento.”* (Rio Grande do Sul, 1995, p. 5).

Paralelamente, outras secretarias também empreendiam esforços em uma política de desenvolvimento para o Estado. A Secretaria da Fazenda estava incumbida de ampliar a receita do Estado através do combate à sonegação. A Secretaria da Coordenação e Planejamento, apoiada pelos órgãos vinculados ao Setor Primário, entendia que a base para um crescimento célere e duradouro se localizava no potencial dos encadeamentos produtivos a jusante e a montante da agropecuária. Inicialmente, a atuação do Estado seguiria como fundamento territorial a citada noção clássica de bacias hidrográficas. O estudo do desenho das bacias gaúchas e de seus problemas seria o ponto de partida das políticas (Nique, 2000). Além disso, foram definidos outros instrumentos de ação contendo mecanismos de combate aos fatores que entravavam o setor no período, como os condomínios rurais e o Programa Troca-Troca, ambos financiados pelo Fundo Estadual de Apoio ao Pequeno Estabelecimento Rural (FEAPER), com a assessoria técnica da EMATER (Rio Grande do Sul, 1995a).

Os primeiros anos do Governo Alceu Collares foram acompanhados de uma intensificação dos movimentos reivindicatórios em relação à Metade Sul. Em grande parte, esse fenômeno ocorreu pela difusão da sua problemática perante a opinião pública, após constantes pronunciamentos políticos, ameaças separatistas, além de publicações científicas.³⁴ Em decorrência desses movimentos e no lastro da constituição dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento, a própria região procurou empreender uma mobilização social, organizando fóruns de discussões e motivando seus representantes políticos para uma ação mais efetiva em favor da área como um todo.

A organização dos agentes regionais originou a elaboração de um grande fórum no Sul do Estado, contando com a participação do Governo Estadual e da Assembléia Legislativa, para avaliar os problemas da região sul, as soluções, as novas proposições e o papel do Estado. O documento-síntese das discussões, que tiveram como centro a Universidade Federal de Santa Maria, continha a identificação de um volumoso elenco de problemas nos diversos setores, algumas soluções e poucas inovações em termos de alternativas de ação estatal para a região (Rio Grande do Sul, 1992).

Como os governos em geral são sensíveis às pressões sociais organizadas, a mobilização empreendida na região gerou frutos em um curto espaço de tempo. Em outubro do ano seguinte, a administração pública estadual apresentou seu projeto articulado de desenvolvimento para a área abrangida pelos Coredes Sul, Centro-Sul, Fronteira Oeste,

³⁴ Faz-se alusão aos diversos estudos realizados por técnicos da Fundação de Economia e Estatística nas décadas de 80 e 90, referentes à evolução dos agregados econômicos regionais e de suas disparidades. Para maiores detalhes e referências, consultar Alonso et. al. (1994).

Central e Campanha, que já haviam sido formados e que representavam, em certa medida, o espaço territorial da região sul. Através desse projeto, o Estado pretendia aglutinar os mecanismos de promoção econômica existentes, orientando-os para a região e estabelecendo incentivos financeiros compensatórios de atração de investimentos, como a redução dos custos de instalação nos distritos industriais de Santa Maria, Rio Grande e Bagé.

Na concepção do Governo do período, a retomada do crescimento da Metade Sul dependeria de uma atuação firme do Estado em duas esferas. A primeira compreendia ações pontuais de apoio às unidades econômicas existentes na região para que superassem suas dificuldades conjunturais. Segundo Alceu Collares, pretendia-se “(...) *tentar revitalizar o setor produtivo, a partir das frutas aqui na região de Pelotas, o porto de Rio Grande precisa ser revitalizado. (...) Agora, essas medidas são todas apenas paliativas e nós tomamos muitas delas*” (Collares, 1999, p. 8). Na outra esfera de atuação, os esforços do Estado deveriam abranger os problemas estruturais da região, procurando, dessa forma, modernizar o sistema produtivo e dinamizar sua organização social. Mas, conforme o governador, “*A segunda é mais complicada. Depende de um processo de conscientização que acarrete a alteração profunda do sistema de produção. De tal maneira que precisa se fazer grandes investimentos em infra-estrutura e um grande investimento na educação*” (Collares, 1999, p. 8).

Alguns desses investimentos em educação e infra-estrutura foram realizados, com a instituição dos Centros Integrados de Educação Pública (CIEPs), e o desenvolvimento da Zona de Processamento de Exportações (ZPE) no município de Rio Grande. Outras ações, mesmo não constantes inicialmente no plano de Governo, trouxeram melhorias localizadas; foi o caso do Pró-Guaíba, que, de um projeto de saneamento, evoluiu para um projeto complexo de desenvolvimento sustentável. Todavia, no âmbito geral, as políticas públicas no Governo Alceu Collares não atingiram a totalidade das metas a que se propunham. De acordo com a própria análise da Secretaria do Desenvolvimento Econômico e Social, seu desempenho acabou prejudicado por dificuldades organizacionais, em termos da pouca disponibilidade de recursos, falta de funcionários para atender às atividades originadas com a reformulação da Secretaria e a impossibilidade de oferecer uma capacitação específica ao corpo técnico para a execução das novas funções exigidas (Rio Grande do Sul, 1995a).

Superando as dificuldades, a administração pública do período, através das políticas planejadas de apoio aos setores industrial e comercial aliadas às propostas voltadas ao Setor Primário, compôs um importante papel no crescimento econômico do Estado. Nos anos de 1992 e 1993, por exemplo, a taxa de crescimento estadual esteve acima da taxa nacional, mantendo uma média de expansão de 8,5% a cada ano (FEE, 1998). Do ponto de

vista regional, entretanto, o crescimento econômico ocorrido no Governo Alceu Collares não foi suficiente para reduzir as desigualdades existentes, atuando, até mesmo, como um fator de sua ampliação, fato já verificado em administrações anteriores. Um das barreiras impostas aos esforços para a redução da concentração produtiva foi a impossibilidade de, no curto prazo, valer-se de toda a dinâmica social e a interação entre agentes que a implantação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento poderia proporcionar.

Nos primeiros anos de sua formação, a experiência dos Coredes demonstrou as mesmas dificuldades encontradas na grande maioria dos processos de construção de práticas participativas. O despreparo de ambos os lados, por parte tanto da esfera governamental de constituir um espaço para debate público imparcial, quanto da população, inabilitada a utilizar os instrumentos de abertura para a discussão e o aprofundamento de propostas, impediu que os Conselhos Regionais de Desenvolvimento servissem como um mecanismo eficiente de fomento ao desenvolvimento das regiões.

Foi salutar a iniciativa do Governo Estadual de estimular, através dos esforços do setor público, a mobilização das sociedades regionais e a sua interação com a administração do Estado. Segundo os documentos impressos, para o Governo a participação regional era fundamental na consolidação da democracia, mas se constituía, também, em um componente dinamizador do progresso. *“Participando, o cidadão se torna co-responsável, ao mesmo tempo em que impõe padrões mais exigentes àqueles a que delegou o poder de governar. A descentralização política é, nesse sentido, uma inovação social tão ou mais importante do que as inovações tecnológicas em curso.”* (Rio Grande do Sul, 1995a, p. 305).

No entanto, durante os anos iniciais, a construção de uma sinergia interna nas regiões e a composição de relações colaborativas entre as comunidades regionais e o setor público não evoluíram de forma sistemática. Os esforços dos participantes dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento concentraram-se na possibilidade de indicar as prioridades de alocação de recursos orçamentários na região, *“(...) configurando uma espécie de versão territorialmente ampliada das experiências de orçamento participativo existentes em escala municipal”* (Bandeira, 1999, p. 45). Apesar desses esforços, poucas demandas foram atendidas pelo Governo Estadual, retraindo o interesse gerado pela participação regional e a confiabilidade no instrumento como um todo. *“O crescimento não foi equânime, até porque os Conselhos Regionais não funcionaram, em sua plenitude, na implementação das suas prioridades. Não funcionaram por falta de verbas do Governo para a implementação das suas prioridades.”* (Nique, 2000, p. 11).

O insuficiente avanço na utilização de todo o instrumental potencializado com a criação dos Coredes teve reflexos negativos nas ações empreendidas para a Metade Sul. O plano que pretendia articular os agentes e as atividades produtivas na região, modernizando e diversificando a estrutura produtiva, não alcançou uma repercussão efetiva na estrutura social, reforçando apenas seus incentivos compensatórios para a localização de investimentos. Acabou sendo prorrogado até o final do Governo, através de seguidos decretos, os quais ampliaram sensivelmente a destinação de recursos financeiros para a região.

O Governo Alceu Collares encerrou-se ao final do ano de 1994, salientando na Mensagem à Assembléia Legislativa, as principais realizações do setor público no período. *“Nos últimos anos, três importantes fatos assinalaram positivamente a história do Rio Grande do Sul: a economia retomou o seu impulso e o seu vigor, as finanças públicas foram recuperadas e o Estado reconquistou a força política no conjunto da federação brasileira”* (Rio Grande do Sul, 1995a, p. 3). Nada obstante, sob o enfoque desta dissertação, as maiores contribuições dessa administração ocorreram em outros campos.

A implantação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento, apesar dos escassos resultados no curto prazo, é mais um demonstrativo de que o conceito unidirecional, no qual somente onde exista uma sociedade civil preparada podem ser encontrados governos eficientes, possa ser substituído por um conceito bidirecional, onde o Estado seja também um dos principais agentes de construção de uma sociedade civil atuante e responsável na condução do seu futuro. O Estado não pode ser visto automaticamente como um inimigo desse processo, mas como uma peça fundamental da engrenagem, como exposto, na seção 2.4, por Peter Evans (1996). Os Coredes representam uma possibilidade viável e eficaz para a atuação do Governo no sentido da rearticulação dos interesses regionais e da dinamização da estrutura social. Correspondem, também, a uma modernização administrativa do setor público, ao gerarem espaços para a integração da sociedade nas deliberações do Governo nos moldes propostos pelas teorias mais recentes da administração pública descritas na seção 2.5.

Por fim, o outro aspecto relevante da Administração Alceu Collares foi o reconhecimento político da problemática existente na parte sul do Estado. Embora não tenha se consolidado a idéia de Metade Sul, no sentido apresentado no segundo capítulo, isto é, que uma metade do território gaúcho apresentava uma certa homogeneidade quanto à trajetória do seu crescimento, as ações cunhadas para a área mostraram já haver a preocupação com o espaço regional como um todo. Esse reconhecimento político firmou as bases para que, na administração seguinte, a Metade Sul e sua problemática entrassem definitivamente na agenda de governo, como será analisado na próxima seção.

4.6 - As Políticas de Desenvolvimento Regional no Governo Antônio Britto – 1995-98

O período entre 1995 e 1998 marcou profundos avanços políticos na questão regional do Rio Grande do Sul. A eleição de Fernando Henrique Cardoso, representante do PSDB, para a Presidência do País e de Antônio Britto Filho, candidato do PMDB, para o Governo do Estado traria mudanças significativas na questão da Metade Sul a partir de 1995. O Presidente eleito, antes mesmo da posse, havia manifestado sua preocupação com a lenta evolução da parte sul do Estado, região na qual realizara estudos sociológicos na década de 70. Esse seu particular conhecimento da região, aliado à permanência do declínio e ao acirramento das pressões políticas, o conduziu a definir o sul do Rio Grande do Sul, juntamente com o Nordeste do Brasil e o Rio de Janeiro, como uma das regiões prioritárias de ação de seu Governo.

O Governador do Estado, ciente da mesma problemática, logo no início de seu mandato, organizou um grupo de trabalho, coordenado pelo Vice-Governador Vicente Bogo, exclusivamente para reunir as demandas e as propostas para a região, o qual culminaria, mais tarde, na criação da Comissão Executiva de Investimentos e da Secretaria Executiva da Região Sul. Em discurso documentado pela Assembléia Legislativa, em 1995, o Governador expôs sua posição. *“O Presidente da República mal iniciou o ano e com o ano o mandato do presidente definiu que três regiões o preocupavam: a Metade Sul, Rio de Janeiro e o Nordeste. (...) Tão logo houve este anúncio por parte de sua excelência, entendi que caberia ao Governo do Estado tentar sistematizar os pleitos da região.”* (Rio Grande do Sul, 1996b, p. 181). Ao mesmo tempo, a Secretaria da Coordenação e Planejamento, através do Departamento de Desenvolvimento Regional e Urbano, iniciava estudos específicos para a formulação de estratégias de ação para o Sul do Estado, embasada nas pesquisas realizadas na Fundação de Economia e Estatística sobre a evolução da região e de seus problemas (Alonso et. al., 1994). Conforme o Secretário João Carlos Brum Torres,

“Desde aqueles trabalhos pioneiros, do professor Alonso, do professor Bandeira e da Maria Benetti, o diagnóstico, a visão de que havia na Metade Sul um problema grave é bastante conhecido. (...) Isto facilitou a disseminação de uma consciência de que ali havia um problema sério. Então, a gente, muito cedo, teve a consciência de que se trataria de uma zona que merecia ter uma atenção especial. Até porque essa região faz com que atenção se redobre, pelo fato de que ela tem, desde um longo tempo, um destaque no contexto rio-grandense” (Brum Torres, 2000, p. 6).

Toda essa movimentação política, federal e estadual, resultou em diversas ações já no primeiro ano de mandato. No mês de junho, foram reunidas as demandas coletadas pelo trabalho do Vice-Governador e as propostas estaduais para os investimentos do Orçamento Federal no documento denominado Plano Estratégico de Desenvolvimento para a Parte Sul do Rio Grande do Sul. A grande maioria das demandas prioritárias enviadas ao Governo Federal relacionava-se a questão infra-estrutural, principalmente na esfera energética e dos transportes, como a implantação da ponte entre São Borja e Santo Tomé e melhorias em rodovias, ferrovias e no porto de Rio Grande (Fetter Jr., 1999).

Paralelamente aos esforços da administração estadual, a Assembléia Legislativa demonstrava semelhante interesse na superação dos problemas da região. Com o objetivo de descobrir maneiras de reduzir o desequilíbrio entre as metades, foi instalada, em 22 de agosto de 1995, a Comissão Especial para o Desenvolvimento da Metade Sul. Para a presidência da comissão fora empossado o Deputado Glênio Lemos, o qual, em seu discurso de abertura, destacou a importância do Poder Legislativo na identificação de prioridades, no encaminhamento de reivindicações e propostas e, fundamentalmente, na colaboração com as ações do poder executivo. “(...) o Parlamento do Rio Grande toma em suas mãos, também aqui e agora, a tarefa urgente de recuperar, de soerguer a Metade Sul do Estado. Vai trilhar esse caminho ao lado do Poder Executivo” (Rio Grande do Sul, 1996b, p. 40).

Ainda no ano de 1995, as ações da administração estadual prosseguiram com a instituição da Comissão Executiva de Investimentos da Região Sul do Rio Grande do Sul, vinculada ao Gabinete do Vice-Governador. Sob a coordenação de Vicente Bogo e composta por nove secretários de Estado, tinha como finalidade definir objetivos prioritários e articular as ações das secretarias, respaldando politicamente os esforços empreendidos anteriormente pelo Vice-Governador. A comissão firmava, portanto, o comprometimento político do Governo do Estado com a busca de soluções para região.

Na Secretaria da Coordenação e Planejamento, por uma solicitação do Governador, as ações evoluíram no sentido da realização de uma completa investigação dos reais problemas da região e das possibilidades para seu crescimento. “Na minha alçada direta, o Governador Antônio Britto me determinou que eu fizesse um estudo, um levantamento da situação” (Brum Torres, 2000, p. 7). Concluiu-se que um levantamento da situação seria insuficiente para orientar as ações da administração estadual, propondo-se a realização de um plano de reestruturação econômica para a região. Devido ao extenso trabalho de pesquisa exigido, optou-se pela contratação de uma empresa de consultoria.

O Edital de Concorrência Pública, publicado em 16 de outubro de 1995, continha os ditames gerais do plano. Segundo a Secretaria da Coordenação e Planejamento, o relatório final deveria conter, além de sua concepção geral, estudos sobre as características da área enfocada e, também, sobre o impacto do Mercosul e da globalização na economia da região. Eram solicitados, da mesma forma, estudos setoriais da infra-estrutura e de suas cadeias produtivas, bem como propostas preliminares para a discussão com o setor público e a sociedade e uma proposta final, englobando estratégias de crescimento para a região e alternativas de ação estatal (Rio Grande do Sul, 1995b). A empresa vencedora da Concorrência Pública, Engevix Engenharia S/C LTDA, iniciou seus trabalhos em maio do ano seguinte, tendo seis meses como prazo máximo para a conclusão.

Por todas essas ações públicas, ao final do ano de 1995, poderia afirmar-se, sem sombra de dúvida, que a Metade Sul estava definitivamente incluída na agenda de Governo. A formação da agenda é um aspecto importante no estudo na administração pública por indicar que uma questão específica, no caso a Metade Sul, se torna relevante no contexto da sociedade da qual faz parte, modificando padrões previamente determinados. Charles Elder e Roger Cobb, na década de 70 foram um dos pioneiros na análise dos elementos que determinam a formação da agenda.

“Por formação de agenda se entende o processo através do qual certos problemas ou questões chegam a chamar a atenção séria e ativa do Governo como possíveis assuntos de política pública. A importância do processo se deve principalmente a dois fatos. Em primeiro lugar, a capacidade de atenção do Governo é necessariamente limitada: sempre há mais assuntos por atender do que tempo para considerá-los. Em segundo lugar, os problemas de políticas públicas não são dados a priori, mas resultados de definições. Se uma situação específica ou um conjunto de circunstâncias constituem um problema e, portanto, são um assunto capaz de despertar a preocupação do público, dependem não só dos fatos, mas também das crenças e dos valores.” (Elder & Cobb, 1996, p. 77).

O processo de inserção da Metade Sul na formação da agenda pública seguiu os preceitos tradicionais balizados na teoria política. Considerando que a agenda governamental se encontra normalmente repleta de compromissos anteriores e de tradicionais obrigações do Estado, a inserção de um novo item na pauta de preocupações deve sobrepor as naturais barreiras a entrada. *“Provavelmente só uma campanha agressiva e a mobilização do interesse público pode derrubar estes obstáculos e levar à agenda de Governo problemas novos e novas definições de problemas.” (Elder & Cobb, 1996, p. 90).* Por esse motivo, na

maioria dos casos, o que se observa é uma inserção gradual da problemática na agenda, condicionada pela ampliação dos seus rebatimentos e das pressões por soluções, através de modificações incrementais nas políticas preexistentes descritas anteriormente na seção 2.5.

A evolução da questão da Metade Sul nos últimos 20 anos, acima descrita, demonstrou essa padronização na conduta política. Desde sua percepção, no início da década de 70, até sua completa inserção na agenda do Governo Estadual e Federal, a problemática transpôs as barreiras impostas a ela por meio de fortes pronunciamentos políticos e com a mobilização da opinião pública. A formação da agenda ocorreu de forma gradual, começando por iniciativas pontuais de apoio a determinados setores e chegando, em 1995, a uma completa compreensão das dificuldades da região e das ações necessárias para a sua superação, em um processo de evolução incremental dos instrumentos postos em prática.

No ano de 1996, a movimentação em relação ao tema permanecia entre as prioridades de Governo. As atividades da Secretaria Executiva da Região Sul, no primeiro trimestre, foram apresentadas em um extenso relatório contendo cinco anexos. O documento indicava o avanço das ações para o desenvolvimento de um sistema de informações para a região e para o delineamento de um plano de assistência técnica para a área de fronteira entre o Brasil e o Uruguai. Demonstrava, igualmente, a preocupação de articular as políticas públicas com a sociedade local, através da realização de reuniões periódicas com os Coredes localizados no território abrangido (Rio Grande do Sul, 1996a).

Um maior destaque era dado aos esforços de levantamento de informações e análises técnicas, em conjunto com uma equipe do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), voltados a formatar um programa de fomento à reconversão produtiva. Esse programa constituía-se, basicamente, em linhas de crédito especiais para a introdução de novas atividades produtivas na região. Como o próprio documento afirmava na época, *“O programa visa criar mecanismos especiais de crédito para investimentos que dinamizem a economia regional e se constitua em atrativo para novos investimentos”* (Rio Grande do Sul, 1996a, p. 9). A meta definida no documento era concluir e lançar o programa até o mês de abril daquele ano.

As negociações evoluíram com certa rapidez, visto que havia uma disposição positiva do Governo Federal com a Metade Sul. *“O BNDES se dispôs e se propôs a oferecer condições especiais equivalentes àquelas que ele tem no Nordeste, que são as mais favorecidas do País.”* (Brum Torres, 2000, p. 7). Com um atraso irrelevante em relação à meta definida, em meados de maio foi lançado oficialmente o Programa de Fomento e Reconversão Produtiva da Metade Sul (Reconversul). Seus principais instrumentos eram as

linhas de crédito para investimento em condições diferenciadas, extremamente atrativas em um período de elevadas taxas de juros no mercado financeiro. Na época do lançamento do programa, conforme Luiz Carlos Mendonça de Barros, Presidente do BNDES, o Reconvertul marcava o reconhecimento, pelo Governo Federal, das dificuldades enfrentadas pela região. Em um momento de abertura da economia nacional e de consolidação do Mercado Comum do Sul, havia “(...) a necessidade de uma atuação diferenciada para o sul do Rio Grande, em função da urgência em revitalizar e diversificar a economia regional” (Fetter Jr., 1999, p. 53).³⁵ Por esse motivo, entre os objetivos do Reconvertul encontram-se a implantação de novas atividades, a atração de novos investimentos, a incorporação de modernas tecnologias e a integração com o Mercado Comum do Sul (Rio Grande do Sul, 1997a).

Outras soluções para a região eram buscadas pela Assembléia Legislativa, através das atividades empreendidas na Comissão Especial para o Desenvolvimento da Metade Sul. No espaço de seis meses, entre a instalação e o relatório final da comissão, mais de uma dezena de reuniões foram realizadas, ouvindo-se a opinião de políticos, técnicos do Poder Executivo, empresários, especialistas e da sociedade em geral. No dia 27 de fevereiro de 1996, apresentou-se o esperado relatório final contendo os principais problemas da região, conjunturais e estruturais, além de um elenco de prioridades a ser estudado pelas autoridades estaduais e federais. Em decorrência dos trabalhos realizados, a comissão pôde concluir que a crise da região poderia ser superada se contasse com o apoio governamental em determinados aspectos. O desenvolvimento vislumbrado decorreria de inversões privadas e aportes públicos em iniciativas que não afetassem a cultura regional, ou, em outras palavras, da “(...) melhoria de sua infra-estrutura e indução dos empreendedores regionais para que invistam em novas atividades perfeitamente compatíveis com o perfil sócio-econômico regional, sem necessidade de abandonar a vocação agropecuária da região” (Rio Grande do Sul, 1996b, p. 34).

³⁵ A posição do Presidente do BNDES era subsidiada no Governo Federal pela política de desenvolvimento regional implementada pelo Ministério do Planejamento e Orçamento, através da Secretaria Especial de Políticas Regionais. Segundo a visão desses órgãos:

“O novo paradigma de desenvolvimento do mundo moderno pressupõe, de um lado, a liberalização econômica, o fortalecimento da economia de mercado e um ciclo renovado de revolução tecnológica e inovação, como base para a inserção competitiva nos mercados internacionais e, de outro lado a Reforma do Estado, com a revisão de suas funções.

Esses pressupostos se contrapõem ao velho paradigma protecionista, autárquico, estatizante e defasado tecnologicamente, dado que baseada na competitividade espúria da exploração predatória dos recursos naturais e do uso da mão-de-obra de baixa remuneração.

Isso não significa dizer que toda a experiência de desenvolvimento regional do passado deva ser descartada sob inspiração de um liberalismo exacerbado. Muito pelo contrário. As regiões periféricas ainda dependerão, por largo tempo, de uma forte intervenção governamental, de natureza compensatória e promocional, com o objetivo de neutralizar suas debilidades e deficiências de infra-estrutura, nível tecnológico, capacidade empresarial e, no caso do Nordeste, pobreza relativa de recursos naturais” (Brasil, 1997, p. 13).

Todas essas ações dos Governos Federal e Estadual, conjuntamente com os trabalhos realizados na Assembléia Legislativa, reafirmam a importância assumida pela região sul naqueles últimos anos. Tão importante quanto isso foi a consolidação, durante os anos de 1995 e 1996, de que toda a área territorial enfocada constituía uma região deprimida, à qual se conferiu uma denominação única de Metade Sul. *“De um tempo para cá havia um movimento emergente na região por se tratar de uma grande região em crise econômica. O Governo Britto captou isso, foi o primeiro Governo a reconhecer a Metade Sul como Metade Sul, a institucionalizar, digamos, a idéia de Metade Sul.”* (Lucas Coelho, 2000, p. 3).

A rotulagem de um problema social, como fora percebido em estudos recentes, é de extrema relevância para manter-se em evidência perante a opinião pública e conservar-se como prioridade na agenda de governo. A denominação específica de uma questão pública atua em dois sentidos. Por um lado, classificam dentro de uma nomenclatura própria todo o conjunto de aspectos que abrangem o tema. Dessa forma, *“(...) as etiquetas que se aplicam aos problemas levam uma mensagem implícita para os que não estão diretamente interessados e para aqueles que estão”* (Nelson, 1996, p. 133). Em outras palavras, significa que, por exemplo, quando o termo Metade Sul é referido, a sua citação traz em si, ao mesmo tempo, toda a problemática enfrentada pela região.

Por outro lado, a fixação de um nome específico atua como um instrumento de disseminação do objeto enfocado. *“Esta estratégia captura e dá confiabilidade ao público desatento”* (Nelson, 1996, p. 133). No caso da Metade Sul, por exemplo, a simples denominação de região sul pouco contribui no sentido de divulgar sua problemática, pois o termo pode abranger outros significados fora do Rio Grande do Sul, ser entendido como a região sul de outro Estado, ou mesmo do Brasil, ou, até mesmo, confundido com o Cone Sul da América do Sul.

Consolidada como um problema regional real, a Metade Sul passou a receber uma ampla atenção política nos anos seguintes. Um dos políticos a se aprofundarem sobre o tema foi o Deputado Federal Adolfo Fetter Jr., que, em 1997, apresentou sua visão da problemática e das metas que deveriam ser buscadas para a retomada do seu crescimento em níveis mais elevados. Para o Deputado, no curto e no médio prazo deveriam ser perseguidos três tipos de metas. Primeiramente, seria necessário redinamizar a economia tradicional baseada no Setor Primário. Defendia, ao mesmo tempo, estímulos à diversificação produtiva e, por fim, a melhoria da infra-estrutura econômica e social. *“No longo prazo, é evidente que somente os grandes projetos serão capazes de, efetivamente, mudar a fisionomia da Metade Sul, mas com impactos de lenta maturação.”* (Fetter Jr., 1999, p. 83).

Em maio de 1997, um ano após seu início, foi finalizada a mais abrangente pesquisa referente à questão da Metade Sul. Em uma publicação de 10 volumes, a empresa Engevix descreveu suas principais conclusões quanto às dificuldades e as potencialidades da região. Por um lado, identificou medidas necessárias para superar problemas infra-estruturais da região, como nos portos de Rio Grande, Cachoeira do Sul e no porto seco de Uruguaiana. Por outro lado, analisou a potencialidade de várias atividades produtivas nos três setores. No Setor Primário, examinou a viabilidade de novas linhas de produção agrícola adaptáveis ao clima e ao solo locais, além de realizar estudos pontuais voltados à cultura orizícola, à pecuária e ao complexo pesqueiro. Quanto ao Setor Secundário, a análise das possibilidades regional situou-se nas indústrias de conservas e na frigorífica, em conjunto com os estudos específicos de exploração dos recursos minerais da região. Demonstrou, também, as oportunidades existentes na área de prestação de serviços (Engevix, 1997).

A empresa reuniu toda essa coleção de informações e conclusões no documento denominado Plano de Reestruturação Econômica para a Metade Sul do Rio Grande do Sul. Nele, havia uma clara preocupação com a questão cultural, pois as pesquisas identificaram a existência de uma postura conservadora na região. Por isso, a empresa defendia a necessidade da criação de uma cultura empreendedora, com a acumulação de experiências, a qualificação dos agentes econômicos e o estabelecimento de novos padrões gerenciais. *“A Metade Sul, salvo raras exceções, ainda não dispõe dessas qualidades que fazem parte do cotidiano do empreendedor moderno.”* (Engevix, 1997, p. 30).

Ciente da necessidade da elaboração e implementação de políticas públicas, as propostas idealizadas pela empresa para a região englobavam recomendações em três áreas.³⁶ Entre elas, o Programa Integrado de Reconversão Produtiva (PIRP) era o instrumento que mais enfaticamente abrangia a questão cultural. Seus objetivos centrais concentravam-se em atrair investimentos e iniciar transformações na estrutura fundiária e na cultura empresarial da

³⁶“O Plano de Reestruturação Econômica para Metade Sul do Rio Grande do Sul parte da premissa de que o estudo das políticas públicas deve constituir-se de duas fases: na primeira, o exame de sua elaboração e na segunda, o da sua implementação. Esta diferenciação leva a uma definição mais global do conceito de políticas públicas, no primeiro sentido, ‘é uma concepção, um programa de ação, o método da ação, concernente a um problema ou à totalidade de problemas de uma coletividade’. Já no segundo sentido, a política ‘se aplica ao domínio na qual se rivalizam ou se opõem as políticas diversas, ou seja, é o conjunto onde estão envolvidos os vários segmentos com seus objetivos, seus interesses, suas filosofias’. Portanto, além dos estudos setoriais que resultaram em propostas e recomendações específicas para cada um deles, concentrou-se em três Recomendações Abrangentes:

A Institucionalização junto ao Governo Federal, da região da Metade Sul do Rio Grande do Sul como Área-Programa;

O Programa Integrado de Reconversão Produtiva (PIRP), com o objetivo de dotar o Governo do Estado de um instrumento capaz de viabilizar ações de curto, médio e longo prazo;

O Programa de Promoção e Marketing da Metade Sul, com o objetivo de atrair investidores e articular os setores econômicos já implementados aos mercados potenciais.” (Engevix, 1997, p. 15).

região, através da integração setorial produtiva em um sistema regional de produção. Apesar de constituir uma nova área de atuação estatal na promoção do desenvolvimento, aberta a inovações de políticas, na proposta apresentada o Governo teria apenas uma pequena participação, limitando-se a oferecer linhas de crédito e infra-estrutura para sua viabilização.

Outras políticas contidas no Plano de Reestruturação Econômica para a Metade Sul do Rio Grande do Sul enfocavam mecanismos de atração de investimentos através de práticas de *marketing* público para a divulgação da região. O plano defendia, além disso, uma atenção especial aos aspectos tecnológicos do crescimento motivado pela existência de três universidades federais na região. Embora não fossem explicitados os instrumentos pelos quais os objetivos seriam atingidos, sugeria-se ao Governo do Estado estabelecer elos de ligação entre centros de pesquisa, centralizar as informações, garantir o seu livre fluxo e fortalecer um caráter não estatal para atrair a iniciativa privada (Engevix, 1997).

No mesmo ano de 1997, fruto do trabalho empreendido no Departamento de Desenvolvimento Regional e Urbano, a Secretaria da Coordenação e Planejamento apresentou um complexo arranjo de diretrizes estratégicas para o desenvolvimento da Metade Sul. Dentro da perspectiva contemporânea de competitividade sistêmica (Esser, et. al., 1996), o objetivo do documento elaborado era tornar a Metade Sul um sistema regional competitivo, diversificado e auto-sustentado. Segundo a Secretaria da Coordenação e Planejamento, as barreiras determinantes do seu declínio histórico poderiam ser superadas no momento que a região se consolidasse como base territorial de empreendimentos competitivos (Rio Grande do Sul, 1997b). As diretrizes estratégicas propostas para a revitalização da Metade Sul centravam-se em instrumentos que promovessem vantagens competitivas para a região. Nessa concepção, embora os empreendimentos locais fossem os beneficiários diretos, as vantagens somente poderiam ser geradas se o espaço territorial onde elas atuassem oferecesse as condições necessárias para sua realização. Assim, a região passou a ser considerada a base de sustentação das vantagens competitivas das empresas, visto que, por Felipe Millán Costain,

“(...) elas só se tornam possíveis na medida em que exista um entorno igualmente competitivo, propício e pró-ativo para sua construção e manutenção. Corresponde, então, à região conformar esse entorno adequado para estimular o estabelecimento de firmas e apoiar seu desenvolvimento, mediante a dotação de infra-estrutura e serviços, a promoção nacional e internacional da região, a definição de uma oferta educativa de acordo com a demanda do sistema produtivo, o apoio aos centros de pesquisa e desenvolvimento nas atividades representativas da economia regional, entre outros processos” (Costain, 1994, p. 60).

As diretrizes contidas no documento refletiam essa compreensão da atuação estatal. De acordo com a Secretaria da Coordenação e Planejamento, a estratégia da ação regional deveria ser sustentada por políticas públicas capazes de potencializar vantagens competitivas na região. Os instrumentos expostos buscavam o aperfeiçoamento da base legal, institucional e gerencial, a melhoria da infra-estrutura e da oferta de serviços, além da diversificação e de ampliação da competitividade das principais cadeias produtivas.

Um dos pontos de maior destaque do documento é o fato de considerar as relações sociais um dos fatores determinantes para o desenvolvimento da região. Com base nesse pressuposto, defendiam-se esforços no sentido de estimular a acumulação de capital social na Metade Sul. Para tanto, a estratégia adotada tinha como foco a participação regional através dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento, pois sua prática “(...) *reforça a confiança mútua entre os vários segmentos da comunidade e habitua os diferentes atores sociais a cooperarem na formulação de iniciativas de interesse comum*” (Rio Grande do Sul, 1997b, p. 9). Essa visão deveria valorizar e aproximar os seis Coredes da região à Secretaria da Coordenação e Planejamento, criando condições para a realização de ações conjuntas de desenvolvimento regional que promovessem a maior integração entre agentes, empresas e instituições públicas e privadas. Essa integração não veio a acontecer.

Todas essas proposições elaboradas pela administração estadual foram acompanhadas de tratativas com a esfera federal para articular uma política nacional de desenvolvimento para a Metade Sul. As tratativas resultaram na elaboração de um Protocolo de Intenções para o Desenvolvimento da Metade Sul entre a União e o Governo do Estado.³⁷ Assinado em maio de 1998, o Protocolo visava a uma coordenação das políticas federais e estaduais, baseado na idéia da competitividade sistêmica defendida, no Estado, pela Secretaria da Coordenação e Planejamento. Grande parte das propostas contida no protocolo indicava que as políticas acompanharam as diretrizes do documento produzido pela administração estadual, avançando no sentido de transformar a região em um sistema atrativo para novos investimentos, além de diversificado e competitivo nas cadeias produtivas tradicionais. “(...) *o protocolo prevê um tratamento sistêmico para a Região, com iniciativas sociais, econômicas e de infra-estrutura*” (Rio Grande do Sul, 1998, p. 6). Os objetivos seriam alcançados através de nove projetos e ações, com atribuições estaduais e federais, compreendendo investimentos primordialmente em infra-estrutura, como saneamento, irrigação, habitação e rodovias e a manutenção de linhas especiais de financiamento dentro do programa Reconversul.

³⁷ O Protocolo de Intenções firmado entre os dois governos encontra-se transcrito nos anexos.

A crescente pressão por ações na Metade Sul, a necessidade de haver um órgão que centralizasse a execução das políticas e a exigência de uma coordenação estadual definida nos termos do protocolo motivou a criação da Secretária Extraordinária para Assuntos da Metade Sul (SEAMS), órgão vinculado ao Gabinete do Governador, sem dotação orçamentária específica ou poder de ordenação de despesas.³⁸ Embora não tendo participado diretamente do delineamento do Protocolo, João Gilberto Lucas Coelho foi o nomeado pelo Governador do Estado para conduzir as ações referentes à Metade Sul e garantir a continuidade das ações propostas no documento protocolado.

“Eu assumi num dia e no outro dia eu fui a Brasília participar da assinatura. Era um programa já desenhado, que se eu tivesse participado do desenho teria tentado colocar mais alguns ingredientes. Mas os ingredientes que estão lá são bons, só que esse protocolo anda lento, nas dificuldades burocráticas, nas limitações orçamentárias da União e do Estado. Ele anda lento, mas algumas coisas têm acontecido. Então, o cenário que eu assumi, era um cenário de agilizar, modernizar, ampliar a atuação do Reconversul, e o cenário de começar a implementação de toda aquela parte mais delicada, mais complicada, que é articular. Articular instituições, órgãos públicos, organização regional para o protocolo.” (Lucas Coelho, 2000, p. 4).

Ao final do ano, a Secretária Extraordinária para Assuntos da Metade Sul publicou o resumo das ações realizadas durante o mandato de Antônio Britto e dos resultados alcançados pelos projetos implementados. O documento destaca as obras de infra-estrutura finalizadas, como a ponte entre São Borja e Santo Tomé, e os primeiros avanços ocorridos nas políticas definidas no Protocolo de Intenções. Foi dedicada uma seção exclusiva para a análise dos dados referentes ao Reconversul, demonstrando o elevado número de projetos aprovados, 4.315 até novembro de 1998, e os valores financiados, os quais superaram a casa dos R\$ 250 milhões (Rio Grande do Sul, 1998).

³⁸ “Embora sem registro institucional por ato governamental, a Secretaria Extraordinária para Assuntos da Metade Sul tem como missões:

- Coordenar os programas de Desenvolvimento para a Metade Sul.
- Coordenar, pelo Estado, a execução do Protocolo de intenções da União e do Estado visando ao Desenvolvimento da Metade Sul, correspondendo a uma coordenação federal integrante do Programa Brasil em Ação, no Ministério de Planejamento e orçamento. Cada projeto do Protocolo terá uma gerência estadual, atualmente na Secretaria de execução sob controle da SEAMS.
- Articular, junto a órgãos e instituições federais e estaduais, ações setoriais relacionadas a Metade Sul.
- Acompanhar assuntos de interesse da região.
- Articular, com a sociedade regional e os municípios, iniciativas e ações voltadas ao desenvolvimento da Metade Sul e à solução de problemas da região.
- Estimular e cooperar com projetos, estudos e iniciativas sobre a Metade Sul.
- Acompanhar e supervisionar, pelo Governo do Estado, o programa de crédito de investimento ao setor produtivo Reconversul, do BNDES executado pelo sistema financeiro.” (Rio Grande do Sul, 1998, p. 3).

O crédito ao produtor era considerado pela administração do Estado um dos instrumentos de fomento mais importantes para dinamizar a economia da região. “(...) *o Governo não faz lavouras, não administra fábricas, a atividade governamental não é uma atividade produtiva. Então, oferecer crédito em boas condições é um dos instrumentos mais poderosos que o setor público tem.*” (Brum Torres, 2000, p. 7). Do ponto de vista de fomento ao crescimento da região, no curto prazo os projetos financiados trouxeram resultados benéficos, “(...) *a região não estagnou mais, não parou mais desde que surgiu o Reconvertul*” (Lucas Coelho, 2000, p. 3).

Entretanto o crédito como instrumento de promoção do desenvolvimento regional possui um alcance limitado. Ele é profícuo para superar entraves específicos, principalmente em sociedades com características empreendedoras, porém tem uma utilidade diminuta como fator de transformação e mobilização social. Retomando o processo de evolução econômica da região, exposto no Capítulo 2, transparece que as principais dificuldades da manutenção dos níveis de crescimento na região se localizam muito mais em uma incapacidade social de responder as transformações nos processos produtivos do que propriamente na escassez de capitais ou financiamentos. Não obstante, o crédito exerce pouca influência para gerar alterações na base produtiva, um dos propósitos do Reconvertul, fato que, efetivamente, veio a ocorrer. Segundo o Secretário para a Metade Sul, “*Se a gente analisasse as centenas e centenas de projetos financiados, o percentual dos projetos que são reconversores é baixo. (...) o percentual da atuação reconversora do Reconvertul é pequeno diante do volume dos recursos gastos*” (Lucas Coelho, 2000, p. 4).

Além do crédito, os documentos referentes à Metade Sul destacavam, também, a importância que os aspectos da estrutura social poderiam determinar no crescimento da região. “*Os mais responsáveis diagnósticos sobre a região afirmam a necessidade de que, além de programas federais ou estaduais, ela viva intensamente uma reorganização de suas relações comunitárias, como um caminho indispensável para a construção de um novo ciclo de desenvolvimento.*” (Rio Grande do Sul, 1998, p. 12). A estratégia vislumbrada pela administração pública para promover a reorganização das relações comunitárias constituía-se em articular a redefinição do papel dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento. O intuito era reduzir seu papel na organização da demanda por recursos orçamentários, tornando-a apenas mais uma de suas tarefas enquanto agentes de mobilização da comunidade.

Em certo sentido, a sistemática de trabalho estabelecida no período perseguia a complementaridade das ações através de modelos participativos e interativos. O objetivo era formar vínculos entre Coredes e órgãos públicos para a elaboração e a proposição conjunta de

medidas voltadas à promoção do desenvolvimento e da melhoria da qualidade de vida para a população das regiões (Rio Grande do Sul, 1995). Em última análise, estas iniciativas configuraram, na opinião de Bandeira (1999), um esforço no caminho de consolidar a estruturação e a institucionalização de um *policy network* para estratégias de desenvolvimento regional no Estado. Os primeiros resultados desta política sugeriam a ampliação da integração entre o Governo e os Coredes, através de avanços paulatinos, onde a participação dos Conselhos avançaria desde o estágio de órgãos para a consulta e subsídio até o estágio de instância de decisão pública (Rio Grande do Sul, 1996).

Com essa finalidade, apoiado na Secretaria da Coordenação e Planejamento, um dos principais instrumentos de ação nasceu a partir da finalização da Política de Desenvolvimento Regional do Rio Grande do Sul, em abril de 1998. Sendo pautada pelas diretrizes de concentração de esforços, complementaridade e parceria, a política elaborada visava à redução das disparidades territoriais através de mecanismos que ampliassem a atuação do Estado pela participação dos municípios, da iniciativa privada e das entidades representativas das comunidades regionais. Dentre os instrumentos, realçava-se a criação do Fundo de Desenvolvimento Regional, atuando de forma compensatória em prol das regiões menos desenvolvidas (Rio Grande do Sul, 1999).

A atuação da Secretaria da Coordenação e Planejamento culminou na composição de uma parceria com a DATAR, consultoria francesa especializada em desenvolvimento regional, que possibilitaria a formação de consensos sociais mais sólidos e a coordenação entre as necessidades regionais e as prioridades do Governo, as quais evoluiriam para a confecção de Contratos de Plano Regional. *“Por isso que a nossa idéia de cooperação com os franceses era (...) usar o charme que tem uma cooperação internacional com um país que tem uma tradição muito grande no Desenvolvimento Regional, como fator emulativo.”* (Brum Torres, 2000, p. 18). Apesar dos esforços empreendidos e dos avanços alcançados com os trabalhos realizados na cooperação, a execução dos Contratos de Plano Regional não ocorreu no ano de 1998. A abordagem cautelosa e progressiva, que se mostrava mais adequada para evitar frustrações e impasses, segundo o plano de trabalho estabelecido, acabou não evoluindo de forma sistemática no período de Governo restante. Analisando a política sob o enfoque dos seus resultados, conforme uma das propostas apresentadas por Ana Brasileiro (1979), na seção 2.5, nota-se que as dificuldades em manter um processo de integração constante por parte da administração pública, despreparada nesse sentido, e a necessidade de um maior reconhecimento da importância do papel desempenhado pelos Coredes reduziram o ímpeto inicial da proposta, redundando em poucos resultados efetivos.

O último ano do Governo Antônio Britto, 1998, foi marcado pelo retorno de práticas consultivas pouco eficientes ao estímulo da coesão social. Com a implantação do projeto Consulta Popular, tomou-se a decisão de destinar às regiões até 50% dos recursos orçamentários do Estado através da eleição direta das prioridades regionais. Para tanto, os Conselhos Regionais de Desenvolvimento foram incumbidos de preparar uma listagem prévia de projetos, submetida à comunidade de cada região para a eleição de cinco prioridades de investimento das verbas públicas. Em que pese a intenção positiva de escutar os anseios e as demandas das populações regionais, a proposta da Consulta Popular trouxe avanços mínimos ao processo de estruturação de uma relação sinérgica e colaborativa entre a sociedade civil e o Estado. Pelo lado do Governo, a instituição de práticas participativas que se encerram na consulta não abre espaço para outras formas de interação. Pelo lado da sociedade civil, a consulta popular não permite desenvolver um sentido de comprometimento social real entre a prioridade eleita e seu efetivo benefício para a região.

Em dezembro de 1998, finalizava-se o Governo Antônio Britto. No período entre 1995 e 1998, a Metade Sul do Estado recebera o maior conjunto de ações destinadas por uma administração estadual para o desenvolvimento de uma região do Rio Grande do Sul. O propósito principal desses esforços, explicitado em discurso pelo próprio Governador em 1995, era dotar a região das condições necessárias para que a mesma pudesse assumir a retomada do seu crescimento. “(...) *nós não vamos dentro de três anos e dois meses, quando acabar o Governo, ter resolvido todos os problemas da Metade Sul, mas a Metade Sul nos dias em que eu entregar o Governo ao meu sucessor terá condições novas para enfrentar suas dificuldades.*” (Rio Grande do Sul, 1996b, p. 185).

Apesar da disposição inicial de gerar as condições para o progresso da Metade Sul, o objetivo proposto não foi alcançado em sua plenitude. Em primeiro lugar, os principais instrumentos de política pública implementados durante o período, como as linhas de financiamento e os investimentos em infra-estrutura, tinham a função de superar entraves específicos de curto prazo e não poderiam proporcionar a dinâmica social necessária para a construção dos elementos sociais fundamentais ao progresso, como os valores cívicos. Do mesmo modo, eram ineficazes na geração de oportunidades econômicas, principais propulsoras dos investimentos e da ação empreendedora.

Em segundo lugar, as políticas de maior abrangência no campo das relações sociais, como o processo de articulação com os Conselhos Regionais de Desenvolvimento, não receberam igual respaldo por parte do Governo e da opinião pública. Como decorrência, os esforços de fomento à participação cívica, de apoio à cooperação entre agentes para a

solução de problemas, ou mesmo as iniciativas de integração entre regiões evoluíram em um patamar muito aquém do necessário para o estabelecimento e o desenvolvimento de uma cultura com esses princípios. Outro aspecto negativo do processo foi a retomada de mecanismos apenas consultivos, consolidados pela Consulta Popular, ineficientes na promoção da integração social. Além disso, desperdiçou-se a oportunidade de utilizar o momento de consolidação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento para se implementar inovações de políticas públicas para a dinamização e a solidificação dos fundamentos cívicos na região.

Por fim, a intenção de fundamentar a capacidade de crescimento endógeno da região nos princípios do modelo de competitividade sistêmica demonstrou positivamente a percepção governamental de que o desenvolvimento regional se fundamenta em seus sustentáculos locais e que a ação do Estado deveria abranger políticas com esse escopo. Contudo os instrumentos adotados nesta perspectiva, que preconizavam o aperfeiçoamento da base legal, institucional e gerencial e a melhoria da infra-estrutura e da oferta de serviços, dificilmente conseguiriam atingir esses objetivos, visto que a estratégia sistêmica adota uma construção artificial dos fatores condicionantes competitivos regionais. Ao não enraizar na base social os elementos determinantes do ambiente competitivo, os instrumentos de políticas públicas implementados impossibilitam a real formação de uma estrutura regional preparada para superar os obstáculos que serão impostos ao seu desenvolvimento com o decorrer do tempo.

As políticas de desenvolvimento regional endógeno do Governo Antônio Britto teriam melhor êxito se focalizassem sua atenção na construção dos valores cívicos, como apresentado na seção 2.4, principalmente na promoção dos componentes delineadores dos princípios democráticos, do sentimento anticonformista e do capital social. Esta, obviamente, não seria uma estratégia de curto ou médio prazo, nem apresentaria retornos plúvicos nos quatro anos de mandato, mas certamente proporcionaria as condições sociais necessárias para que a Metade Sul assumisse a própria condução do seu desenvolvimento de forma auto-sustentada e menos concentrada no desenrolar do século XXI.

5 - Considerações Finais

Indubitavelmente, as recentes transformações produtivas ocorridas no contexto internacional trouxeram admiráveis mudanças nas estratégias tradicionais de desenvolvimento regional. Formuladores de políticas, acostumados muitas vezes com conjunturas de mercados fechados, com pouca mobilidade de fatores e uma certa lentidão na evolução tecnológica, deparam-se hoje com desafios inteiramente diferentes dos enfrentados no passado pelas estratégias públicas de desenvolvimento regional. Esses novos desafios estimulam, cada vez mais, a pesquisa e a elaboração de propostas alternativas para a atuação estatal. Nesta dissertação, foram abordadas as diferentes concepções acerca da ciência regional e da ciência política, para analisar as recentes proposições de políticas públicas imbuídas da intenção de alavancar o progresso econômico da Metade Sul do Rio Grande do Sul. Inserindo-as em uma contextualização mais ampla, buscou-se paralelamente apresentar uma estratégia pública que envolvesse instrumentos cívicos, procurando evidenciar a necessidade de um novo direcionamento da ação pública no sentido de superar sua visão estritamente econômica do processo e contemplar, sobretudo, uma reorientação na ação do Estado.

A análise das políticas públicas realizada levou em consideração essa necessidade da reorientação estatal, aproximando-se bastante da primeira forma caracterizada por Ana Maria Brasileiro (1979), exposta na seção 2.5. As políticas para a Metade Sul foram entendidas como parte de um amplo processo de crescimento econômico, compreendendo, também, outras ações de desenvolvimento regional, fornecendo e recebendo contribuições e obtendo resultados inter-relacionados. Portanto, não havia uma preocupação maior com o detalhamento de cada política, tais como os debates durante a sua formulação, as dificuldades na implementação e seus resultados, mas sim com a forma de compreender o desenvolvimento regional, contida nas políticas pelos governos que se sucederam.

O modelo de análise adotado apoiou-se no método de relação causal circular entre os planos econômico, social, político e cultural proposto por Antônio Medeiros e Hugo Brandião (1990), referido ao final do primeiro capítulo. O resultado metodológico esperado era o entendimento das políticas de desenvolvimento regional como um produto endógeno e contínuo dos processos sociais (Przeworski, 1988), distinguindo-se as especificidades dos agentes segundo a sua situação estratégica e as explicações históricas, incluindo as origens de suas condições em termos das ações intencionais da coletividade regional na busca de seus objetivos comuns.

Uma observação não muito detalhada da evolução política do Rio Grande do Sul desde 1823, apresentada no terceiro capítulo, é suficiente para se perceber que a ação regional se caracteriza pela descontinuidade dos objetivos, das estratégias, dos instrumentos adotados e dos resultados, mesmo quando positivos. As políticas regionais dispersas, que se configuram por atos fragmentados realizados por diferentes governos, sem qualquer coordenação com o passado ou com o futuro, poderiam ser, de uma forma reducionista, explicadas pela constante alteração de partidos e ideologias no poder (Lima Júnior & Santos, 1976). Entretanto elas refletem a freqüente condução política da administração pública, preocupada, por um lado, em superar as dificuldades regionais que se mostram mais urgentes, ou mais evidentes, e, por outro, em atender às demandas localizadas originadas da pressão política e da opinião pública.

A realização dessas ações desconexas, seja a implantação de uma indústria, seja a melhoria das condições infra-estruturais, ou a destinação de linhas créditos subsidiadas, pode alterar a posição relativa de uma região em um curto espaço de tempo. Todavia os resultados alcançados pelas políticas regionais dispersas, invariavelmente, são subótimos e efêmeros. No Rio Grande do Sul, durante todo esse período, o efeito das políticas dispersas não foi diferente. A melhor comprovação histórica desse fato é a região do Litoral Norte, que permanece tendo uma participação pequena no Produto estadual após três décadas de planos, políticas e ações para seu desenvolvimento.

A análise aprofundada das últimas cinco administrações públicas estaduais mostra um quadro semelhante. A descontinuidade ocorrida entre as propostas dos governos que se seguiram e a orientação setorialista que conduzia as ações de desenvolvimento prejudicaram sistematicamente a implementação de políticas públicas coordenadas para uma construção estrutural das regiões com um crescimento menos acelerado. No início da década de 80, não havia uma clareza acadêmica quanto à necessidade da formação de um ambiente regional propício ao desenvolvimento, impossibilitando, dessa maneira, uma precisa intervenção estatal com este objetivo.

O Governo de José Augusto Amaral de Souza, no período 1979-83, sustentado pela teoria dos pólos de crescimento, elaborado nas décadas de 50 e 60, primeiro por François Perroux (1955) e depois por Jacques Boudeville (1966), não mediu esforços para concluir o projeto do Pólo Petroquímico. Acreditava-se que a instalação de um grande projeto, além de alterar o perfil econômico agropastoril do Estado, teria o poder de distribuir o crescimento para regiões menos favorecidas. Apesar de enfatizar a necessidade de uma desconcentração industrial da Região Metropolitana, as políticas implementadas não foram capazes de reverter a tendência concentradora da atividade produtiva no Estado.

O governo seguinte, de Jair de Oliveira Soares, entre os anos de 1983 e 1987, adotou uma conduta de política regional melhor definida. Através de mecanismos de promoção econômica buscava-se condicionar a definição dos investimentos públicos e privados a uma lógica espacial de expansão da atividade produtiva. Para tanto, melhorias na infra-estrutura básica e aperfeiçoamentos no sistema de transportes, por exemplo, estariam entre os instrumentos mais indicados para auxiliar as regiões a superarem suas dificuldades na visão da administração da época. Esse enfoque de política regional caracteriza uma acepção carencial da problemática, na qual a inópia da região é combatida através de ações compensatórias que atingem somente as conseqüências do processo e nunca configuram uma concreta política de promoção do desenvolvimento.

A proposta de ação contida no plano de governo de Pedro Jorge Simon, no quadriênio subsequente, pretendia modificar, em parte, essa concepção política, inserindo instrumentos de estímulo à construção de uma dinâmica social nas diversas regiões. A política de abertura de espaços para a participação regional tinha como intuito difundir os valores democráticos e mobilizar os agentes regionais para que dinamizassem as estruturas internas responsáveis pelo desenvolvimento. Paralelamente, a Administração Pedro Simon mantinha vivo, porém, o conceito de que o progresso das regiões mais atrasadas do Estado poderia ser alcançado a partir da implantação de um grande projeto impulsionador da atividade produtiva.

A incorporação da sociedade civil nas definições políticas (Béliz, 1995; Bandeira, 1999) e a promoção de estratégias regionais associativas de desenvolvimento (Putnam, 1996; Boisier, 1997) conduzem hoje a inclusão de uma moldura de política pública diferenciada de desenvolvimento. Em sua época, a despeito do manifesto entendimento de que o processo de crescimento das regiões menos evoluídas seria decorrente de uma transformação cultural dos interesses e da forma de ação dos agentes locais, o Governo Pedro Simon não teve a destreza necessária para concretizar, em sua plenitude, as propostas políticas apresentadas no plano de ação elaborado inicialmente.

A problemática da Metade Sul começa a despontar no cenário político em meio ao Governo Pedro Simon. A evolução de sua importância no contexto político e a decorrente inserção na agenda pública ocorreram de forma muito próxima aos ensinamentos da ciência política (Elder & Cobb, 1996; Nelson, 1996). A inclusão na agenda de governo foi caracterizada pelo gradualismo, iniciando-se com pressões de políticos locais, evoluindo com a sensibilização da opinião pública, solidificando-se com ações governamentais específicas para o conjunto regional e culminando com um complexo rol de políticas estaduais e federais para o desenvolvimento da região.

A etapa de consolidação da Metade Sul como um problema regional real ocorreu durante o Governo Alceu de Deus Collares, entre os anos de 1991 e 1994. A ampliação das reivindicações em relação à região, resultante da propagação de sua problemática perante a opinião pública e seus representantes políticos, motivou uma resposta ágil do setor público através de um projeto articulado de desenvolvimento para toda a parte sul do território estadual. Entendida como uma região deprimida, buscou-se, por meio de incentivos financeiros especiais e medidas compensatórias de atração de investimentos privados, a superação das dificuldades conjunturais apresentadas nos seus setores produtivos.

Contudo a grande contribuição do Governo Alceu Collares para a recuperação econômica da Metade Sul e para o progresso do Estado como um todo esteve localizada na criação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento. Ainda que a forma de atuação para sua constituição tenha ficado longe da ideal, a implantação de espaços para a participação cívica demonstrou a viabilidade da formulação de políticas públicas de desenvolvimento regional voltadas à construção democrática de um entorno socialmente competitivo. Superando-se a visão tradicional de políticas com um viés restritamente econômico, a ação do Estado esteve voltada a expandir a capacidade social das regiões em discutir, elaborar e, inclusive, promover o seu próprio desenvolvimento, bem como enfrentar os desafios que a ela sejam impostos.

A iniciativa dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento foi revista no governo de Antônio Britto Filho, entre os anos de 1995 e 1998. A forma de ação da administração pública teve uma abordagem cautelosa e progressiva, com o objetivo de reduzir o papel dos Conselhos na organização da demanda por recursos orçamentários e ampliar seus vínculos com os órgãos públicos para a elaboração conjunta de instrumentos voltados à promoção crescimento. Os poucos resultados alcançados por essa abordagem e o retorno de práticas consultivas, pela implantação da Consulta Popular em 1998, reduziram a capacidade dos Conselhos de agirem como fomentadores da dinâmica social no sentido compreendido pelo enfoque do desenvolvimento regional cívico apresentado no primeiro capítulo.

A Administração Antônio Britto, por outro lado, consolidou a problemática da parte sul na agenda de governo, definindo legalmente o espaço físico, denominando-a com o rótulo de Metade Sul e apresentando o maior conjunto de estudos e políticas elaborado por uma administração estadual para uma região específica do território gaúcho. Sob ponto de vista do Governo, o progresso da Metade Sul ocorreria através de políticas que gerassem uma reestruturação econômica na base produtiva da região, reconvertendo a economia tradicional e promovendo a inserção de atividades produtivas modernas e competitivas. Os principais mecanismos adotados, como as linhas de financiamento e os investimentos em infra-estrutura, refletiram essa visão reestruturante, demonstrando uma postura de desenvolvimento regional unidirecional que, em certos momentos, privilegiava interesses alheios aos da própria região.

A estratégia proposta para a revitalização da Metade Sul no Governo Antônio Britto, também se preocupava em construir endogenamente um entorno competitivo sob a ótica sistêmica. Infelizmente, os instrumentos adotados compreendiam de forma insuficiente as relações sociais e os elementos cívicos fundamentais ao processo. Embora a geração e o acúmulo de capital social regional fizessem parte do escopo das políticas defendidas, quase nenhuma ação efetiva para sua realização pôde ser observada. Ao invés direcionaram-se os esforços para a modernização infra-estrutural dos transportes, da energia e da comunicação.

A análise final das últimas duas décadas de políticas regionais no Rio Grande do Sul indica que as ações públicas não foram suficientes para modificar o quadro existente. Evidentemente, nenhuma das administrações públicas estaduais referidas pode ser analisada fora de sua referencialidade histórica. Em cada período de governo, havia uma conjuntura específica, com distintas prioridades e diferentes problemas regionais, que foram abordados segundo a visão imperante na época e com os instrumentos de intervenção disponíveis.

Desequilíbrios regionais, no Rio Grande do Sul, existiram no passado, existem no presente e existirão no futuro. Decorrem da própria gênese capitalista, compondo parte importante de sua dinâmica interna. Nenhum plano de governo pode assumir, portanto, a responsabilidade de eliminá-los, assim como qualquer proposição de política pública com esse intuito estará condenada ao insucesso. Privilégios governamentais, ações compensatórias e melhorias infra-estruturais sempre terão resultados inócuos, se a sociedade da região atingida não estiver constituída sob valores que a conduzam a valer-se desses benefícios.

Sustentada em tais pontos de vista, esta dissertação se preocupou em apresentar a evolução histórica da desigualdade Norte/Sul no Estado. O declínio da Metade Sul é esclarecido com maiores detalhes quando é levada em consideração uma de suas principais características sócio-econômicas, isto é, a extrema dificuldade em buscar soluções internas

para suas crises e superar as barreiras sobrepostas ao seu processo de desenvolvimento. Portanto, reafirmando o que já fora antes postulado, as causas do declínio da Metade Sul devem, fundamentalmente ser buscadas na própria estrutura social da região.

Grande parte do território da Metade Sul, foi formada com base nas estâncias latifundiárias, um ambiente pouco propício a inovações, e nas charqueadas escravistas, marcadas por relações centralizadoras e autoritárias. Por outro lado, na Metade Norte, especialmente na parte nordeste, a colonização e a ocupação desconcentrada das terras, as dificuldades comuns, a necessidade do auxílio mútuo e o sentido de pertinência a uma comunidade única consolidaram uma sociedade igualitária, calcada na solidariedade e no espírito cooperativo.

Nesse sentido, pode-se traçar um paralelo ao estudo de Robert D. Putnam (1996), que identificou nas tradições cívicas um melhor prognosticador do desenvolvimento sócio-econômico do que o próprio desenvolvimento, ao analisar a evolução das regiões da Emilia-Romagna e da Calábria entre 1900 e 1970. Com base nessa teoria, se fosse possível retornar um século no tempo, poderia prever-se, em 1900, que a área nordeste da Metade Norte, a qual acabara de se formar em bases cívicas, muito provavelmente teria os melhores indicadores de desenvolvimento sócio-econômico do Rio Grande do Sul no ano 2000. Por outro lado, também seria possível prever que a estrutura social constituída na Metade Sul até o ano de 1900, possivelmente a conduziria a uma trajetória declinante nestes 100 anos, análoga ao da região da Calábria, ao Sul da Itália, com características sociais semelhantes.

Em decorrência desta análise, apresenta-se o desenvolvimento regional cívico. Sustentado por recentes contribuições acadêmicas (Coleman, 1990; Kliksberg, 1997; Heller & Fehér, 1998; Lal, 1998, Landes, 1998; Tandler, 1998; Guerrero, 1999), argumenta-se que o desenvolvimento regional decorre, essencialmente, dos valores cívicos consolidados na estrutura social. O fundamento central proposto no enfoque do desenvolvimento regional cívico baseia-se na concepção de que as regiões progridem superando os desafios externos impostos ao seu crescimento e contornando sua estagnação social interna. Uma das mais eficazes estratégias para preparar as sociedades nesse sentido, é desenvolvendo os valores e as virtudes cívicas inertes em sua estrutura. São esses valores que podem expandir a capacidade da estrutura regional de responder aos estímulos das oportunidades nascentes e, através do processo cultural, transmitir para as gerações futuras as características sociais que levam a região a superar os obstáculos e buscar a geração e a identificação de novas oportunidades de crescimento, sustentando sua evolução em prazos maiores.

O desenvolvimento regional, sob esse ponto de vista, é compreendido como o resultado de processos sociais endogenamente constituídos. *“Tudo no mundo social surge, integra-se, adquire e mantém estabilidade, desintegra-se e desaparece, pela interação de ‘forças sociais’ passíveis de estudo e compreensão.”* (Torres, 1985, p. 28). Portanto, a inclusão de conceitos relativos ao papel dos valores cívicos na determinação de mecanismos sociais de sustentação do desenvolvimento econômico representa uma nova perspectiva de estudo e aplicações práticas de políticas públicas. A compreensão de que os valores derivados do civismo, basilares da estrutura social de uma região, influem diretamente em seu crescimento, instiga a busca de instrumentos para construção de processos conjuntos de desenvolvimento e uma decorrente reorientação estatal, mesmo que uma remodelação com base nessas características se constitua em uma tarefa árdua.

O complexo desafio proposto por esse enfoque de desenvolvimento regional não significa que todo o seu processo esteja isento de apreciações críticas. Alguns autores alinham vários entraves quanto à consolidação social dos componentes cívicos. Um desses obstáculos é constituído, por exemplo, pela pouca solidez estrutural das relações de solidariedade nas sociedades contemporâneas. Sustentando essa idéia, José Luján e Luis Moreno (1996) apresentam cenários onde diagnósticos genéticos podem acabar com o sistema de previdência social, um dos sistemas mais fortes de solidariedade social. De acordo com suas conclusões, bastaria a evolução tecnológica para identificar as diferenças genéticas de cada indivíduo, suas probabilidades frente a males específicos, sua provável longevidade e suas características psicológicas, para que indivíduos menos predispostos à utilização dos planos não aceitassem mais os elevados custos tradicionais do atual sistema de previdência *“Se algo assim viesse a ocorrer, o atual sistema de solidariedade social poderia perder grande parte de seus fundamentos.”* (Luján & Moreno, 1996, p. 499).

Essa fragilidade da solidariedade humana não se constitui no único entrave às políticas de desenvolvimento regional cívico. Mesmo um de seus grandes defensores, Robert Putnam (1995), evidencia a crescente retração das práticas participativas, do engajamento cívico e do trabalho associativo na sociedade civil. Fornecendo uma série de exemplos, o autor expõe a tendência bastante acentuada do crescimento do individualismo e do declínio do capital social neste final de século, especialmente nos Estados Unidos. Embora tenha se concentrado no estudo de casos norte-americanos, acredita que *“(...) o quadro por ele desenvolvido pode, em certa medida, caracterizar muitas sociedades contemporâneas”* (Putnam, 1995, p. 67).

Alejandro Portes e Patricia Landolt (1996), por exemplo, apresentam críticas ao deliberado uso da idéia de capital social em políticas de desenvolvimento. Segundo eles, a visão restrita dos aspectos positivos do capital social gerou uma série de tautologias e estereótipos que encobriram alguns de seus aspectos negativos. Deve-se, portanto, evitar estender demais a capacidade do conceito para não banalizá-lo, utilizando-o em ações públicas que, muitas vezes, ampliam ainda mais as já existentes diferenças sócio-econômicas entre comunidades. Em um estudo sobre experiências recentes de políticas participativas regionais no Brasil, Pedro Bandeira (1999) chega a conclusões semelhantes. Para ele, qualquer proposta de política pública que visar a ampliação do civismo através de práticas participativas terá que manter por um longo período o apoio institucional, a credibilidade e a sustentação política da proposta, sob pena de inviabilizar no futuro a continuidade das práticas cívicas e da solidariedade na comunidade.

O entendimento dessas vicissitudes abre novos campos de ação dentro da esfera governamental. O Estado tem sua atuação direcionada para outro ângulo, voltado à percepção das capacidades e as potencialidades locais, a partir de inovações nas políticas públicas nos campos da coordenação e da promoção das iniciativas sociais. Maria Maciel, no já referido estudo sobre o progresso italiano recente, também observa a necessidade da reorientação da ação estatal. De acordo com sua análise, *“Redes de colaboração formadas por empresários, sindicatos, organizações comunitárias, instituições científicas e de informação são composições flexíveis de agentes da sociedade civil para uma nova articulação entre Estado e sociedade. Este é mais um aspecto do deslocamento dos espaços da administração pública”* (Maciel, 1996, p. 152).

Esse é o deslocamento buscado pelo enfoque cívico, direcionando suas políticas aos elementos da base social que consolidam os valores transformadores; valores calcados no civismo, transmitidos pela cultura, que proporcionam as características e os padrões de comportamento fundamentais ao progresso de regiões e nações. A concepção cívica de desenvolvimento regional exige a remodelação do setor público, com a superação da idéia do gerencialismo e a construção estrutural de um Estado Cívico. Foram apresentadas postulações de políticas abrangendo os princípios democráticos, os fatores determinantes do capital social e o sentimento anticonformista, que mostram a viabilidade dessa proposta e estimulam o estudo e a pesquisa de instrumentos públicos de ação voltados a promover, dentre outros, o igualitarismo, o associativismo, o interesse comum, as oportunidades individuais, a inovação, e, ao mesmo tempo, reduzir as desigualdades sociais, o individualismo excessivo e, finalmente, as disparidades regionais no longo prazo.

Anexos

A Constatação da Problemática da Metade Sul nas Palavras de Cláudio Accurso

Verschoore: Eu gostaria que o senhor destacasse aquele trabalho inicial, aquele trabalho da sua Consultoria que, de certa forma, começou a alavancar estes estudos da Metade Sul. Que começou a identificar que a Metade Sul realmente era uma região que teve uma decadência relativa em relação ao Rio Grande do Sul.

C. Accurso: Aquele trabalho é o seguinte: nós tínhamos uma consultora, a Planisul. A Planisul tinha um grupo, que era um grupo fixo, era seu custo permanente, de economistas e engenheiros, e tinha o custo variado. Quando nós tínhamos mais projetos do que a capacidade da equipe, a gente contratava pessoas. As vezes, nós entrávamos em tempos mortos, que era o período entre um projeto e outro, ou quando se estava concluindo um projeto, algumas equipes ficavam mais folgadas. Nós utilizávamos o nosso grupo fixo para fazer pesquisas básicas, porque nós precisávamos delas como referência para nossos projetos e nossos estudos. Uma das coisas que nós fizemos foi estimar a renda e o Produto por município do Rio Grande do Sul, a partir da nossa experiência como consultores e profissionais e com metodologias mais ou menos conhecidas e adequadas às informações que se tinha.

Verschoore: Em que época isso ocorreu, em que ano? Década de 80?

C. Accurso: Não, foi antes. Foi no início da década de 80, ou no final da década de 70.

Verschoore: Foi aí que se iniciou o trabalho?

C. Accurso: O trabalho de identificação desta realidade gaúcha. Até porque, nos projetos que a gente fazia, sempre tinha uma introdução que era a economia da região, onde era a estrada, onde ela iria passar, que repercussões eles teriam na economia. Então, para a gente saber que impacto haveria, nós tínhamos que saber que economia era. Então a gente tinha esses estudos justamente para abreviar nosso trabalho como consultor e também para atender às consultas que nós tínhamos, assim: como está a região tal? Então, a gente tinha isso armado direitinho, atualizado. Nós tínhamos feito o primeiro trabalho e usávamos internamente este trabalho. Nunca se deu divulgação porque a gente sabia inclusive que havia uma certa dificuldade de compreensão de que umas áreas estavam tão avançadas, outras tão atrasadas; umas tão dinâmicas e outras tão estacionadas. Nós não estávamos interessados em entrar nesta briga, nesta discussão. Aquilo era um trabalho interno, que nós usávamos nos nossos estudos e nos nossos projetos. Mas um dia, um rapaz da imprensa me procurou, e eu consultei os colegas, e achamos que podia ser divulgado: quer divulgar, divulga. Ele divulgou.

Verschoore: O que ele divulgou?

C. Accurso: Divulgou a renda *per capita* e a evolução da renda *per capita* por município. Então, ele identificou que, a partir de um certo eixo para baixo, a região crescia menos do que aquele eixo para cima. Ele fez uma reportagem bonita, inclusive com o mapa do Rio Grande do Sul, com este eixo no mapa e desde aí a coisa passou então a caracterizar a Metade Sul e a Metade Norte. Na verdade, não fui eu que cunhei esta coisa. Se passou a falar em Metade Sul desde este momento. Na verdade, era a caracterização de uma área do Rio Grande do Sul que tinha vocação dinâmica menor. Não era uma área estancada, e nem era uma área, digamos, de renda *per capita* muito mais baixa. É necessário destacar que era uma área que se desenvolvia em um ritmo menor que a outra. Não era uma área estancada, como não deve ser hoje. Outra coisa, têm áreas de pecuária em que a renda *per capita* é muito superior que fora da pecuária, agora ela é mal distribuída. É por isso que ela não cria mercado como a outra cria.

Verschoore: O senhor tinha destacado o trabalho de uma estatística.

C. Accurso: Maria Helena Almeida. Ela era socióloga. A Maria Helena era socióloga e trabalhava conosco. Na empresa de consultoria tinha o encargo de trabalhar os dados de demografia e renda. Ela aprendeu muito bem esta coisa. Ela acabou se tornando consultora das Nações Unidas, fez missões na África. Ela já faleceu. Eu descobri a Maria Helena num seminário e a convidei a trabalhar conosco. Ela era professora. Ela era socióloga, mas ela era professora. Ela ficou com medo, nunca tinha trabalhado assim. Eu vi que ela tinha muita corrida. Ela gostava do que fazia, era uma pessoa inteligente, séria. Porque para trabalhar comigo tem que ser gente séria. Eu convidei a Maria Helena a trabalhar conosco: tu suspendes um contrato, fica só com um, e trabalha um tempo com a gente. Ela perguntou: quanto eu vou ganhar? Perguntei: quanto que tu ganhas? Ela me deu uma cifra. Eu ofereci 4, 5 vezes mais.

Verschoore: Não tinha como negar.

C. Accurso: Então, ela foi lá, pediu demissão dos dois, e começou a trabalhar conosco. Se encaixou conosco. Aprendeu muito bem. Ela depois se aprimorou em cálculos de viabilidade. Ela botava banca em qualquer engenheiro de cálculo de viabilidade de estrada. Nestes tempos mortos, a Maria Helena é quem conduziu esta investigação de base, pois era trabalho de muito cálculo, de muito índice, de muita pesquisa. A gente tinha que montar as bases. Por exemplo, tinha que ter a pecuária, tinha que entrar a lavoura, produto por produto. Depois tinha que ver o ramo industrial, município por município, ramo por ramo; começar a agregar tudo isso. Tinha a questão demográfica. A Maria Helena tinha muito jeito, gostava disso. Foi ela quem fez a parte de cálculo. Foi ela quem fez a parte de metodologia. Não sozinha, fizemos juntos. Ela tinha dificuldades, perguntava: como faço isso? como faço aquilo? Eu tinha mais experiência e passava para ela. Foi ela quem fez a parte de cálculo. Ela gostava muito de cálculo. Apesar de ser socióloga, ela gostava muito de cálculo. A parte empírica do trabalho foi a Maria Helena que m fez. Foi interessante, porque isso depois saiu no jornal e, desde aí, este é o poder da imprensa, desde aí começou a coisa se disseminar. Começou a se discutir porque que cresce, porque não cresce, uma cresce mais, outra cresce menos. Começou a haver barganha também em torno de recursos, de políticas. Começaram a ver a importância do papel do Estado, do Governo.

Verschoore: A questão do desequilíbrio regional interno do Estado começou daí? Não só da Metade Sul, mas dos desequilíbrios internos?

C. Accurso: Começou daí. Como não se tinha base empírica antes, não adiantava achar que a área tal era atrasada. Quando se passou a ter o elemento empírico, o testemunhal objetivo, é que a coisa pegou realmente e passou a ter um interesse mais consistente.

Verschoore: E uma base técnica para a barganha?

C. Accurso: Foi interessante isto aí. Porque, desde então, começou a se abrir, havia cada vez mais gente interessada sobre este tema. Chegou a ter grupos só cuidando desta questão regional, o Bandeira, o Alonso, a Zilá Mesquita, e estudando isso. Mas o pioneiro, que eu saiba, foi este trabalho. Tão pioneiro que eu não fiquei com ele. Não tenho a menor idéia de onde ele foi parar.

Verschoore: Era isto que eu iria perguntar. Este trabalho não foi publicado?

C. Accurso: Não. Era um trabalho interno, como outros que nós tínhamos. Por exemplo, quando nós íamos fazer propostas para concorrer, a gente fazia estudos de certas regiões, para poder caracterizá-la, para mostrar que tinha conhecimento, para, inclusive, poder competir com outros grupos. Então, nós tínhamos muitos estudos na Planisul que ficaram na “cozinha”, não saíam da “cozinha”. Só nós que estávamos ali que os tínhamos e que trabalhávamos com eles. Isso aí saiu, assim, como uma questão de interesse jornalístico. Um jornalista se interessou pelo assunto e resolveu publicá-lo, fazer uma reportagem daquilo. Foi assim.

Questionário Utilizado nas Entrevistas

1. De uma maneira geral, qual a sua concepção a respeito de Desenvolvimento Regional?
2. Como o senhor analisa essa questão no Rio Grande do Sul?
3. Que trabalhos e teóricos, locais ou não, o senhor destacaria a esse respeito?
4. Quais eram os principais problemas regionais do Estado no período de seu governo?
5. Que políticas foram elaboradas no sentido de reverter as desigualdades regionais em seu governo?
6. Especificamente, qual a visão do Governo, na época, em relação à questão da chamada Metade Sul do Estado?
7. Que políticas foram formuladas para reverter deliberadamente esse declínio relativo da Metade Sul?
8. As políticas formuladas pretendiam resolver o problema da desigualdade regional como um todo ou apenas algum aspecto específico?
9. Que órgãos do Governo eram responsáveis pela elaboração e pela implantação das referidas políticas?
10. Os instrumentos utilizados focalizavam em maior grau os aspectos econômicos ou os sociais do desenvolvimento?
11. Existiam algumas políticas alternativas e elas foram consideradas durante o processo de formulação?
12. Algumas das políticas adotadas não constavam do plano de governo? Que fundamentos levaram-no a implementá-las?
13. Que fontes de recursos foram utilizadas para o financiamento das políticas implementadas?
14. Em que medida os objetivos das políticas foram alcançados?
15. A implementação dessas políticas contribuiu para a solução ou para a redução dos problemas que lhe deram origem?
16. Em sua opinião, que entraves estabeleceram ou estabelecem a constante deterioração da Metade Sul?
17. Que recomendações poderiam ser dadas aos atuais formuladores de políticas para o desenvolvimento da Metade Sul?

DECRETO N.º 36.494, de 06 de março de 1996.

Institui o Projeto Articulado de Desenvolvimento as Regiões da Campanha, Central, Fronteira-Oeste, Centro-Sul e Sul do Estado

GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, no uso da atribuição que lhe confere o artigo 82, inciso V, da Constituição do Estado,

DECRETA:

CAPÍTULO I - DA FINALIDADE

Art. 1º - Fica Instituído o Projeto Articulado de Desenvolvimento para as Regiões da Campanha, Central, Fronteira-Oeste, Centro-Sul e Sul do Estado com o objeto de reunir e orientar recursos e instrumentos para o fomento à modernização, diversificação, expansão e instalação de atividades produtivas nessa faixa territorial do Rio Grande do Sul.

Parágrafo 1º - As regiões acima citadas são compostas pelos seguintes municípios:

- a) Região da Campanha: Bagé, Caçapava do Sul, Candiota, Dom Pedrito, Hulha Negra, Lavras do Sul e Santana da Boa Vista;
- b) Região Central: Agudo, Cacequi, Cachoeira do Sul, Cerro Branco, Dona Francisca, Faxinal do Soturno, Formigueiro, Ivorá, Jaguarí, Júlio de Castilhos, Mata, Nova Esperança do Sul, Nova Palma, Paraíso do Sul, Pinhal Grande, Quevedos, Restinga Seca, Santa Maria, Santiago, São Francisco de Assis, São João do Polesine, São Martinho da Serra, São Pedro do Sul, São Sepé, São Vicente do Sul, Silveira Martins, Tupanciretã e Vila Nova do Sul;
- c) Região da Fronteira-Oeste: Alegrete, Itaqui, Manoel Vianna, Quaraí, Rosário do Sul, Santana do Livramento, São Borja, São Gabriel e Uruguaiana;
- d) Região Centro-Sul: Arambaré, Arroio dos Ratos, Barão do Triunfo, Barra do Ribeiro, Butiá, Camaquã, Cerro Grande do Sul, Charqueadas, Dom Feliciano, Mariana Pimentel, Minas do Leão, São Jerônimo, Sentinela do Sul, Sertão Santana e Tapes;
- e) Região Sul: Amaral Ferrador, Arroio Grande, Canguçu, Capão do Leão, Cristal, Erval, Jaguarão, Morro Redondo, Pedro Osório, Pelotas, Pinheiro Machado, Piratini, Rio Grande, Santa Vitória do Palmar, São José do Norte, São Lourenço do Sul e Tavares.

Parágrafo 2º - O gerenciamento deste Projeto caberá à Coordenação da Central de Sistema Estadual para Atração e Desenvolvimento de Atividades Produtivas - SEADAP, juntamente com os Diretores-Presidentes do Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul - BRDE e Banco do Estado do Rio Grande do Sul S.A - BANRISUL.

CAPÍTULO II - DO FOMENTO INDUSTRIAL

Art. 2º - Para os fins do Projeto Articulado do Desenvolvimento serão observadas, quanto ao fomento industrial, as seguintes determinações:

- I - O Fundo Operação Empresa - FUNDOPEM/RS, por seu Conselho Diretor, aprovará a concessão de incentivo financeiro, desde que atendam as normas do Fundo;
 - a) de 60% para os projetos com localização nos municípios de Bagé, Pelotas e Rio Grande, que diversifiquem a matriz industrial da região;
 - b) de 45% para os projetos com localização nos Municípios de Bagé, Pelotas e Rio Grande, que contemplem atividades já sedimentadas na região;
 - c) de 60% para projetos com localização nos demais municípios nas citadas regiões;
- II - O Programa Setorial de Desenvolvimento da Indústria de Transformação de Produtos Petroquímicos e Químicos do Estado do Rio Grande do Sul - PROPLAST/RS, por seu Conselho, aprovará a concessão de incentivo financeiro máximo a projetos de instalação nas regiões referidas no artigo 1º, desde que atendidas as normas do próprio Fundo;
- III - O Fundo para Recuperação Industrial do Rio Grande do Sul - PRIN/RS, através do seu Conselho Diretor, priorizará a apreciação de Projetos que visem a estimular o aumento da ocupação da capacidade instalada no parque fabril das regiões referidas no artigo 1º;
- IV - Os Coordenadores da Central do Sistema Estadual para Atração e Desenvolvimento de Atividades Produtivas - SEADAP - expedirão Resolução, fixando percentual de redução de até 100% sobre as parcelas dos preços relativos aos incentivos materiais, nos termos da orientação jurídico-normativa aplicada ao procedimento de venda de área industrial, excluídas às de serviços, dos Distritos Industriais de Bagé, do Rio Grande e Santa Maria, pelo prazo de 12 (doze) meses, na forma e nos critérios disciplinados no instrumento próprio.

CAPÍTULO III - DO FOMENTO AGRÍCOLA

Art. 3º - Para os fins do Projeto Articulado de Desenvolvimento para as Regiões da Campanha, Central, Fronteira-Oeste, Centro-Sul e Sul do Estado serão observadas, quanto ao Fomento Agrícola, as seguintes determinações:

- I - O PRÓ-PRODUTIVIDADE RURAL (FUNDOPEM Rural) priorizará a apreciação de Projetos que visem a estimular o aumento da produção e da produtividade do setor primário através da sua modernização e concederá incentivo financeiro de 50% do incremento real do ICMS gerado pelo projeto e recolhido pelo beneficiário ou pelo adquirente de sua produção pelo período máximo de 5 (cinco) anos ou até atingir 50% do valor do custo do investimento realizado no projeto, excetuada a área;
- II - O FUNDO DE APOIO AO DESENVOLVIMENTO DOS PEQUENOS ESTABELECIMENTOS RURAIS - FEAPER, através de seu Conselho Diretor, priorizará a apreciação de projetos das Regiões da Campanha, Central, Fronteira-Oeste, Centro-Sul e Sul do Estado, alocando no mínimo 25% dos recursos para estas regiões.

CAPÍTULO IV - DOS FINANCIAMENTOS

Art. 4º - Os financiamentos para implantações, realocações e expansões industriais; agrícolas comerciais e de serviços, com recursos do BANRISUL e do BRDE, deverão ser alocados em conformidade com o artigo 8º da lei n.º 8.575, de 27 de abril de 1988, que alterou a lei n.º 6.427, de 13 de outubro de 1972, com a redação dada pelo artigo 3º da lei n.º 10.210, de 15 de junho de 1994.

CAPÍTULO V - DAS DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 5º - Os projetos e atividades definidos pelas comunidades das Regiões da Campanha, Central, Fronteira-Oeste, Centro-Sul e Sul, inscritos no Orçamento do Estado, terão prioridade na liberação de recursos.

Art. 6º - As determinações expressas neste Decreto deverão ser observadas até 31 de dezembro de 1998, excetuando o disposto no inciso IV do artigo 2º.

Art. 7º - Todos os atos normativos necessários à implantação integral do Projeto Articulado de Desenvolvimento, serão expedidas até 15 dias da publicação deste Decreto.

Art. 8º - Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 9º - Revogam-se as disposições em contrário, em especial o Decreto n.º 35.707/94.

PALÁCIO PIRATINI, em Porto Alegre, 06 de março de 1996.

ANTONIO BRITTO
Governador do Estado.

Registre-se e publique-se

NELSON PROENÇA,
Secretário Extraordinário para
Assuntos da Casa Civil.

DECRETO N.º 37.038, de 21 de novembro de 1996.

Inclui Municípios no Projeto Articulado de Desenvolvimento para as regiões da Campanha, Central, Fronteira-Oeste, Centro-Sul e Sul do Estado, instituído pelo Decreto n.º 36.494 de 06 de março de 1996.

O GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, no uso da atribuição que lhe confere o artigo 82, inciso V e VII, da Constituição do Estado e,

considerando a necessidade de compatibilizar a relação de Municípios constantes no Projeto Articulado de Desenvolvimento com o Programa de Fomento e Reconversão Produtiva da Metade Sul do Estado do Rio Grande do Sul do BNDES;

considerando a nova caracterização física da Metade Sul definida no Plano de Reestruturação da Econômica em fase final de elaboração;

considerando alguns Municípios integrantes de outras regiões possuem indicadores de industrialização e desenvolvimento social muito baixos, impondo a busca de alternativas que levem à dinamização de economia local; e,

considerando que a conjugação de incentivos com financiamentos diferenciados contribuirá para a recuperação econômica dos Municípios,

DECRETA:

Art. 1º - Ficam integrados no Projeto Articulado de Desenvolvimento para as Regiões da Campanha, Central, Fronteira-Oeste, Centro-Sul e Sul do Estado, instituído pelo Decreto n.º 36.494 de 06 de março de 1996, para os fins e efeitos deste Projeto, os municípios de General Câmara, Passo do Sobrado, Mostardas, Palmares do Sul, Encruzilhada do Sul, Rio Pardo, Candelária e Pantano Grande.

Parágrafo único - A providência determinada no “caput” do artigo se deve à inclusão dos referidos Municípios no Programa de Fomento e Reconversão Produtiva da Metade Sul do Estado do Rio Grande do Sul - RECONVERSUL do BNDES.

Art. 2º - Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 3º - Revogam-se as disposições em contrário.

PALÁCIO PIRATINI, em Porto Alegre, 21 de novembro de 1996.

ANTONIO BRITTO
Governador do Estado.

Registre-se e publique-se

Dep. Fed. MENDES RIBEIRO FILHO,
Secretário Extraordinário para Assuntos da Casa Civil.

DECRETO N.º 38.473, de 11 de maio de 1998.

Institui Plano de Ações para a Metade Sul do Estado e dá outras providências.

O GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, no uso da atribuição que lhe confere o artigo 82, inciso V, da Constituição do Estado,

considerando que os municípios abrangidos pela Metade Sul do Estado do Rio Grande do Sul necessitam redescobrir seu desenvolvimento econômico, rico e dinâmico, para ocupar papel de destaque, como principal fronteira do Brasil no contexto MERCOSUL;

considerando a importância de proporcionar e estimular à Metade Sul do Estado a competitividade com as regiões próximas do Uruguai e da Argentina;

considerando o Protocolo de Intenções firmado entre a República Federativa do Brasil e o Governo do Estado do Rio Grande do Sul, com o objetivo de criar um Programa de Desenvolvimento e Reestruturação Econômica para a Metade Sul do Rio Grande do Sul,

DECRETA:

Art. 1º - Fica Instituído um Plano de Ações para os Municípios Abrangidos pela Metade Sul do Estado do Rio Grande do Sul com a finalidade de articular, com os Governos Estadual e Federal, medidas que promovam o constante desenvolvimento da economia dessa Região.

Parágrafo único - Para os fins de que trata o 'caput' deste artigo a Metade Sul compreende os municípios abaixo discriminados:

Sub-Região da Campanha: Bagé, Dom Pedrito, Lavras do Sul, Caçapava do Sul, Hulha Negra, Candiota.

Sub-Região Central: Paraíso do Sul, Quevedos, Silveira Martins, São Pedro do Sul, São Martinho da Serra, São João do Polesine, Jaguari, Pinhal Grande, São Vicente do Sul, Nova Palma, Nova Esperança do Sul, Ivorá, Agudo, Cachoeira do Sul, Faxinal do Soturno, Formigueiro, Vila Nova do Sul, Cerro Branco, São Francisco de Assis, Santiago, Cacequi, Tupanciretã, Júlio de Castilhos, Santa Maria, São Sepé, Dona Francisca e Restinga Seca.

Sub-Região Centro-Sul: Arambaré, Arroio dos Ratos, Barão do Triunfo, Barra do Ribeiro, Butiá, Camaquã, Cerro Grande do Sul, Charqueadas, Dom Feliciano, Mariana Pimentel, Minas do Leão, São Jerônimo, Sentinela do Sul, Sertão Santana e Tapes;

Sub-Região da Fronteira-Oeste: Alegrete, Itaqui, Manoel Vianna, Quaraí, Rosário do Sul, Santana do Livramento, São Borja, São Gabriel e Uruguaiana;

Sub-Região Sul: Santana da Boa Vista, Morro Redondo, Pelotas, Cristal, Pinheiro Machado, Piratini, Rio Grande, Santa Vitória do Palmar, São José do Norte, São Lourenço do Sul, Tavares, Amaral Ferrador, Capão do Leão, Herval, Jaguarão, Canguçu, Pedro Osório, Arroio Grande, Mostardas e Palmares do Sul.

Sub-Região Vale do Rio Pardo: Rio Pardo, Encruzilhada do Sul, Candelária e Pantano Grande.

Art. 2º - Integram o Plano de Ações:

- a) conduzir, no âmbito do Executivo Estadual, as ações direcionadas ao apoio e fomento dos municípios, integrantes da Metade Sul do Estado;
- b) promover a interlocução entre os municípios de que trata o parágrafo único do artigo e os diversos segmentos dos Governos do Estado e Federal.

Art. 3º - O Plano instituído por este decreto, será coordenado pelo Secretário Extraordinário para assuntos da Metade Sul.

Art. 4º - Dá nova redação ao “caput” do artigo 2º do Decreto n.º 36.232, de 17 de outubro de 1995, conforme segue:

Art. 2º - O Grupo Executivo instituído por este Decreto será integrado pelos representantes das seguintes Secretarias, de um representante do Banco do Estado do Rio Grande do Sul S/A, e, a serem convidados pela Administração Estadual, um representante do BRDE, um representante do Governo do Estado Federal e um representante do Banco do Brasil S/A”

Art. 5º - O Parágrafo único do artigo 2º do Decreto n.º 36.232, de 17 de outubro de 1995, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Parágrafo único - O Grupo Executivo de que trata o “caput” deste artigo, será presidido pelo Secretário Extraordinário para Assuntos da Metade Sul.”

Art. 6º - Fica acrescentado o parágrafo 3º ao artigo 1º do Decreto n.º 36.494, de 06 de março de 1996, com a seguinte redação:

“Parágrafo 3º - Caberá ao Secretário Extraordinário para Assuntos da Metade Sul a coordenação do Projeto Articulado de Desenvolvimento para as Regiões da Campanha, Central, Fronteira-Oeste, Centro-Sul e Sul do Estado.”

Art. 7º - Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 8º - Revogam-se as disposições em contrário.

PALÁCIO PIRATINI, em Porto Alegre, 11 de maio de 1998.

ANTONIO BRITTO
Governador do Estado.

Registre-se e publique-se

JOÃO CARLOS BONA GARCIA
Chefe da Casa Civil.

Protocolo de intenções para o desenvolvimento da Metade Sul.

PROTOCOLO DE INTENÇÕES QUE FIRMAM ENTRE SI A UNIÃO E O GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, VISANDO AO DESENVOLVIMENTO DA METADE SUL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

CONSIDERANDO QUE:

- I. a região do Estado do Rio Grande do Sul, conhecida como Metade Sul, vizinha ao Uruguai e à Argentina, tem sido caracterizada, ao longo das últimas décadas, por uma continuada falta de dinamismo econômico;
- II. o advento do Mercosul agravou ainda mais a situação de importantes segmentos da economia local, tendo em vista sua dificuldade em competir com concorrentes situados em áreas vizinhas do Uruguai e da Argentina;
- III. essa região, outrora rica e dinâmica, mas hoje estagnada e enfrentando uma aguda crise é a principal fronteira do Brasil no contexto do Mercosul, abrigando mais de dois milhões de habitantes;
- IV. é necessário que se promovam ações no sentido de reverter essa situação, estimulando a reestruturação, a diversificação e o aumento de competitividade da economia local;
- V. o Governo Federal, diante desse quadro sócio-econômico, reconhece a necessidade de uma ação prioritária;
- VI. o Governo do Estado do Rio Grande do Sul, solidário com a determinação do Governo Federal, vem envidando esforços no sentido de promover a reconversão dessa área, inclusive buscando diagnosticar, de forma mais precisa, as causas dos problemas locais e identificar ações que visem a sua solução;
- VII. no Programa Brasil em Ação, coordenado pelo Ministério do Planejamento e Orçamento, existem projetos e programas de alta relevância para o enfrentamento dos problemas da Região.

Resolvem as partes, entre si, o seguinte:

Aos sete dias do mês de maio de 1998, a União, neste ato representada pelo Excelentíssimo Senhor Ministro de Estado do Planejamento e Orçamento, Paulo Paiva, o Governo do Estado do Rio Grande do Sul, neste ato representado pelo Excelentíssimo Senhor Governador de Estado, Antônio Britto, pelo Excelentíssimo Senhor Secretário de Estado Extraordinário para Assuntos da Metade Sul do Estado do Rio Grande do Sul, João Gilberto Lucas Coelho, e pelo Senhor Secretário de Estado da Coordenação e Planejamento, João Carlos Brum Torres, firmam o presente Protocolo em conformidade com as cláusulas e condições a seguir:

CLÁUSULA PRIMEIRA - DO OBJETO

É objeto deste Protocolo a definição de um conjunto de esforços das partes signatárias no sentido de criar e sustentar um Programa de Desenvolvimento e Reestruturação Econômica para a Metade Sul do Rio Grande do Sul.

CLÁUSULA SEGUNDA - DAS DIRETRIZES ESTRATÉGICAS

As partes acordam entre si que as diretrizes estratégicas mais adequadas para a promoção do desenvolvimento da Região são:

- I. aperfeiçoar a base legal, institucional e gerencial relevante para a promoção do desenvolvimento da Região;
- II. aumentar a competitividade das principais cadeias agro-industriais que tradicionalmente constituem a base da economia local;
- III. diversificar a estrutura produtiva regional;
- IV. melhorar a infra-estrutura, para aumentar a competitividade sistêmica da região e viabilizar a diversificação;
- V. melhorar a oferta de serviços urbanos;
- VI. promover a sustentabilidade do crescimento da região;
- VII. atender às populações carentes.

CLÁUSULA TERCEIRA - DO PROGRAMA

O programa de Desenvolvimento e Reestruturação Econômica para a Metade Sul do Rio Grande do Sul constará de três (3) Subprogramas específicos, a saber:

- I. Subprograma de Reestruturação Econômica para a Metade Sul do Rio Grande do Sul, objeto principal deste Protocolo, o qual será resultado da ação conjunta, consentânea e articulada das duas esferas governamentais, a federal e a estadual;
- II. Subprograma Complementar Federal, que se constituirá de ações e projetos em andamento ou a serem desenvolvidos, por parte do Governo Federal;
- III. Subprograma Complementar Estadual, que se constituirá de ações e projetos em andamento ou a serem desenvolvidos, por parte do Governo Estadual.

CLÁUSULA QUARTA - DO SUBPROGRAMA DE REESTRUTURAÇÃO ECONÔMICA PARA A METADE SUL DO RIO GRANDE DO SUL

Em relação ao Subprograma de Reestruturação Econômica para a Metade Sul do Rio Grande do Sul deve-se destacar que:

- I. trata-se de um novo conjunto de ações, desenvolvidas de forma integrada e articulada entre as duas esferas governamentais, sendo o objeto principal deste instrumento;
- II. também configura-se como um conjunto aberto de projetos, isto é, a qualquer momento, por acordo entre as partes, novos projetos poderão ser incluídos no Subprograma, desde que correlacionados às diretrizes estratégicas listadas na Cláusula Segunda e identificados os recursos para o seu financiamento.

CLÁUSULA QUINTA - DOS PROJETOS E AÇÕES

Os projetos e ações, constantes desta primeira etapa do Subprograma de Reestruturação Econômica para a Metade Sul do Rio Grande do Sul, cujo quadro de usos e fontes encontra-se anexado, são:

- I. **Projeto Mar de Dentro** - Visa a recuperação e a gestão ambiental integrada das Bacias das Lagoas dos Patos e Mirim, e engloba ações de esgotamento sanitário, resíduos sólidos, parques e reservas, microbacias hidrográficas, controle da poluição industrial, rede de monitoramento ambiental e educação ambiental, entre outros. Trata-se, na primeira etapa, de uma cooperação técnica internacional, para a elaboração do diagnóstico e de planos diretores., apoiados pela JICA (Japan International Cooperation Agency) do Japão, com interveniência da ABC - Agencia Brasileira de Cooperação e contrapartida do Tesouro do Estado. Para a segunda etapa do Projeto, caso sejam necessários recursos externos, o Governo Federal envidará esforços para viabilizar a operação. O investimento previsto será de US\$ 305 milhões, ao longo de 6 anos, sendo US\$ 5 milhões na primeira etapa e US\$ 300 milhões na segunda.
- II. **Programa de Recursos Hídricos e Irrigação** - Objetiva melhorar a competitividade das cadeias produtivas tradicionais da região e promover uma real diversificação de culturas. Contará com o apoio de um programa de recursos hídricos e irrigação. Os planos e projetos, a serem promovidos com a participação da iniciativa privada, poderão dispor de: a) no nível dos grandes e médios sistemas de irrigação, de financiamento do BNDES e do poder público federal e estadual; e b) no nível da irrigação de pequeno porte, para as pequenas propriedades rurais, apoio do PRONAF e do PRO-RURAL 2000. O seu início dar-se-á pela Bacia do Rio Santa Maria, uma vez que já existe um programa abrangente de irrigação e utilização dos seus recursos hídricos, seguida de ações de planejamento nas bacias hidrográficas dos rios Quaraí, Ibicui e Negro.
- III. **Projeto de Habitação** - Destinado para população de baixa e média renda, o projeto habitacional será implementado ao longo de quatro anos e contará com recursos dos programas Habitar-Brasil, Pró-Moradia, Carta de Crédito e de contrapartida dos Municípios e do Estado.

Os municípios que tenham condições financeiras de endividamento devem acessar as linhas de crédito do Pró-Moradia e Carta de Crédito, financiados com recursos do FGTS e operados pela Caixa Econômica Federal - CAIXA, e aqueles com dificuldades nos cálculos da capacidade de pagamento poderão receber recursos do Orçamento Geral da União, por meio do Programa Habitar-Brasil, do Ministério do Planejamento e Orçamento. Em qualquer caso, os municípios devem estar em dia com as obrigações federais e estaduais.

IV. **Projeto de Saneamento** - Promoção de ações de saneamento para os municípios, através dos próprios ou da Companhia Riograndense de Saneamento - CORSAN. Os investimentos, ao longo de 4 anos, envolverão o tratamento da água, coleta e tratamento de esgotos sanitários, drenagem urbana e resíduos sólidos.

Os Municípios que tenham condições financeiras de endividamento e de pagamento poderão acessar a linha de crédito do Pró-Saneamento, financiada com recursos do FGTS e operada pela Caixa Econômica Federal - CAIXA, e aqueles com dificuldades de capacidade de pagamento poderão receber recursos do Orçamento Geral da União, por meio do Programa de Ação Social em Saneamento - PASS e do Programa de Infra-estrutura Urbana - Pró-Infra. Em qualquer caso, os municípios devem estar em dia com as obrigações federais e estaduais.

V. **Rodovia do Mercosul - Etapa III** - Recuperação e adequação de 600 Km da Rodovia BR-290, entre o trecho Porto Alegre - Uruguaiana, podendo ser integrada a este projeto a recuperação da Rodovia BR-116, trecho Porto Alegre - Pelotas. O investimento estimado em R\$ 180 milhões, para o período de três anos, contará com recursos do Orçamento Geral da União.

VI. **RECONVERSUL - Segunda Etapa** - Visa o lançamento da segunda etapa do programa com novo limite de crédito para o período de 4 anos, com a finalidade de promover o desenvolvimento agropecuário, industrial e serviços de áreas prioritárias indicadas pela comunidade da região, especialmente nas áreas de:

- a) Desenvolvimento Florestal;
- b) Fruticultura de Clima Temperado;
- c) Ovinocultura;
- d) Olericultura;
- e) Pequenas Agroindústrias.

VII. **Projeto de Colonização e Reordenamento Fundiário** - Será implantado um programa piloto de colonização, a partir da aquisição de terras disponíveis e da diversificação de culturas, com o financiamento a colonos vindos, especialmente, da parte Norte do Estado e promovido um Programa de Reordenamento Fundiário para até 5000 famílias. Complementando essas ações está prevista a captação de recursos do PRONAF - Infra-estrutura, por parte das Prefeituras Municipais, para aquisição de equipamento necessário à ampliação e recuperação da malha viária vicinal.

VIII. **Revisão da Legislação de Fronteira** - Será criado um grupo paritário com representação do Governo Federal, do Governo Estadual e da comunidade da Região, para estudar toda a legislação relativa às áreas de fronteira, adequando-a, no que for necessário, à nova realidade criada pelo advento do MERCOSUL.

O Prazo previsto para a conclusão é de um ano e não se prevê recursos financeiros, dada a pequena monta dos mesmos.

IX. **Empreendimento do Brasil em Ação** - Para assegurar o desenvolvimento integrado da Metade Sul do Rio Grande do Sul a coordenação geral do Subprograma estará encarregada de monitorar as demandas de projetos envolvendo os recursos dos empreendimentos do Brasil em Ação de abrangência Nacional. Destacam-se entre esses empreendimentos o Programa de Ensino Profissional - PROEP, Recuperação e Descentralização de Rodovias, Programa Nacional de Agricultura Familiar - PRONAF e Reforsus.

CLÁUSULA SEXTA - DO GERENCIAMENTO DO PROGRAMA DE REESTRUTURAÇÃO E DESENVOLVIMENTO PARA A METADE SUL DO RIO GRANDE DO SUL

A operacionalização do gerenciamento e controle do Subprograma de Reestruturação Econômica para a Metade Sul do Rio Grande do Sul dar-se-á de acordo com os seguintes princípios e normas operacionais e gerências:

- I. o “software” a ser utilizado para o controle e o gerenciamento do Subprograma será o mesmo do Programa Brasil em Ação, adaptado pelo Ministério do Planejamento e Orçamento, ou segundo sua orientação;
- II. o Governador do Estado do Rio Grande do Sul indicará, por projeto, um gerente, que será o único responsável tanto pela condução gerencial desse projeto quanto pela alimentação dos dados respectivos no Sistema de Acompanhamento e Gerenciamento do Programa;
- III. tanto o Ministro do Estado do Planejamento e Orçamento como o Governador do Estado nomearão coordenadores para o gerenciamento geral do Subprograma;
- IV. na implementação do presente Protocolo, com o objetivo de assegurar a integração entre todas as ações previstas, serão indicados gerentes regionais.

CLÁUSULA SÉTIMA - DOS INSTRUMENTOS E DAS FONTES

Os instrumentos e fontes que viabilizarão o Subprograma de Reestruturação Econômica para a Metade Sul do Estado do Rio Grande do Sul são os seguintes:

- I. Recursos do Orçamento Geral da União;
- II. Recursos do FGTS;
- III. Recursos do BNDES;
- IV. Recursos do Orçamento Geral do Estado;
- V. Recursos de contrapartida dos Municípios da Região;
- VI. Recursos da iniciativa privada.

CLÁUSULA OITAVA - ATRIBUIÇÕES DO GOVERNO FEDERAL

O Governo Federal, por intermédio do Ministério do Planejamento e Orçamento, terá as seguintes atribuições:

- I. Coordenar por meio da Secretaria de Planejamento e Avaliação o Subprograma de Reestruturação Econômica para a Metade Sul do Rio Grande do Sul;
- II. Adaptar o Sistema de Gerenciamento do Programa Brasil em Ação para utilização no presente Subprograma, de acordo com os ditames da Cláusula Sexta;
- III. Assegurar que as ações e projetos integrantes desse protocolo tenham tratamento prioritário nos instrumentos de planejamento e orçamento;
- IV. Estabelecer a articulação entre os diversos organismos financeiros e técnicos do Governo Federal e seus equivalentes estaduais, para os fins de uma boa execução do Subprograma;
- V. Propor, quanto for o caso, a inclusão de novos projetos no Subprograma de Reestruturação para a Metade Sul do Rio Grande do Sul, respeitadas as normas constantes do Inciso II da Cláusula Quarta;
- VI. Garantir junto ao BNDES os recursos financeiros necessários para:
 - a) projetos de irrigação, quando se tratar de empreendimentos da iniciativa privada;
 - b) Reconversul - Segunda Etapa;
 - c) Programa de Colonização e Reordenamento Fundiário.

CLÁUSULA NONA - ATRIBUIÇÕES DO ESTADO

O Estado do Rio Grande do Sul, por intermédio da Secretaria de Estado da Coordenação e Planejamento, terá as seguintes atribuições:

- I. Indicar e nomear o Coordenador Geral (estadual) do Subprograma de Reestruturação Econômica e Desenvolvimento para a Metade Sul do Rio Grande do Sul;
- II. Indicar e nomear os gerentes dos projetos constantes do Subprograma de Reestruturação Econômica e Desenvolvimento para a Metade Sul do Rio Grande do Sul;
- III. Assegurar que as ações e projetos integrantes deste protocolo tenham tratamento prioritário nos instrumentos de planejamento e orçamento;
- IV. Propor, quanto for o caso, a inclusão de novos projetos no Subprograma de Reestruturação e Desenvolvimento da Metade Sul do Rio Grande do Sul, respeitadas as normas constantes do Inciso II Cláusula Quarta;

CLÁUSULA DÉCIMA - DA VIGÊNCIA, DA VALIDADE E DA ALTERAÇÃO

O presente Protocolo terá vigência de quatro anos, a partir da data de sua assinatura, podendo ser alterado mediante acordo entre as partes, através de Termo de Ajuste, adequando-o às novas diretrizes e ações constantes do Plano Plurianual 2000 - 2003.

E por estarem, assim, de pleno acordo, firmam o presente instrumento em três vias de igual teor e forma, perante as testemunhas abaixo identificadas.

Antônio Britto
Governador do Estado do
Rio Grande do Sul

João Carlos Brum Torres
Secretário de Estado da Coordenação
e Planejamento do Estado do Rio
Grande do Sul

João Gilberto Lucas Coelho
Secretário de Estado Extraordinário para Assuntos
da Metade Sul do Estado do Rio Grande do Sul

Paulo Paiva
Ministro de Estado do
Planejamento e Orçamento

Bibliografia

- ACCURSO, Cláudio F. (1982a). Soluções regionais não podem partir da própria região. **Informativo do Economista**. Porto Alegre, Sociedade de Economia do Rio Grande do Sul, n. 70, mai.
- ACCURSO, Cláudio F. (1982b). Aspectos fundamentais para uma política de desenvolvimento no Rio Grande do Sul. **Ensaio FEE**. Porto Alegre, FEE, v. 3, n. 1. jun.
- ACCURSO, Cláudio F. (1999). **Entrevista concedida ao autor**. Porto Alegre, nov., 10. (transcrição).
- AGUILAR, Luis F. (1996). **El Estudio de las Políticas Públicas**. México D. F., Miguel Angel Porrúa.
- AGUILAR, Luis F. (1996). **La Hechura de las Políticas**. México D. F., Miguel Angel Porrúa.
- AGUILAR, Luis F. (1996). **Problemas Públicos y Agenda de Gobierno**. México D. F., Miguel Angel Porrúa.
- AGUILAR, Luis F. (1999). Coordinación social y administración pública. **In: LECHNER, Norbert, et. al. Reforma do Estado y Coordinación social**. México D. F., Plaza y Valdés.
- AGUIRRE LEAL, Carlos E. (1998). **Políticas Públicas para el Desarrollo Político de México: las nuevas paradojas del Estado**. México D. F., IAPEM.
- ALLISON, Graham T. (1971). **Essence of Decision. Explaining the Cuban missile crisis**. Boston, Little, Brown and Company.
- ALMEIDA, Pedro F. C. (1996). A gestação das condições materiais da implantação da indústria gaúcha. **In: TARGA, Luiz R. P. Gaúchos e Paulistas: dez escritos de história regional comparada**. Porto Alegre, FEE.
- ALONSO, José A. F. & BANDEIRA, Pedro S. (1990). Crescimento inter-regional no Rio Grande do Sul nos anos 80. **In: ALMEIDA, Pedro F. C. A Economia Gaúcha e os Anos 80: uma trajetória regional no contexto da crise brasileira**. Porto Alegre, FEE.
- ALONSO, José A. F. (1984). **Evolução das Desigualdades Inter-regionais de Renda Interna no Rio Grande do Sul: 1939-1970**. Porto Alegre, FEE.

- ALONSO, José A. F. (1994). Análise do crescimento da Região Sul nas últimas décadas - 1959-90. **In: ALONSO, José A. F. et al. Crescimento Econômico da Região Sul do Rio Grande do Sul: causas e perspectivas.** Porto Alegre, FEE.
- ALONSO, José A. F. et al. (1986). **Áreas Estatisticamente Comparáveis do Rio Grande do Sul 1940-80: renda interna.** Porto Alegre, FEE.
- ALONSO, José A. F. et al. (1994). **Crescimento Econômico da Região Sul do Rio Grande do Sul: causas e perspectivas.** Porto Alegre, FEE.
- ALRUTZ, Franz W. & MARCHESAN, Luiz M. (1969). **Plano de Desenvolvimento Integrado da Região de São Francisco de Paula e Cambará.** Porto Alegre, Conselho de Desenvolvimento do Estado.
- AMARAL DE SOUZA, José A. (1999). **Entrevista concedida ao autor.** Porto Alegre, nov., 16. (transcrição).
- AMARAL FILHO, Jair. (1996). Desenvolvimento regional endógeno em um ambiente federalista. **Planejamento e Políticas Públicas.** Brasília, IPEA, n. 14, dez.
- ANDRADE, Manuel C. (1987). **Espaço, Polarização e Desenvolvimento.** São Paulo, Atlas.
- ARRAES, Raimundo M. (1981). **O Rio Grande do Sul e suas Instituições Governamentais.** Brasília, Editora Universidade de Brasília.
- AZEVEDO, Thales. (1975). **Italianos e Gaúchos; os anos pioneiros da colonização italiana no Rio Grande do Sul.** Porto Alegre, A Nação / IEL.
- BAARSCH, Marius. (1959). **Estrutura e Desenvolvimento Econômico do Rio Grande do Sul.** Porto Alegre, Sulina.
- BAGNASCO, Arnaldo. (1999). Desenvolvimento regional, sociedade local e economia difusa. **In: URANI, André. et. al. Empresários e Empregos nos Novos Territórios Produtivos: o caso da Terceira Itália.** Rio de Janeiro, DP&A.
- BANDEIRA, Pedro S. (1988). **Distribuição Geográfica do Crescimento Industrial no Rio Grande do Sul, década de 70.** Porto Alegre, FEE.
- BANDEIRA, Pedro S. (1994a). A “Região Sul” e as estratégias estaduais de desenvolvimento. **Revista Paranaense de Desenvolvimento.** Curitiba, n.º 82, mai./ago.
- BANDEIRA, Pedro S. (1994b). As raízes históricas do declínio da Região Sul. **In: ALONSO, José A. F. et al. Crescimento Econômico da Região Sul do Rio Grande do Sul: causas e perspectivas.** Porto Alegre, FEE.
- BANDEIRA, Pedro S. (1999). **Participação, Articulação de Atores Sociais e Desenvolvimento Regional.** Brasília, IPEA.
- BARDACH, Eugene. (1998). **Los Ochos Pasos para el Análisis de Políticas Públicas. Un manual para la práctica.** México D. F., CIDE.
- BECATTINI, Giacomo. (1989). Sectors and/or districts: some remarks on the conceptual foundations of industrial economics. **In: GOODMAN, Edward F. W. et. al. Small Firms and Industrial Districts in Italy.** New York, Routledge.
- BECKER, Klaus. (1968). **Enciclopédia Rio-Grandense.** Porto Alegre, Sulina, v. 1.
- BÉLIZ, Gustavo. (1995). La reinención del Estado: transparencia y eficacia social rumbo ao tercer milenio. **In: ILPES. Reforma e Modernización del Estado.** Santiago de Chile, ILPES.

- BENETTI, Maria D. (1994). Agropecuária na Região Sul do Rio Grande do Sul - 1970-90. **In: ALONSO, José A. F. et al. Crescimento Econômico da Região Sul do Rio Grande do Sul: causas e perspectivas.** Porto Alegre, FEE.
- BENKO, George & LIPIETZ, Alain. (1995). **Las Regiones que Ganan.** Valencia, Generalitat Valenciana.
- BENKO, George. (1999). **La Ciencia Regional.** Bahía-Blanca, Universidad Nacional del Sur.
- BERNARDES, Nilo. (1950). Bases geográficas do povoamento do Estado do Rio Grande do Sul. **Boletim Geográfico.** Porto Alegre, n.º 171 no v./dez.
- BÊRNI, Duilio A. (1998). Como fazer monografias. **In: BÊRNI, Duilio A. Técnicas de Pesquisa em Economia.** Florianópolis, Ganges.
- BIRNER, Andreas. et. al. (1995). **Local Development Initiatives – an intercultural comparison: life strategies and global structure change.** Wien, Institut für Raumplanung und Regionalentwicklung - IRR Discussion Paper n.º 51.
- BOISIER, Sergio E. (1989). Política econômica, organização social e desenvolvimento regional. **In: HADDAD, Paulo R. Economia Regional: teoria e métodos de análise.** Fortaleza, BNB / ETENE.
- BOISIER, Sergio E. (1992). **El Difícil Arte de Hacer Region. Las regiones como actores territoriales del nuevo orden internacional.** Cusco, CBC.
- BOISIER, Sergio E. (1997). **Sociedad Civil, Participación, Conocimiento y Gestión Territorial.** Santiago de Chile, ILPES.
- BOOMS, Bernard H. (1976). Modelos econômicos na análise de política pública. **Revista de Administração Pública.** Rio de Janeiro, v. 10, n.º 2, abr./jun.
- BOUDEVILLE, Jacques-R. (1965a). **Los Espacios Económicos.** Buenos Aires, Editorial Universitaria de Buenos Aires.
- BOUDEVILLE, Jacques-R. (1965b). Crescimento polarizado no RS. **Desenvolvimento e Conjuntura.** Porto Alegre, set.
- BOUDEVILLE, Jacques-R. (1966). **Problems of Regional Economic Planning.** Edinburgh, Edinburgh University Press.
- BOYTE, Harry C. & KARI, Nancy N. (1996). **Building America: the democratic promise of public work.** Philadelphia, Temple University Press.
- BRASIL, MPO/Secretaria Especial de Políticas Regionais. (1997). **Indicações para uma nova Estratégia de Desenvolvimento Regional.** Brasília, Univera / Universidade Católica de Brasília.
- BRASILEIRO, Ana Maria. (1979). **A Fusão: análise de uma política pública.** Brasília, IPEA/IPLAN.
- BREITBACH, Áurea C. M. (1988). **Estudo sobre o Conceito de Região.** Porto Alegre, FEE.
- BRUM TORRES, José C. (2000). **Entrevista concedida ao autor.** Porto Alegre, jan., 05. (transcrição).
- BUSINESS WEEK. (1997). **The Ties That Lead to Prosperity.** Dez, 15, p. 153.
- CALVO, Salvador C. (1997). La educación en los valores. **La Factoría.** Colomers, n.º 3, jun.

- CANO, Wilson. (1985). **Desequilíbrios Regionais e Concentração Industrial no Brasil: 1930-1970**. São Paulo, Global Editora.
- CARDOSO, Fernando H. (1977). **Capitalismo e Escravidão no Brasil Meridional: o negro na sociedade escravocrata do Rio Grande do Sul**. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- CARVALHO, Maria L. L. (1996). A política fiscal dos Estados e as funções de acumulação e legitimação. In: TARGA, Luiz R. P. **Gaúchos e Paulistas: dez escritos de história regional comparada**. Porto Alegre, FEE.
- CASAROTTO FILHO, Nelson & PIRES, Luis H. (1998). **Redes de Pequenas e Médias Empresas e Desenvolvimento Local: estratégias para a conquista de competitividade global com base na experiência italiana**. São Paulo, Atlas.
- CASTILLO, Jaime. (1992). Lo local y lo internacional. La importancia de las redes de colaboracion. In: **El desarrollo Local: una nueva política regional para vivir mejor?** Valencia, UIMP.
- CASTRO, Antônio B. (1971). **7 Ensaio sobre a Economia Brasileira**. Rio de Janeiro, Forense, v. 2.
- CASTRO, Maria H. M. (1980). O Rio Grande do Sul no pós-30: de protagonista a coadjuvante. In: GOMES, Angela, M. C. **Regionalização e Centralização Política**. Rio de Janeiro, Nova Fronteira.
- CERNOTTO, Diana. (1999). La producción de la política pública para una mayor equidad. **Documentos CLAD**. Caracas, CLAD.
- CHINOY, Ely. (1971). **Sociedade**. São Paulo, Cultrix.
- COLEMAN, James S. (1990). **Foundations of Social Theory**. Cambridge, Harvard University Press.
- COLLARES, Alceu D. (1999). **Entrevista concedida ao autor**. Porto Alegre, dez., 28. (transcrição).
- CONCEIÇÃO, Otávio A. C. (1990). Os anos 80: a complexa dimensão de uma crise. In: ALMEIDA, Pedro F. C. **A Economia Gaúcha e os Anos 80: uma trajetória regional no contexto da crise brasileira**. Porto Alegre, FEE.
- CONSTAIN, Felipe M. (1994). **Competitividade Internacional de Regiones**. Santiago de Chile, ILPES, Serie Ensayos, Documento 94/22, jul.
- CONSTANTINO, Núncia S. (1991). **O Italiano da Esquina: imigrantes na sociedade porto-alegrense**. Porto Alegre, EST.
- CRUZ, Arturo Y. (1997). Región: um concepto sin teoria. In: Rodriguez, Salvador R. **Teorías y Metodologías en Ciencias Regionales y Urbanas**. México D. F., AMECIDER / UAEM / UNAM.
- CUNILL, Nuria. (1996). A rearticulação das relações Estado-sociedade: em busca de novos significados. **Revista do Serviço Público**. Brasília, v. 120, n.º 1, jan./abr.
- DALMAZO, Renato A. (1992). **Planejamento Estadual e Acumulação no Rio Grande do Sul – 1940-74**. Porto Alegre, FEE.
- DE BONI, Luis A. & COSTA, Rovilio. (1991). **Far la Mérica. A presença italiana no Rio Grande do Sul**. Porto Alegre, RIOCELL.

- DERTOUZOS, Michael L. (1997). **O Que Será: como o novo mundo da informação transformará nossas vidas.** São Paulo, Companhia das Letras.
- DIAS, José R. S. (1981). **A E. F. Porto Alegre a Uruguaiana e a Formação da Rede de Viação Férrea do Rio Grande do Sul.** São Paulo, USP. Tese de Doutorado..
- DRAIBE, Sônia & HENRIQUE, Wilnês. (1988). Welfare State, crise e gestão da crise: um balanço da literatura internacional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais.** São Paulo, v. 3, n.º 6, fev.
- DUBEY, Vinod. (1977). Definição de economia regional. **In: SCHWARTZMAN, Jacques. Economia Regional: textos escolhidos.** Belo Horizonte, CEDEPLAR.
- DYE, Thomas R. (1972). **Understanding Public Policies.** New Jersey, Prentice-Hall Incorporation.
- EASTON, David. (1957). An approach to the analysis of political systems. **World Politics.** Vol. IX, Abr.
- ELDER, Charles D. & COBB, Roger W. (1996). Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos. **In: AGUILAR, Luis F. Problemas Públicos y Agenda de Gobierno.** México D. F., Miguel Angel Porrúa.
- ENGEVIX. (1997). **Plano de Reestruturação Econômica para a Metade Sul do Rio Grande do Sul. Relatório Final.** Porto Alegre, ENGEVIX, v. 10.
- ESSER, Klaus. et. al. (1996). Competitividad sistémica: nuevo desafío para las empresas y la política. **Revista de la Cepal.** Santiago de Chile, CEPAL, n.º 59, ago.
- EVANS, Peter. (1996). Government action, social capital and development: reviewing the evidence on synergy. **Word Development.** Vol. 24, n.º 6.
- FAGUNDES, Lígia K. et al. (1987). **Memória da Indústria Gaúcha (1889 - 1930).** Porto Alegre, Ed. da Universidade/UFRGS, FEE.
- FARIA, Luiz A E. et. al. (1994). À guisa de conclusão: agruras da sujeição e da imprevidência. **In: FARIA, Luiz A. E. O Estado do Rio Grande do Sul nos Anos 80: subordinação, imprevidência e crise.** Porto Alegre, FEE.
- FARINELLI, Fulvia. (1996). Networks of firms confronting the challenge of globalization: the Italian experience. **The IPTS Report.** Sevilla, Institute for Prospective Technological Studies, v. 07, set.
- FERGUSON, Adam. (1998). Nations and civilizations. **In: RUNDELL, John & MENNELL, Stephen. Classical Readings in Culture and Civilization.** New York, Routledge.
- FERLIE, Ewan. et al. (1999). **A Nova Administração Pública em Ação.** Brasília, UNB/ENAP.
- FERREIRA FILHO, Arthur. (1974). **História Geral do Rio Grande do Sul: 1503-1974.** Porto Alegre, Globo.
- FERREIRA, Carlos M. C. (1989). Espaço, regiões e economia regional. **In: HADDAD, Paulo R. Economia Regional: teoria e métodos de análise.** Fortaleza, BNB / ETENE.
- FETTER JR., Adolfo A. (1999). **Metade Sul do Rio Grande do Sul: lutas e desafios.** Pelotas, Ed. Universitária / UFPeL.
- FIORI, José L. (1993). **Globalização, Estados Nacionais e Políticas Públicas.** Rio de Janeiro, IEI/UF RJ. Texto para discussão n.º 303.

- FISCHER, Tânia. (1984). Administração pública como área de conhecimento e ensino: a trajetória brasileira. **Revista de Administração de Empresas**. Rio de Janeiro, v. 24, n.º 4.
- FOUNTAIN, Jane E. & ATKINSON, Robert D. (1998). **Innovation, Social Capital, and the New Economy**. Washington, Progressive Policy Institute.
- FRANCO, Sérgio da Costa. (1983). **Porto Alegre e seu Comércio**. Porto Alegre, Associação Comercial de Porto Alegre.
- FRAQUELLI, Jane A. (1979). A lavoura capitalista do arroz e a crise de 1926. In: DACANAL, José H. & GONZAGA, Sergius. **RS, Economia e Política**. Porto Alegre, Mercado Aberto.
- FREITAS, Décio. (1980). **O Capitalismo Pastoril**. Porto Alegre, EST / UCS.
- FREITAS, Leci S. (1983). **Sistema Estadual de Planejamento - SEP/RS: uma experiência em andamento**. Porto Alegre, Secretaria da Coordenação e Planejamento.
- FRIEDMANN, John & ALONSO, William. (1969). **Regional Development and Planning: a reader**. Cambridge, M.I.T. Press.
- FRIEDMANN, John. (1966). **Regional Development Policy: a case study of Venezuela**. Cambridge, M.I.T. Press.
- FUKUYAMA, Francis. (1995). **Trust: the social virtues and the creation of prosperity**. New York, The Free Press.
- FUNDAÇÃO DE ECONOMIA ESTATÍSTICA - FEE, Núcleo de Contas Regionais. (1990). O desempenho da economia gaúcha nos anos 80: um breve retrospecto. In: ALMEIDA, Pedro F. C. **A Economia Gaúcha e os Anos 80: uma trajetória regional no contexto da crise brasileira**. Porto Alegre, FEE.
- FUNDAÇÃO DE ECONOMIA ESTATÍSTICA - FEE. (1981). **De Província de São Pedro a Estado do Rio Grande do Sul - censos do RS 1803 - 1950**. Porto Alegre, FEE.
- FUNDAÇÃO DE ECONOMIA ESTATÍSTICA - FEE. (1998). **Indicadores Econômicos FEE**. Porto Alegre, FEE, v. 25, n.º 4, mar.
- FÜRST, Dietrich, KLEMMER, Paul & ZIMMERMANN, Klaus. (1982). **Política Econômica Regional**. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro.
- GIL, Antonio C. (1996). **Como Elaborar Projetos de Pesquisa**. São Paulo, Atlas.
- GODARD, O. et al. (1987). Desarrollo endógeno y diferenciación de espacios de desarrollo: un esquema de análisis para el desarrollo local. **Estudios Territoriales**. Madrid, n.º 24.
- GOODMAN, Edward F. W. et. al. (1989). **Small Firms and Industrial Districts in Italy**. New York, Routledge.
- GORDON, Ian, et al. (1993). Perspectives on policy analysis. In: HILL, Michael. **The Policy Process: a reader**. London, Harvester Wheatsheaf.
- GOULART, Jorge S. (1978). **A Formação do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre, Martins Livreiro Editor.
- GOUVÊA, Gilda F. P. (1994). **Burocracia e Elites Burocráticas no Brasil**. São Paulo, Paulicéia.
- GUERRERO, Omar. (1999). **Del Estado Gerencial al Estado Cívico**. México D. F., UAEM.
- GUIMARÃES NETO, Leonardo. (1997). Desigualdades e políticas regionais no Brasil: caminhos e descaminhos. **Planejamento e Políticas Públicas**. Brasília, IPEA, n. 15, Jun.

- GUIMARÃES, Roberto P. (1994). El desarrollo sustentable: propuesta alternativa o retorica neoliberal. **Revista EURE**. Santiago de Chile, vol. XX, n.º 61, dez.
- HADDAD, Paulo R. & ANDRADE, Thompson A. (1974). Política fiscal e desequilíbrios regionais. **Estudos Econômicos**. São Paulo, USP-IPE, jan./maio.
- HADDAD, Paulo R. (1989). **Economia Regional: teoria e métodos de análise**. Fortaleza, BNB / ETENE.
- HALL, John A. (1995). **Civil Society: theory, history, comparison**. Cambridge, The Polity Press.
- HAM, Christopher & HILL, Michael. (1993). **The Policy Process in the Modern Capitalist State**. London, Harvester Wheatsheaf.
- HASS, Ani Maria S. (1971). **O Empresário Industrial do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre, UFRGS.
- HELLER, Agnes & FEHÉR, Ferenc. (1998). **A Condição Política Pós-Moderna**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- HIERNAUX, Daniel & LINDÓN, Alicia. (1997). En qué sentido las desigualdades regionales? **Revista EURE**. Santiago de Chile, vol. XXII, n.º 68, abr.
- HILL, Michael. (1993). **The Policy Process: a reader**. London, Harvester Wheatsheaf.
- ISARD, Walter. (1973). **Métodos da Análisis Regional; una introducción a la ciencia regional**. Barcelona, Editorial Ariel.
- JENKINS, Bill. (1993). Policy analysis: models and approaches. **In: The policy Process: a reader**. London, Harvester WheatSheaf.
- KEINERT, Tania M. M. (1994). Os paradigmas da administração pública no Brasil. **Revista de Administração de Empresas**. Rio de Janeiro, v. 34, n. 3, mai./jun.
- KENNEDY, Paul. (1993). **Preparando para o Século XXI**. Rio de Janeiro, Campus.
- KERLINGER, Fred N. (1980). **Metodologia da Pesquisa em Ciências Sociais: um tratamento conceitual**. São Paulo, EPU.
- KLIEMANN, Luiza H. S. (1977). A Ferrovia Gaúcha e as Diretrizes de Ordem e progresso. **Revista de Estudos Ibero-americanos**. Porto Alegre, PUCRS, v.3, n.º 2, dez.
- KLIKSBERG, Bernardo. (1994). Uma gerência pública para os novos tempos. **Revista do Serviço Público**. Brasília, v. 18, n. 1.
- KLIKSBERG, Bernardo. (1997). Cómo enfrentar los déficits de America Latina! **In: KLIKSBERG, Bernardo. Pobreza: un tema impostergable. Nuevas respuestas a nivel mundial**. Mexico D. F., Fondo de Cultura Economica, 4ª ed.
- KLIKSBERG, Bernardo. (1999). **Un Tema Estrategico: el rol del capital social y la cultura en el proceso de desarrollo**. College Park, Issues in Culture, Democracy and Development n. 1.
- KOLANKIEWICZ, George. (1996). Social capital and social change. **The British Journal of Sociology**. London, v. 47, 3, Set.
- KOLLOCK, Peter. (1999). The economies of online cooperation: gifts and public goods in cyberspace. **In: SMITH, Marc & KOLLOCK, Peter. Communities in Cyberspace**. London, Routledge.
- KRUGMAN, Paul. (1991). **Geography and Trade**. Cambridge, M.I.T. Press.

- LAGEMANN, Eugênio. (1978). **A Industrialização no Rio Grande do Sul: um estudo histórico**. Porto Alegre, IEPE-FCE-UFRGS, Projeto Pequena e Média Empresa no RS.
- LAGEMANN, Eugênio. (1985). **O Banco Pelotense e o Sistema Financeiro Regional**. Porto Alegre, Mercado Aberto.
- LAL, Deepak. (1998). **Unintended Consequences: the impact of factor endowments, culture and politics on long run economic performance**. Cambridge, M.I.T. Press.
- LANDAU, Martin. (1996). El ambito propio del análisis de políticas. AGUILAR, LUIS F. **El Estudio de las Políticas Públicas**. México D. F., Miguel Angel Porrúa.
- LANDES, David S. (1998). **A Riqueza e a Pobreza das Nações: por que algumas são tão ricas e outras tão pobres**. Rio de Janeiro, Campus.
- LAYTANO, Dante. (1968). Os Açorianos. **In: BECKER, Klaus. Enciclopédia Rio-Grandense**. Porto Alegre, Sulina, v. 1.
- LAZZARI, Beatriz M. (1980). **Imigração e Ideologia; reação do parlamento brasileiro à política de colonização e imigração**. Porto Alegre, EST/UCS.
- LECHNER, Norbert, et. al. (1999). **Reforma do Estado y Coordinación Social**. México D. F., Plaza y Valdés.
- LEHNING, Percy B. (1998). Towards a multi-cultural civil society: the role o social capital and democratic citizenship. **In: AMANDA, Bernard. et. al. Civil Society and International Development**. Paris, OECD.
- LEWIS, Jordan. (1992). **Alianças Estratégicas: estruturando e administrando parcerias para o aumento da lucratividade**. São Paulo, Pioneira
- LIMA JÚNIOR, Olavo B. & SANTOS, Wanderley G. (1976). Esquema geral para análise de políticas públicas: uma proposta preliminar. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, FGV, v. 10, n.º 2, abr./jun..
- LINDBLOM, Charles E. (1981). **O Processo de Decisão Política**. Brasília, Editora Universidade de Brasília..
- LIRA, Luis. (1996). Regionalismo abierto y regionalismo virtual. **In: VÁSQUEZ, Javier M. & BARRIOS, Edgar V. Globalización y Gestion del Desarrollo Regional: perspectivas latinoamericanas**. Santiago de Cali, Editorial Universidad del Valle.
- LOVE, Joseph L. (1975). **O Regionalismo Gaúcho e as Origens da Revolução de 1930**. São Paulo, Perspectiva.
- LUCAS COELHO, João G. (2000). **Entrevista concedida ao autor**. Porto Alegre, jan., 04. (transcrição).
- LUJÁN, José L. & MORENO, Luis. (1996). Biological lottery and social solidarity. The impacts of genetic diagnosis. **Futures**. Vol. 28, n.º 5.
- LUTER, Ryszard R. (1998). **Desarrollo Regional e Innovación Tecnológica: región metropolitana de Toluca como polo de innovación**. Toluca, UAEM.
- MACEDO, Francisco R. (1993). **História de Porto Alegre**. Porto Alegre, Editora da Universidade/UFRGS.
- MACIEL, Maria L. (1996). **O Milagre Italiano: caos, crise e criatividade**. Rio de Janeiro, Relume Dumará / Paralelo 15 Editores.

- MAESTRI FILHO, Mário J. (1979). O escravo africano no Rio Grande do Sul. **In:** DACANAL, José H. & GONZAGA, Sergius. **RS, Economia e Política**. Porto Alegre, Mercado Aberto.
- MAJONE, Giandomenico. (1996). Los usos del análisis de política. **In:** AGUILAR, LUIS F. **La Hechura de las Políticas**. México D. F., Miguel Angel Porrúa.
- MARQUES, Alvarino da F. (1992). **A Economia do Charque**. Porto Alegre, Martins Livreiro.
- MARQUES, Alvarino F. (1990). **Evolução das Charqueadas Rio-Grandenses**. Porto Alegre, Martins Livreiro.
- MARSHALL, Stephanie P. (1998). Criando comunidades vigorosas centradas no aprendizado para o século XXI. **In:** HESSELBEIN, F. et. al. **A Organização do Futuro. Como preparar hoje as empresas de amanhã**. São Paulo, Futura.
- MARTINS, Humberto F. (1996). Em busca da boa administração pública. Política e administração na perspectiva de paradigmas de administração pública. ENCONTRO NACIONAL DOS CURSOS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO. Angra dos Reis, **Anais...**
- MATTOS, Carlos A. (1988). **Paradigmas, Modelos y Estrategias en la Pratica Latinoamericana de Planificacion Regional**. Santiago de Chile, ILPES.
- MEDEIROS, Antônio C. & BRANDIÃO, Hugo J. (1990). Em busca de novos paradigmas para a análise de políticas públicas. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, FGV, v. 24, n.º 3, mai./jul.
- MEDEIROS, Laudelino T. (1975). **Formação da Sociedade Rio-Grandense**. Porto Alegre, UFRGS.
- MENY, Yves & THOENIG, Jean-Claude. (1992). **Las Políticas Públicas**. Barcelona, Ariel.
- MESQUITA, Zilá (1984). Divisões regionais do Rio Grande do Sul: uma revisão. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, FEE, n.º 2.
- MINOGUE, Martin. (1993). Theory and Practice in public policy and administration. **In:** HILL, Michael. **The Policy Process: a Reader**. London, Harvester Wheatsheaf.
- MÜLLER, Geraldo. (1979). A economia política gaúcha dos anos 30 aos 60. **In:** DACANAL, José H. & GONZAGA, Sergius. **RS, Economia e Política**. Porto Alegre, Mercado Aberto.
- NAVARRO DE BRITTO, Luiz. (1986). **Política e Espaço Regional**. São Paulo, Nobel.
- NEJAMKIS, Facundo. (1999). Capital social y desigualdade social. Un caso: el fondo del Conurbano Bonarense. **Documentos CLAD**. Caracas, CLAD.
- NELSON, Barbara J. (1996). La formación de una agenda. El caso del maltrato a los niños. **In:** AGUILAR, Luis F. **Problemas Públicos y Agenda de Gobierno**. México D. F., Miguel Angel Porrúa.
- NICHOLLS, William H. (1969). Southern tradition and regional economic progress. **In:** FRIEDMANN, John & ALONSO, William. **Regional Development and Planning: a reader**. Cambridge, M.I.T. Press.
- NIJKAMP, Peter & MILLS, Edwin S. (1986). Advances in regional economics. **In:** NIJKAMP, Peter. **Handbook of Regional and Urban Economics**. Amsterdam, Elsevier Science Publisher.

- NIJKAMP, Peter et al. (1990). Regional sustainable development and natural resource use. **In: WORLD BANK. Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics.** Washington, World Bank.
- NIJKAMP, Peter. (1986). **Handbook of Regional and Urban Economics.** Amsterdam, Elsevier Science Publisher.
- NIQUE, Walter M. (2000). **Entrevista concedida ao autor.** Porto Alegre, jan., 18. (transcrição).
- NORTH, Douglass C. (1969). Location theory and regional economic growth. **In: FRIEDMANN, John & ALONSO, William. (1969). Regional Development and Planning: a reader.** Cambridge, M.I.T. Press.
- NOURSE, Hugh O. (1969). **Economia Regional.** Barcelona, Oikos-tau.
- O'DONNELL, Guillermo. (1988). Transições, continuidades e alguns paradoxos. **In: REIS, Fábio W. & O'DONNELL, Guillermo. A Democracia no Brasil. Dilemas e perspectivas.** São Paulo, Vértice.
- OECD. (1995). **Local Economies and Globalization.** Paris, OECD.
- OHMAE, Kenichi. (1995). Putting global logic first. **Harvard Business Review.** Cambridge, v. 73. n.º 1. Jan./Feb.
- OHMAE, Kenichi. (1996). **O Fim do Estado Nação. A ascensão das economias regionais.** Rio de Janeiro, Campus.
- OLVERA, Alberto J. (1999). **La Sociedad Civil: de la teoría a la realidad.** México D. F., El Colegio de México.
- OSORIO, Ivan & RAMOS, José Hugo. (1969). **Rio Grande do Sul: industrialização posta à prova.** Porto Alegre, MEC, UFRGS.
- PADOIN, Maria M. (1999). Cultura rio-grandense - o gaúcho e a identidade regional. **In: QUEVEDO, Júlio. Rio Grande do Sul: quatro séculos de história.** Porto Alegre, Martins Livreiro.
- PALACIOS, Juan J. (1983). El concepto de región. **Revista Interamericana de Planificación.** v. 18, n.º 66, jun..
- PEDREIRA FILHO, Valdemar S. (1990). Que paradigma para qual política pública? **Sociedade e Estado.** Belo Horizonte, UFMG.
- PELLANDA, Ernesto. (1968). Imigração e colonização italiana. **In: BECKER, Klaus. Enciclopédia Rio-Grandense.** Porto Alegre, Sulina, v. 1.
- PEREIRA, Paulo R. D. (1996). As políticas de gasto público dos Estados e a promoção do desenvolvimento. **In: TARGA, Luiz R. P. Gaúchos e Paulistas: dez escritos de história regional comparada.** Porto Alegre, FEE.
- PERROUX, François. (1955). Note sur la notion de pôle de croissance. **Economie Appliquée.** Paris, n.º 1-2, jan./jun.
- PESAVENTO, Sandra J. (1979). República velha gaúcha: “Estado autoritário e economia”. **In: DACANAL, José H. & GONZAGA, Sergius. RS, Economia e Política.** Porto Alegre, Mercado Aberto.
- PESAVENTO, Sandra J. (1980). **República Velha Gaúcha: charqueadas, frigoríficos, criadores.** Porto Alegre, Movimento.

- PESAVENTO, Sandra J. (1982). **História do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre, Mercado Aberto.
- PESAVENTO, Sandra J. (1985). **História da Indústria Sul-Riograndense**. Guaíba, RIOCELL.
- PESAVENTO, Sandra J. (1993). A invenção da sociedade gaúcha. **Ensaio FEE**. Porto Alegre, FEE, n.º 2.
- PICCOLO, Helga I. L. (1979). A política rio-grandense no império. **In: DACANAL, José H. & GONZAGA, Sergius. RS, Economia e Política**. Porto Alegre, Mercado Aberto.
- PIORE, Michael & SABEL, Charles. (1984). **The Second Industrial Divide**. New York, Basic Books.
- POLÈSE, Mario. (1998). **Economia Urbana y Regional: introducción a la relación entre territorio y desarrollo**. Cartago, LUR / BUAP / GIM.
- PORTES, Alejandro & LANDOLT, Patricia. (1996). The downside of social capital. **The American Prospect**. n.º 26, mai./jun.
- PRADO JR., Caio. (1977). **História Econômica do Brasil**. São Paulo, Brasiliense.
- PRZEWORSKI, Adam. (1988). Marxismo e escolha racional. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, n.º 5, v. 3, fev.
- PUTNAM, Robert D. (1993) The prosperous community: social capital and public Life **The American Prospect**. n.º 13, mar.
- PUTNAM, Robert D. (1995). Bowling alone: America's declining social capital **Journal of Democracy**. n.º 6:1, jan.
- PUTNAM, Robert D. (1996). **Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas.
- QUADE, Edward S. (1989). **Analysis for Public Decisions**. New York, Elsevier Science Publishing Company.
- RAMBO, Balduino. (1968). A imigração alemã. **In: BECKER, Klaus. Enciclopédia Rio-Grandense**. Porto Alegre, Sulina, v. 1.
- REICH, Robert B. (1994). **O Trabalho das Nações: preparando-nos para o capitalismo do século XXI**. São Paulo, Educator.
- REICHEL, Heloísa J. (1978). **A Indústria Têxtil do Rio Grande do Sul; 1910 a 1930**. Porto Alegre, IEL/Mercado Aberto.
- REICHEL, Heloísa J. (1979). A industrialização no Rio Grande do Sul na República Velha. **In: DACANAL, José H. & GONZAGA, Sergius. RS, Economia e Política**. Porto Alegre, Mercado Aberto.
- REIS, Fábio W. & O'DONNELL, Guillermo. (1988). **A Democracia no Brasil. Dilemas e perspectivas**. São Paulo, Vértice.
- RICHARDSON, Harry W. & TOWNROE, Peter M. (1986). Regional policies in developing countries. **In: NIJKAMP, Peter. Handbook of Regional and Urban Economics**. Amsterdam, Elsevier Science Publisher.
- RICHARDSON, Harry W. (1975). **Economia Regional. Teoria da localização, estrutura urbana e crescimento regional**. Rio de Janeiro, Zahar.

- RIO GRANDE DO SUL. (1963). **Plano de Investimentos e Serviços Públicos 1964 - 1966.** Porto Alegre, Governo do Estado do Rio Grande do Sul.
- RIO GRANDE DO SUL. (1964). **Mensagem à Assembléia Legislativa.** Porto Alegre, Governo do Estado do Rio Grande do Sul.
- RIO GRANDE DO SUL. (1971). **Projeto Grande Rio Grande.** Porto Alegre, Governo do Estado do Rio Grande do Sul.
- RIO GRANDE DO SUL. (1973). **Mensagem à Assembléia Legislativa.** Porto Alegre, Governo do Estado do Rio Grande do Sul.
- RIO GRANDE DO SUL. (1975a). **Estratégia de Ação Governamental 1975 - 1978.** Porto Alegre, Governo do Estado do Rio Grande do Sul.
- RIO GRANDE DO SUL. (1975b). **Programa de Ação.** Porto Alegre, Governo do Estado do Rio Grande do Sul.
- RIO GRANDE DO SUL. (1976). **Mensagem à Assembléia Legislativa.** Porto Alegre, Governo do Estado do Rio Grande do Sul.
- RIO GRANDE DO SUL. (1977). **Distritos e Áreas Industriais: prioridades de atendimento às solicitações municipais.** Porto Alegre, Secretaria da Coordenação e Planejamento / CEPEDI.
- RIO GRANDE DO SUL. (1979). **Política de Desenvolvimento do Estado do Rio Grande do Sul 1979-82.** Porto Alegre, Governo do Estado do Rio Grande do Sul.
- RIO GRANDE DO SUL. (1980). **Mensagem à Assembléia Legislativa.** Porto Alegre, Governo do Estado do Rio Grande do Sul.
- RIO GRANDE DO SUL. (1983a). **Mensagem à Assembléia Legislativa.** Porto Alegre, Governo do Estado do Rio Grande do Sul.
- RIO GRANDE DO SUL. (1983b). **Programa de Governo 1983-1987.** Porto Alegre, Governo do Estado do Rio Grande do Sul.
- RIO GRANDE DO SUL. (1987a). **Mensagem à Assembléia Legislativa.** Porto Alegre, Governo do Estado do Rio Grande do Sul.
- RIO GRANDE DO SUL. (1987b). **Diretrizes de Ação 1987-1990.** Porto Alegre, Governo do Estado do Rio Grande do Sul, Secretaria de Coordenação e Planejamento.
- RIO GRANDE DO SUL. (1990). **Mensagem à Assembléia Legislativa.** Porto Alegre, Governo do Estado do Rio Grande do Sul.
- RIO GRANDE DO SUL. (1991). **Povo Grande do Sul.** Porto Alegre, Governo do Estado do Rio Grande do Sul.
- RIO GRANDE DO SUL. (1992). **Desafios para o Desenvolvimento da Área Sul do Estado.** Porto Alegre, Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul.
- RIO GRANDE DO SUL. (1995a). **Mensagem à Assembléia Legislativa.** Porto Alegre, Governo do Estado do Rio Grande do Sul.
- RIO GRANDE DO SUL. (1995b). **Termos de Referência para a Elaboração do Plano de Reestruturação Econômica para a Metade Sul do Rio Grande do Sul.** Porto Alegre, Governo do Estado do Rio Grande do Sul, Secretaria de Coordenação e Planejamento.

- RIO GRANDE DO SUL. (1995c). **Propostas para uma Nova Política de Atuação junto aos Conselhos Regionais de Desenvolvimento.** Porto Alegre, Governo do Estado do Rio Grande do Sul, Secretaria da Coordenação e Planejamento.
- RIO GRANDE DO SUL. (1996). **Resultados da Aproximação entre os Conselhos e os Órgãos Estaduais.** Porto Alegre, Governo do Estado do Rio Grande do Sul, Secretaria da Coordenação e Planejamento.
- RIO GRANDE DO SUL. (1996a). **Relatório de Atividades da Secretaria Executiva da Região Sul do Estado do Rio Grande do Sul.** Porto Alegre, Governo do Estado do Rio Grande do Sul, Gabinete do Vice-Governador.
- RIO GRANDE DO SUL. (1996b). **O que é a Metade Sul e o que Fazer para Desenvolvê-la. Relatório da Comissão Especial para o Desenvolvimento da Metade Sul.** Porto Alegre, Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul.
- RIO GRANDE DO SUL. (1997a). **Reconversul. Oportunidade de novos negócios.** Porto Alegre, Governo do Estado do Rio Grande do Sul. Gabinete do Vice-Governador.
- RIO GRANDE DO SUL. (1997b). **Diretrizes para uma Estratégia de Desenvolvimento da Metade Sul.** Porto Alegre, Governo do Estado do Rio Grande do Sul, Secretaria de Coordenação e Planejamento.
- RIO GRANDE DO SUL. (1998). **Metade Sul.** Porto Alegre, Governo do Estado do Rio Grande do Sul, Secretaria Extraordinária para Assuntos da Metade Sul.
- RIO GRANDE DO SUL. (1999). **Mensagem à Assembléia Legislativa.** Porto Alegre, Governo do Estado do Rio Grande do Sul.
- ROCHE, Jean. (1969). **A Colonização Alemã e o Rio Grande do Sul.** Porto Alegre, Globo.
- RODRIGUES, Luiz C. B. (1999). O modelo de implantação da República burguesa no Rio Grande do Sul. In: QUEVEDO, Júlio. **Rio Grande do Sul: quatro séculos de história.** Porto Alegre, Martins Livreiro.
- ROURA, Juan R. C. (1995). Planteamientos y teorías dominantes sobre el crecimiento regional en Europa en las cuatro últimas décadas. **Revista EURE.** Santiago de Chile, vol. XXI, n.º 63.
- ROUTLEDGE, Bryan & AMSBERG, Joachim. (1996). **Endogeneous Social Capital.** Pittsburgh, Carnegie Mellon University. (Mimeo).
- SÁ, Mem de. (1973). **A Politização do Rio Grande.** Porto Alegre, Tabajara.
- SANROMÀ, Manuel. (1999). Las redes ciudadanas. **La Factoría.** Colomers, n.º 8, fev.
- SANTOS, Francisco A. (1990). **A Emergência da Modernidade: atitudes, tipos e modelos.** Petrópolis, Vozes.
- SANTOS, Wanderley G. (1979). **Cidadania e Justiça. A política social na ordem brasileira.** Rio de Janeiro, Campus.
- SAXENIAN, Anna Lee. (1994). **Regional Advantage: culture and competition in silicon valley and route 128.** Cambridge, Harvard University Press.
- SCHWARTZMAN, Jacques. (1977). **Economia Regional: textos escolhidos.** Belo Horizonte, CEDEPLAR.
- SCOTT, Allen J. (1996). Regional motors of the global economy. **Futures.** Vol. 28, n.º 5.

- SILVA, Elmar M. (1979). Ligações externas da economia gaúcha. **In: DACANAL, José H. & GONZAGA, Sergius. RS, Economia e Política.** Porto Alegre, Mercado Aberto.
- SINGER, Paul I. (1977). **Desenvolvimento Econômico e Evolução Urbana.** São Paulo, Companhia Editora Nacional.
- SOARES, Jair O. (1999). **Entrevista concedida ao autor.** Porto Alegre, nov., 11. (transcrição).
- SOUZA, Paulo R. (1973). **Un Modelo Primário Exportador Regional: el caso del Rio Grande do Sul, Brasil.** Santiago de Chile, Universidade del Chile.
- STEINBERGER, Marília. (1988). Política de desenvolvimento regional: uma proposta para debates. **Revista de Administração Pública.** Rio de Janeiro, FGV, v. 22, n.º 2, abr./jun.
- STÖHR, Walter B. & TAYLOR, D. R. Fraser. (1981). **Development from Above or Below. The dialectics of regional planning in developing countries.** Chichester, John Wiley and Sons.
- STÖHR, Walter B. (1990). **Global Challenge and Local Response. Initiatives for economic regeneration in contemporary Europe.** London, Mansell.
- STORPER, Michael & SCOTT, Allen J. (1995). The wealth of regions. Market forces and policy imperatives in local and global context. **Futures.** Vol. 27, n.º 5.
- STORPER, Michael & WALKER, Richard. (1989). **The Capitalist Imperative.** New York, Basil Blackweel.
- STORPER, Michael. (1997). **The Regional World: territorial development in a global economy.** New York, The Guilford Press.
- SUNKEL, Osvaldo. (1995). **El Desarrollo desde Dentro. Un enfoque neoestruturalista para la America Latina.** Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica.
- TARGA, Luiz R. P. (1996). **Gaúchos e Paulistas: dez escritos de história regional comparada.** Porto Alegre, FEE.
- TEIXEIRA, Hélio J. & SANTANA, Solange M. (1994). **Remodelando a Gestão Pública.** São Paulo, Edgard Blücher.
- TENDLER, Judith. (1998). **Bom Governo nos Trópicos - uma visão crítica.** Rio de Janeiro, Revan.
- THOMPSON, John B. (1995). **Ideologia e Cultura Moderna: teoria social crítica na era dos meios de comunicação de massa.** Petrópolis, Vozes.
- TIEBOUT, Charles M. (1969). Exports and regional economic growth. **In: FRIEDMANN, John & ALONSO, William. Regional Development and Planning: a reader.** Cambridge, M.I.T. Press.
- TOCQUEVILLE, Alexis. (1998). **La Democracia en América.** México D. F. Fondo de Cultura Económica.
- TORCAL, Mariano & MONTERO, José R. (1998). **Facets of Social Capital in New Democracies. The formation and consequences of social capital in Spain.** Chicago, Kellog Institute working paper n.º 259.
- TORGERSON, Douglas. (1996). Entre el conocimiento y la política. **In: AGUILAR, LUIS F. El Estudio de las Políticas Públicas.** México D. F., Miguel Angel Porrúa.
- TORRES, Zélia. (1985). **A Ação Social dos Grupos.** Petrópolis, Vozes

- TRINDADE, Héglio. (1979). Aspectos políticos do sistema partidário republicano rio-grandense (1882-1937). **In: DACANAL, José H. & GONZAGA, Sergius. RS, Economia e Política.** Porto Alegre, Mercado Aberto.
- ULLMANN, Reinholdo A. (1983). **Antropologia Cultural.** Porto Alegre, EST.
- URANI, André. et. al. (1999). **Empresários e Empregos nos Novos Territórios Produtivos: o caso da Terceira Itália.** Rio de Janeiro, DP&A
- URIBE-ECHEVARRÍA, J. F. (1991). **Desarrollo Regional en el Nuevo Entorno de Políticas Públicas.** Santiago de Chile, ILPES. (Mimeo).
- VÁSQUEZ, Javier M. & BARRIOS, Edgar V. (1996). **Globalización y Gestion del Desarrollo Regional: perspectivas latinoamericanas.** Santiago de Cali, Editorial Universidad del Valle.
- VÁZQUEZ BARQUERO, Antonio. (1988). **Desarrollo Local. Una estrategia de creación de empleo.** Madrid, Ed. Pirámide.
- VÁZQUEZ BARQUERO, Antonio. (1996). Desenvolvimentos recentes de la política regional. La experiencia europea. **Revista EURE.** Santiago de Chile, vol. XXII, n.º 65, jun.
- VERBA, Sidney. et. al. (1995). **Voice and Equality: civic voluntarism in american politics.** Cambridge, Harvard University Press.
- VERSCHOORE, Jorge R. (1999). **Cooperação e Participação: novas formas de gestão de políticas públicas para o desenvolvimento regional.** V SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE LA RED IBEROAMERICANA DE INVESTIGADORES SOBRE GLOBALIZACIÓN E TERRITORIO, Toluca, **Anais...**
- VIANNA, Francisco J. Oliveira. (1952). O campeador rio-grandense. **In: Populações Meridionais do Brasil.** Rio de Janeiro, Livraria José Olympio Editora, v.2.
- WEBER, Max. (1992). **The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism.** New York, Routledge
- WIEDERSPAHN, Oscar H. (1979). **A Colonização Açoriana no Rio Grande do Sul.** Porto Alegre, EST / Instituto Cultural Português.
- WILLIAMSON, Jeffrey. (1977). Desigualdade regional e o processo de desenvolvimento nacional: descrição dos padrões. **In: SCHWARTZMAN, Jacques. Economia Regional: textos escolhidos.** Belo Horizonte, CEDEPLAR.
- XIRINACHS, José M. S. (1995). El papel del Estado y del mercado en el desarrollo económico. **In: SUNKEL, Osvaldo. El Desarrollo desde Dentro. Un enfoque neoestructuralista para la América Latina.** Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica.
- ZERO HORA. (1987a). **Comunidade Vai Atuar nas Decisões.** Porto Alegre, set., 21, p. 25.
- ZERO HORA. (1987b). **Montadora de Veículos é uma Meta.** Porto Alegre, set., 21, p. 25.