

Eixo temático: EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

REFLEXÕES SOBRE O PLANEJAMENTO TERRITORIAL NO NOROESTE DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL¹
REFLECTIONS ON TERRITORIAL PLANNING IN THE NORTHWEST OF THE STATE OF RIO GRANDE DO SUL

Lenize Rodrigues Ferreira²

¹ Artigo desenvolvido para a disciplina de Planejamento Territorial e Desenvolvimento Regional do Programa de Pós-Graduação em Geografia, Instituto de Geociências/UFRGS, Semestre 2017/1.

² Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Geografia, Instituto de Geociências/UFRGS. Docente do Instituto Federal Farroupilha-Campus São Vicente do Sul - lenizerf@gmail.com

Resumo

O objetivo do texto é tecer algumas considerações sobre as propostas de planejamento territorial para o estado do Rio Grande do Sul, enfatizando a análise das proposições definidas para a Região Funcional 7 (RF-7), situada na região noroeste. Partindo dos conceitos de território, escala e atores, buscamos analisar mudanças e permanências a partir de dois estudos propostos para o planejamento e ordenamento territorial do RS: o Projeto *Rumos 2015* e o *RS 2030*. O estado do RS convive com duas realidades distintas: a grande maioria dos municípios passa por um processo de esvaziamento populacional, movimento verificado desde a década de 1980, concomitante com o aumento de municípios em que há um elevado grau de concentração, tanto populacional como da sua atividade econômica. A região noroeste do estado exemplifica bem essa questão: ocorre uma reorganização do espaço, com a crise no modelo da modernização da agricultura e da agroindústria. Assim, configuram-se alguns municípios polos de atração de um entorno que esvazia, concomitante ao aprofundamento da segregação socioespacial e a uma nova organização do território; provocando mudanças espaciais significativas. Hoje, o Estado configura-se como a única organização capaz de mobilizar recursos e realizar investimentos e reformas sociais em grande escala para vencer a pobreza. Nesse sentido, as propostas definidas para a RF-7, contribuem para a discussão do planejamento territorial, necessário como instrumento para pensarmos a redução das desigualdades regionais no estado do RS.

Palavras-chave

Rio Grande do Sul. Região Funcional 7. Desigualdades Regionais. Planejamento Territorial.

Abstract

The objective of this text is to make some considerations on the proposals for territorial planning for the state of Rio Grande do Sul, emphasizing the analysis of the propositions

Eixo temático: EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

defined for the functional Region 7 (RF-7), located in the northwest region. Starting from the concepts of territory, scale and actors, we seek to analyze changes and permanence from two studies proposed for the planning and territorial ordering of the RS: the Project Directions 2015 and the RS 2030. The state of RS coexists with two distinct realities: the highest number of municipalities go through a process of depopulation, movement verified since the decade of 1980, concomitant with the increase of municipalities where there is a high degree of concentration, as much population and its economic activity. The northwest region of the state exemplifies this question: there is a reorganization of space, with the crisis in the model of modernization of agriculture and agroindustry. Thus, there are some poles of attraction of an environment that empties, concomitant to the deepening of sociospatial segregation and a new organization of the Territory; causing significant spatial changes. Today, the state sets itself up as the only organization capable of mobilizing resources and making large-scale social investments and reforms to overcome poverty. In this sense, the proposals set for RF-7 contribute to the discussion of territorial planning, which is necessary as an instrument for considering the reduction of regional inequalities in the state of RS.

Key words

Rio Grande do Sul. Functional Region 7. Regional inequalities. Territorial planning.

1 - INTRODUÇÃO

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

No período atual, marcado pela Revolução *técnico-científico-informacional* (SANTOS, 1999), as distâncias tornam-se relativas e as fronteiras dos Estados tornam-se mais permeáveis, facilitadas pelo avanço da tecnologia. Há um “encurtamento” das distâncias, seja pela aceleração dos meios de transporte, seja pela utilização da internet. Contudo, foram os

Eixo temático: EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

Estados nacionais que criaram as condições para que os fluxos da globalização aumentassem em volume e velocidade, exercendo, o Estado, papel de controle e regulação do território, daí sua relevância. Concomitante a esse processo, verifica-se uma importância maior dos territórios, dos espaços regionais, de acordo com as técnicas disponíveis, configurando *espaços iluminados*, dotados de melhor infraestrutura, e *espaços opacos*, como afirma Santos (1999).

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

Partindo dessa questão inicial, este artigo se propõe a tecer algumas considerações sobre as propostas de planejamento territorial para o estado do Rio Grande do Sul, tendo como base uma análise das propostas definidas para a Região Funcional 7, situada no noroeste do estado. O texto está organizado em quatro partes, estruturado da seguinte forma: além desta parte introdutória, na sequência tecemos, ainda que sucintamente, uma discussão sobre os conceitos de território, escala e atores; fundamentais para pensarmos o planejamento e ordenamento territorial. Na terceira parte do texto discutem-se as propostas oriundas da Política Nacional de Desenvolvimento Regional-PNDR para o RS. A quarta parte aborda as mudanças e permanências verificadas desde o Estudo de Desenvolvimento Regional e Logística para o RS-**Rumos 2015**, publicado em 2006, e o **RS 2030: Agenda de Desenvolvimento Territorial**, publicado em 2014; a partir das propostas definidas para a Região Funcional de Planejamento 7, localizada no noroeste do estado.

O noroeste do estado do RS enfrenta, a partir da década de 1980, um processo de reorganização do espaço, com a crise no modelo da modernização da agricultura e da agroindústria. As cidades da região, apresentam pouca capacidade de absorver a mão de obra excedente do meio rural, funcionando apenas como centros administrativos ou prestadores de serviço ao meio rural. Ao final do texto, buscamos sintetizar as reflexões desenvolvidas ao longo do mesmo. Para fundamentarmos esta análise, utilizaremos como base teórica contribuições de autores como Castro (1995), Becker (1983, 1991), Cargnin (2014), Raffestin (1993), Rosière (2007), Santos (1994, 1999, 2002), entre outros; buscando compreender a nova dinâmica impressa no espaço, que reflete conexões com o atual processo de globalização.

2 - TERRITÓRIO, ESCALA E ATORES: CONCEITOS PARA PENSARMOS O

Eixo temático: EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

PLANEJAMENTO TERRITORIAL

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

Após a década de 1970, vivenciamos uma nova realidade política: conflitos entre forças internacionais e nacionais, entre grupos sociais e entre segmentos do próprio Estado demonstram que o aparelho governamental não é o único instrumento do poder. Segundo Becker (1983), nesse momento em que as análises sobre as relações de poder retornam à pauta, o espaço reassume sua força; o território retoma sua importância, não apenas como espaço do Estado-nação, mas dos diferentes atores sociais. Dentre as diversas definições de território, as mais difundidas e que marcam a tradição do conceito são aquelas que enfatizam sua relação com relações de poder, ou seja, sua dimensão política.

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

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

Eixo temático: EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

própria constituição.

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

Além do território, outro conceito importante para pensarmos o planejamento territorial é o de escala, enquanto perspectiva analítica e metodológica, para dar conta da complexidade atual. Como recurso matemático fundamental da cartografia a escala é uma fração que indica a relação entre as medidas do real e aquelas da sua representação gráfica. A conceituação de escala apenas como esta relação, é cada vez mais insatisfatória, tendo em vista as possibilidades de reflexão que o termo pode adquirir, desde que liberto de uma perspectiva puramente matemática. A escala ganha novos contornos para expressar a representação dos diferentes modos de percepção e de concepção do real.

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

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

Eixo temático: EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

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

As mudanças observadas na sociedade contemporânea impõem pensar sobre as contradições nas diferentes escalas de poder que passam a ocorrer: na escala nacional torna-se mais difícil definir os limites entre o poder da empresa privada e pública no território. Na escala local, observa-se a organização da população em comunidades. Segundo Becker (1983, p.16) “segmentos do Estado são fortalecidos ao mesmo tempo que o Estado Nacional perde poder de decisão em relação às forças internacionais e o governo passa a ter uma posição mais enfraquecida em relação às tensões internas”. De acordo com Pujadas; Font (2008), para cada modalidade de planejamento corresponde uma escala apropriada: o planejamento econômico corresponde à escala nacional, o planejamento territorial corresponde à escala regional e o planejamento urbano corresponde à escala local.

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

Entendemos que diferentes atores sociais utilizam o território, caracterizando uma multidimensionalidade do poder, podendo ser representado pelo Estado, pela sociedade civil através de organizações, das empresas, de organizações de municípios, etc., o que abre um leque para pensarmos sobre os diferentes usos políticos do território, de novas territorialidades em diferentes escalas.

3 - POLÍTICAS TERRITORIAIS NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Eixo temático: EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

A partir do ano de 2003, retoma-se as discussões sobre a questão territorial no país, com base na Política Nacional de Desenvolvimento Regional-PNDR¹. O objetivo da PNDR é a redução das desigualdades sociais e regionais. Segundo o Ministério da Integração Nacional, a redução das desigualdades passa pela valorização da diversidade regional do país, de valorizar os potenciais endógenos de desenvolvimento das diversas regiões do país. Concentra-se nas regiões que, por sua situação de debilidade econômica e estagnação, geram expressivos fluxos migratórios, os quais constituem a maior parte dos bolsões de pobreza das grandes metrópoles.

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

Portanto, exige uma abordagem das desigualdades regionais em múltiplas escalas. Em relação ao estado do RS, escala de análise sub-regional, faremos referência a Proposta de Reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira-PDFF, e ao Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais-PROMESO, enfatizando o noroeste do estado do RS, definida como a **Região Funcional 7**.

O PDFF tem como principal objetivo promover a estruturação física, social e econômica das áreas situadas na Faixa de Fronteira, com ênfase na ativação das potencialidades locais e na articulação com outros países da América do Sul. A proposta retoma o planejamento estratégico, e o papel do Estado como agente de coordenação do desenvolvimento. A prioridade é dada tanto ao desenvolvimento regional, quanto à integração da América do Sul. A concepção anterior enfatizava a ideia de fronteira como peça fundamental da defesa nacional e da imposição de barreiras às ameaças externas. A ideia de reestruturação do programa é de sistematização de análises e informações de modo a subsidiar políticas públicas em diversas escalas de ação governamental.

O PROMESO tem como objetivo aumentar a autonomia e a sustentabilidade de espaços sub-regionais, por meio da organização social, do desenvolvimento do seu potencial endógeno e do fortalecimento da sua base produtiva, com vistas à redução das desigualdades inter e intrarregionais. Tem como público alvo a sociedade civil organizada nos espaços definidos

Eixo temático: EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

pelo programa. Por ser um programa que tem início na organização social, institucionalizada e consolidada nas instâncias legítimas de articulação e integração dos atores locais (governo e sociedade civil), esses atores são os responsáveis pela identificação, priorização e encaminhamento das demandas. Utiliza como escala a definição das Mesorregiões Diferenciadas (13 no país). O Rio Grande do Sul integra duas Mesorregiões: Metade Sul do RS, que abrange o tradicional recorte da Metade Sul; e a Grande Fronteira do Mercosul, organizada a partir da reação de áreas que apresentavam baixo dinamismo, em geral, áreas rurais próximas à bacia do rio Uruguai (CARGNIN, RÜCKERT, 2013).

4 - PROPOSTAS PARA A REGIÃO FUNCIONAL 7 DO ESTADO DO RS DEFINIDAS NO ESTUDO RUMOS 2015

Segundo dados do Atlas Socioeconômico do RS², o estado do RS apresentou, no período 2000-2010, a menor taxa de crescimento relativo do Brasil. A queda na taxa de fecundidade é um dos fatores que contribuem para o decréscimo da população no estado.

Outro fator que concorre para a diminuição do ritmo de crescimento da população são as migrações internas, na maior parte das vezes motivadas por fatores econômicos com deslocamentos em direção aos municípios maiores. Dentre os municípios gaúchos, 51% apresentaram taxas negativas de crescimento populacional. Estes estão localizados, principalmente, nas regiões da Fronteira Oeste e Norte do Estado [...] Nos Conselhos Regionais de Desenvolvimento Ceileiro, Médio Alto Uruguai, Missões, Fronteira Noroeste e Norte, por exemplo, verificou-se que mais de 80% dos municípios apresentaram taxas negativas de crescimento (ATLAS SOCIOECONÔMICO DO RS).

A análise aqui desenvolvida baseia-se em dois estudos propostos para o planejamento e ordenamento territorial do RS: o Projeto Rumos 2015³, publicado em 2006, tinha como objetivo subsidiar a ação pública no enfrentamento das desigualdades regionais do Estado. Dentre os objetivos específicos do estudo estava a definição de estratégias de ordenamento e planejamento territorial, a construção de cenários futuros, que identificassem impactos entre situações com ou sem a implementação das propostas definidas. E o projeto RS 2030⁴, que aborda trabalhos de caráter prospectivo sobre o desenvolvimento do Estado, com o objetivo de sintetizar percepções comuns ao processo de desenvolvimento territorial do RS.

O estudo Rumos 2015, a partir dos municípios e COREDEs (Conselhos Regionais de Desenvolvimento), definiu 9 Regiões Funcionais de Planejamento para o estado do RS. Essa

Eixo temático: EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

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

Nossa intenção é analisar quais as mudanças e permanências, após uma década da publicação do Rumos 2015, dando ênfase a Região Funcional 7. Situada no noroeste do estado, fronteira com a Argentina, a RF-7 reúne quatro COREDEs⁵: Missões, Fronteira Noroeste, Noroeste Colonial e Celeiro. “Abrange 77 municípios que possuem homogeneidade na produção agrícola voltada aos grãos, apesar de a região das Missões ter características fundiárias distintas das duas outras” (RUMOS-2015, p.62).

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

A partir da síntese das disparidades regionais, presentes no estado, estabeleceu-se uma análise multicriterial, apoiada em três eixos simultâneos: desempenho econômico, desenvolvimento social e as potencialidades regionais. Com base nessas informações, as regiões dos COREDEs foram agrupadas conforme seus diferentes graus de desenvolvimento econômico e social e suas potencialidades, em cinco grupos: emergentes, estáveis, em dificuldades, em transição e dinâmicos (Rumos 2015) e foram definidas nove regiões de planejamento, formadas por múltiplos das regiões dos COREDEs. Os três COREDEs que constituíam a RF-7 no estudo, foram classificados em patamares distintos:

COREDE Missões: considerado “Em Dificuldades”, pois conta com crescimento econômico, potencialidades socioeconômicas e ambientais e nível de desenvolvimento social muito abaixo das médias estaduais. Formado por 25 municípios, compreende 1,56% da população do Estado. Apresenta disparidades internas entre os municípios mais ricos e os mais pobres.

Eixo temático: EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

Santo Ângelo e São Luiz Gonzaga concentram a maioria das atividades urbano-industriais do COREDE. As causas prováveis que colaboram para o baixo desempenho são: mercados locais pobres, pequenos e grande distância a outros; movimentos oscilatórios das culturas agrícolas empresariais; movimentos migratórios expulsores de população não qualificada, entre outros.

COREDE Noroeste Colonial: considerado “Em Transição”, situa-se em posição pouco acima, entretanto, com crescimento econômico, potencialidades socioeconômicas e ambientais e nível de desenvolvimento social pouco abaixo das médias estaduais. Abrangia 32 municípios (hoje desmembrado o COREDE Celeiro que engloba 21 municípios), compreende 2,56% da população do Estado. Apresenta polarização exercida por Ijuí (ao sul) e Três Passos (ao norte). Entre os anos de 1991 e 2000 apresentou crescimento demográfico negativo de -0,3% e, embora a renda per capita tenha aumentado cerca de 20% na última década analisada (de R\$203,00 para R\$246,00), ainda permanece cerca de 68% menor que a média estadual.

COREDE Fronteira Noroeste: considerado como “Emergente”, pois, embora com potencialidades socioeconômicas e ambientais e nível de desenvolvimento social abaixo das médias estaduais, alcançou um bom desempenho econômico na última década. Abrange 20 municípios, 1,9% da população do Estado. Os municípios de Santa Rosa e Três de Maio exercem polarização na região e as causas prováveis do seu desempenho são: a especialização e diversificação produtiva para amplos mercados e os movimentos migratórios.

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

De acordo com o estudo, projetava-se uma redução para produção e população da RF-7, ou seja, haverá uma continuidade do processo de perda da participação, apesar dessa região

Eixo temático: EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

deter uma parcela reduzida da renda estadual.

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

Concomitante à perda populacional sofrida pela região, tendência observada no Estado nas fronteiras oeste e noroeste, os municípios polos: Panambi, Ijuí, Santa Rosa, Carazinho, Três Passos, Horizontina e Santo Ângelo configuram-se como polos de atração de um entorno que perde população. De acordo com dados do IBGE⁶, todos os municípios apresentaram um incremento de população, comparando dados referentes ao último Censo (realizado em 2010) a 2017. Destes, Panambi teve um incremento de 9,78% de população (38.058 habitantes em 2010 e estimativa de 41.781 habitantes em 2017); Santa Rosa cresceu 6,07% no período (no ano de 2010 a população total era de 68.587 habitantes, e em 2017, a estimativa foi de 72.753), Ijuí cresceu 5,59% (78.915 habitantes em 2010 e estimativa de 83.330 habitantes em 2017), constituindo os municípios com maior incremento populacional na região.

Esses municípios constituem um papel privilegiado na organização do espaço, o que leva a novas divisões espaciais do trabalho e a reorganização de centros urbanos cercados por áreas em processo de esvaziamento. Em todos municípios predomina a população urbana, em torno de 90%, sobre a população rural. Segundo Rotta (2007, p.221):

possuem uma economia diversificada, porém a maior parte das atividades está direcionada para a produção de alimentos (grãos, leite e carnes) e máquinas e implementos agrícolas. A modernização das atividades produtivas foi gerando um grande contingente de pessoas excluídas do mercado formal de trabalho que se concentraram nas periferias urbanas, constituindo-se num desafio para as gestões públicas e em foco privilegiado de atenção das políticas sociais.

Nas palavras de Veiga (2006) os centros urbanos que hoje polarizam regiões rurais no noroeste do estado do RS tiveram por origem núcleos coloniais efetivamente implantados

Eixo temático: EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

apenas nas primeiras décadas do século passado, ou na última década do século XIX, como foi o caso de Ijuí. Constitui-se, nesse sentido, em uma área de ocupação recente, e que durante a segunda metade do século XX foi literalmente revolucionada pelo processo que se convencionou chamar de “modernização agrícola”.

De acordo com Moura e Werneck (2001), a polarização exercida por essas cidades deve ser examinada em conjunto, pois além de integrarem grande parte da região noroeste do estado⁷, estes centros urbanos distam, em média aproximadamente 50 km um do outro, não havendo, num raio de 130 km de cada um deles, centro urbano com as dimensões (população e economia urbana) dessas cidades.

Ainda segundo as autoras e baseado em Santos (1999), a divisão territorial do trabalho atribui a alguns segmentos e lugares um papel privilegiado na organização do espaço, seja funcional ou territorial, dotando-os de maiores condições a especializações, visando à maior concentração de capital, mensagens, valores, circulação de mercadorias e pessoas, possibilitando novas divisões espaciais do trabalho. Tal mobilidade - de população e atividades - reorganiza o espaço de forma a fazer com que centros urbanos complexos, verdadeiros aglomerados fortemente concentradores de população e renda, cerquem-se por extensas áreas em processo de esvaziamento.

O noroeste do estado do RS enfrenta, a partir da década de 1980, um novo processo de redefinição, com a crise do modelo da modernização da agricultura e da agroindústria (ROTTA, 2007). As cidades da região, muitas com população de até 20 mil habitantes, apresentam pouca capacidade de absorção da mão de obra excedente no meio rural, funcionando apenas como centros administrativos ou prestadores de serviço ao meio rural. Segundo Santos (1994) ocorre uma especialização de determinadas atividades e principalmente do comércio para atender diretamente ao processo de produção. “A cidade torna-se o *locus* da regulação do que se faz no campo” (SANTOS, 1994, p.52). Como consequência, centros urbanos regionais - Ijuí, Panambi, Santa Rosa e Santo Ângelo - acabaram se transformando em opção para essa população excedente do meio rural.

A maior parte dessa população excedente apresentava baixa escolaridade e qualificação, o que a prejudicava na concorrência pelos postos de trabalho mais bem remunerado. Com isso, acabaram dedicando-se a atividades informais, a trabalhos precários e mal remunerados, constituindo um “cinturão de miséria” nos arredores das cidades (ROTTA, 2007, p. 199).

Em virtude da modernização do campo, assiste-se a uma verdadeira expulsão dos

Eixo temático: EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

trabalhadores agrícolas, os quais encontram nas cidades seu refúgio. Como as indústrias absorvem cada vez menos mão de obra e o setor terciário apresenta um lado moderno, que exige qualificação profissional, e outro marginal, que remunera mal e não garante estabilidade, o aumento da população urbana caminha paralelamente ao aumento da pobreza e à deterioração crescente das possibilidades de vida digna aos novos cidadãos urbanos. Observamos, então, uma mudança no conteúdo dessas cidades, ocasionada pelas transformações ocorridas no campo pela lógica da mercadoria. A expansão da população urbana faz surgir novos atores sociais o que traz consequências políticas importantes, implicando analisar quais escalas de agentes sociais e relações de poder atuam neste local.

A partir da análise dos setores projetados no Cenário Tendencial do estudo Rumos 2015, o setor Agropecuário (mais relevante em 2003) permaneceria em destaque em 2015, perdendo, entretanto, participação no VAB (Valor Adicionado Bruto) da região (30,7% em 2003 e 24,3% em 2015) e no VAB do setor no Estado. Projetava-se um aumento do Comércio (10,9% em 2003 e 12,6% em 2015) e Serviços (41,9% em 2003 e projeção de 42,6% em 2015), bem como um aumento da Indústria (16,5% em 2003 para 20,4% em 2015). Segundo dados da FEE, em 2012, o VAB da RF7, estava distribuído da seguinte forma: VAB Agropecuária: 16,6% (11,5% VAB do Estado⁸); VAB Indústria: 19% (5% VAB do Estado) e VAB Serviços: 64,4% (6% VAB do Estado); seguindo a tendência demonstrada no estudo. Portanto, políticas de incentivo à agropecuária tendem a repercutir em um conjunto maior de municípios do que políticas industriais. Os desafios em infraestrutura situam-se principalmente nos transportes, com redes ineficientes que não permitem comunicações físicas internas e externas à região.

Especificamente à RF-7 as estratégias situam-se em quatro vertentes: fortalecimento industrial pela consolidação e integração dos polos urbano-industriais; estímulo à produção agroindustrial dos pequenos produtores; fortalecimento da competitividade das culturas empresariais e fortalecimento dos atrativos turísticos. No ano de 2006, quando da publicação do Estudo, a região contava com 71 projetos em 19 programas, articulados com as diferentes estratégias. Entre os principais resultados do Rumos 2015, Cargnin (2014) destaca o agrupamento das realidades regionais e de conteúdos sobre o estado, como um todo; bem como a realização de uma nova avaliação sobre a realidade regional do RS, através de inúmeras variáveis.

A proposta considerou um posicionamento forte do Estado no combate às desigualdades regionais, cabendo ao mesmo adotar medidas para que o desempenho positivo das regiões mais desenvolvidas se mantivesse e, ao mesmo tempo, fazendo com que esse crescimento tivesse um efeito irradiador, contribuindo para o dinamismo econômico e social das regiões mais deprimidas (CARGNIN, 2014, p.171).

Eixo temático: EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

Entretanto, o autor aponta como problemas a falta de uma definição estratégica de desenvolvimento que determinasse a construção das propostas, e a falta de articulação entre escalas estadual e nacional. Ao longo do documento percebe-se que quando pensamos em projetos de desenvolvimento local e regional, que inclua o âmbito rural, ao incorporar o turismo, o patrimônio e o ambiente; torna-se fundamental a compreensão e domínio dos distintos níveis de enfoque do espaço e, especialmente, da consideração dos valores essenciais da região em seus aspectos estruturais e culturais. O planejamento é por definição uma atividade racional e informada. A questão territorial e a dimensão espacial têm uma série de influências na economia, pois impacta diretamente, não apenas no nível local, mas em todas as escalas.

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

5 - CONSIDERAÇÕES FINAIS

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

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

O estado do RS convive com duas realidades distintas: a grande maioria dos municípios

Eixo temático: EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

passa por um processo de esvaziamento populacional, movimento verificado desde a década de 1980 concomitante com o aumento de municípios em que há um elevado grau de concentração, tanto populacional como da sua atividade econômica. O noroeste do RS exemplifica bem essa questão: configuram-se municípios polos de atração de um entorno que esvazia, concomitante ao aprofundamento da segregação socioespacial e a uma nova organização do território, com mudanças espaciais significativas. A partir da década de 1990 a questão regional passou a ser tratada considerando-se um número maior de variáveis: a criação dos COREDEs constitui uma das primeiras iniciativas institucionais. A regionalização dos COREDEs é utilizada como escala complementar para o planejamento territorial às Regiões Funcionais.

Ao longo do texto buscamos contribuir para a discussão do planejamento territorial, através das propostas definidas para a RF-7, no noroeste do estado do RS. Estas, acentuam aspectos relevantes, tornando-se um suporte para pensarmos no ordenamento territorial e na redução das desigualdades regionais. Porém, devemos ter claro que se tratam de alternativas de trabalho e não em propostas precisas.

Várias questões podem ser pensadas a partir do que foi acima exposto: É possível conectar as políticas territoriais existentes hoje com a reestruturação territorial? Contém essas cidades (polos de atração) possibilidades de receber e prover essa nova situação de residentes? Como essa população é absorvida enquanto reprodução das relações sociais? Quem são os atores sociais envolvidos na questão? E, em que medidas essas políticas territoriais poderão contribuir tendencialmente para a reestruturação da região?

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

REFERÊNCIAS

ATLAS SOCIOECONÔMICO DO RIO GRANDE DO SUL. Disponível em:
<<http://www.atlassocioeconomico.rs.gov.br/>> Acesso em 20 jun. 2017

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

Eixo temático: EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

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

BERTÊ, A.M.A., LEMOS, B.O., TESTA, G., ZANELLA, M.A.R., OLIVEIRA, S.B. Perfis Socioeconômicos dos COREDEs. **Boletim Geográfico do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, n. 26, fev. 2016

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

BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **Programa De Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais - PROMESO.** Brasília, 2011. Disponível em: <http://www.mi.gov.br/web/guest/desenvolvimento-regional/publicacoes>. Acesso em 20 jul. 2017.

BRASIL. MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. **Proposta de reestruturação do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira.** Bases de uma política integrada de desenvolvimento regional para a faixa de fronteira. Brasília, 2005. Disponível em: <http://www.mi.gov.br/web/guest/desenvolvimento-regional/publicacoes>. Acesso em 20 jul. 2017.

CARGNIN, A. P. e RÜCKERT, A. A. O planejamento territorial no Brasil: efeitos da Política Nacional de Desenvolvimento Regional no Estado do Rio Grande do Sul. São Paulo, **Revista Confins**, nº 19, 2013. 17p.

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

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

IBGE. **Banco de dados agregados.** Disponível em: <<http://www.sidra.ibge.gov.br/>> Acesso em 03 set. 2016.

IBGE. **Regiões de Influência das Cidades 2007.** Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>> Acesso em 10 mar. 2017

Eixo temático: EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

MOURA, R.; WERNECK, D.Z. Rede, Hierarquia e Região de Influência das cidades: um foco sobre a Região Sul. **Revista Paranaense de Desenvolvimento - RPD**, Curitiba, n.100, p.27-57, jan./jun. 2001. Disponível em: <http://www.ipardes.pr.gov.br/ojs/index.php/revistaparanaense/article/view/223/184>. Acesso em 03 set. 2016

PUJADAS, R.; FONT, J. **Ordenación y planificación territorial**. Madrid, Editorial Síntesis, 2008

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

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

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

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

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

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

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

_____. **A urbanização brasileira**. 2. ed. São Paulo: Hucitec, 1994.

Eixo temático: EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento

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

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

VEIGA, J.E. Potencial de cooperação e articulação no desenvolvimento rural. **Cadernos do CEAM**, ano V, n. 23, p.221-278, Janeiro, 2006. Disponível em: http://www.zeeli.pro.br/wpcontent/uploads/2012/06/Potencial_de_Cooperacao_e_Articulacao_no_Desenvolvimento_Rural.pdf

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

2^o Disponível em <http://www.atlassocioeconomico.rs.gov.br/>. Acesso em 03 de jul.2017

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

4^o **RS 2030: Agenda de Desenvolvimento Territorial.** Porto Alegre, 2014. Disponível em: <http://www.fee.rs.gov.br/publicacoes/rs-2030-agenda-de-desenvolvimento-territorial/>

5^o Quando da publicação do estudo, a RF-7 contava com três Conselhos Regionais de Desenvolvimento-COREDEs. Em 2008, através do Decreto 45.436, foi criado do COREDE Celeiro (os municípios pertenciam anteriormente ao COREDE Noroeste Colonial). O estado conta, atualmente, com 28 COREDEs.

6^o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs/>. Acesso em 12 mar. 2018

7^o Segundo o estudo Regiões de Influência das cidades (IBGE, 2008) esse eixo abrange em torno de 55 municípios no noroeste do estado do RS.

8^o O VAB do Estado divide-se em: 66,3% nos Serviços, 25,2% na Indústria e 8,4% Agropecuária. Perfil Socioeconômico. Boletim Geográfico do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, n. 26, fev. 2016 Disponível em: <http://revistas.fee.tche.br/>



Data:
16 a 18
de Julho

Tema:
Possibilidades de
Desenvolvimento em
Territórios Periféricos



Eixo temático: EIXO 1: Estado, Democracia, Políticas Públicas e Gestão Social do Desenvolvimento