

Potencial de cooperação e articulação no desenvolvimento rural¹

José Eli da Veiga
USP (FEA & Procam)
www.econ.fea.usp.br/zeeli/

1. Introdução

O século XX mostrou que o Estado pode induzir a interiorização do desenvolvimento. Mas a eficiência econômica desse tipo de ação não está provada. Não há evidência científica de que o custo social dos incentivos à localização de atividades e de empresas seja inferior ao das migrações impulsionadas por aglomerações espontâneas, ou selvagens. Isto é, as que resultam da ausência de um guia governamental à distribuição da dinâmica capitalista pelo território. Mesmo investimentos em infra-estrutura, com bons impactos na produtividade, costumam ter limitadíssimos efeitos dinâmicos em economias regionais de baixo desempenho.

Não deveriam ser numerosos, então, economistas favoráveis a políticas de desenvolvimento regional, ou de ordenamento territorial. Ocorre o contrário porque não ignoram que concentração econômica, coesão social e disparidades espaciais também precisam ser contempladas com as lentes da equidade, e não apenas da eficiência. A rigor, essa oposição entre eficiência e equidade desapareceria se a primeira não fosse reduzida apenas à alocação. Vantagens distributivas e ambientais deveriam ser componentes da própria eficiência. Infelizmente, economistas não são treinados para raciocinar dessa forma. Por isso, programas explícitos de desenvolvimento regional se apóiam em critérios de equidade. E mesmo aí não há unanimidade, pois não falta quem entenda desenvolvimento apenas como redução da pobreza, ficando assim autorizado a desqualificar políticas governamentais com foco espacial ou territorial.

É impressionante, todavia, como períodos de redução das disparidades regionais coincidem com os de maior intervenção espacial explícita. Além disso, no Brasil surgem cada vez mais evidências de que, os sucessos em programas de caráter microrregional são bem mais significativos que nos de caráter macro ou mesorregional. Tende a se formar, assim, largo consenso de que a melhor orientação normativa é a da articulação dos governos federal, estaduais e municipais para intervenções “light touch” capazes de espalhar e multiplicar arranques de crescimento baseado em vantagens comparativas.

O problema é que existem dois graves conjuntos de barreiras a esse avanço das formas de ação do Estado brasileiro em prol da interiorização do desenvolvimento. Um é de ordem cognitiva e outro institucional. Por um lado, há sério desconhecimento e muita confusão

¹ Texto prévio de conferência no *Seminário “Associativismo, cooperativismo e economia solidária no meio rural”*, CEAM- NEAGRI, ICS – Departamento de Sociologia, CDS Centro de Desenvolvimento Sustentável, 16 de novembro de 2005 (organizado em 17-09-05).

sobre as diferenças entre divisões oficiais e analíticas, além de políticas e econômicas, tanto em âmbito nacional como regional. Por outro, torna-se cada vez mais clara a ambivalência do arranjo federativo que resultou da Constituição promulgada no final de 1988, hoje um Frankenstein de emendas que lhe foram sendo espetadas em quase 17 anos.

Apesar de já estar bem demonstrado que existem no Brasil entre 9 e 11 macrorregiões, que em nada coincidem com as velhas demarcações, quase todas as análises precisam usar os 26 Estados (mais DF) agrupados em 5 regiões como principais manifestações das desigualdades espaciais. Tão ou mais delirantes são as que utilizam jurássicas dicotomias oficiais, como a do urbano versus rural (que por aqui é interna aos municípios). Ou a cômica oposição entre o Brasil metropolitano e o resto. Pois não é raro que se entenda por interior aquilo que está fora de algumas das verdadeiras 12 aglomerações metropolitanas. Ou - muito pior - fora de algumas das oficiais 27 “RM” (Regiões Metropolitanas) e 3 “RIDE” (Regiões Integradas de Desenvolvimento).

Não há exagero em se dizer, portanto, que o Brasil sofre de demência (no sentido médico da palavra) a respeito de sua hierarquia territorial. Simplesmente são ignoradas as influências cruzadas de 37 aglomerações proto-metropolitanas, 77 centros urbanos, e outros 567 núcleos, sobre os restantes 4.500 municípios nos quais a ruralidade é onipresente. E poucos se dão conta de que o Brasil real é formado por algo como 550 microrregiões potenciais, das quais 60 são fortemente marcadas por aglomerações, 100 são significativamente urbanizadas, e 390 são essencialmente rurais.

A tanta cegueira territorial soma-se o resultado ambivalente da autonomia que foi atribuída aos 5.561 pilares desta singular República Federativa tripartite. Não resta dúvida que tamanha descentralização foi benéfica para a educação e a saúde, duas das três dimensões mínimas do desenvolvimento. Prova disso é a melhoria dos indicadores desses dois trunfos sociais em enorme número de municípios com baixos ou baixíssimos níveis de renda familiar, além de medonhas ou horripilantes condições de saneamento.

Todavia, em termos de dinamização econômica, foi estéril essa pulverização das transferências de recursos públicos. O Atlas do Desenvolvimento Humano mostra que nos grotões a frequência escolar melhorou cinquenta vezes mais que a renda. Para disseminar alavancas da diversificação econômica, imprescindíveis à dinamização de grande parte das 390 microrregiões rurais, fica cada vez mais óbvia e insistente a necessidade de formas de cooperação, ditas “horizontais”, entre municípios vizinhos. E têm sido cada vez mais freqüentes as políticas que pretendem promover essa forma de governança para a prática do desenvolvimento regional. No entanto, um balanço das melhores experiências surgidas nos dois últimos decênios mostra que essa trilha exigirá um aprendizado dos mais árduos e lentos, mesmo que venha a ser ajudado por boa regulamentação dos consórcios.

Bem mais razoável pode ser uma reforma da atual organização político-administrativa do país, que reconheça a importância do fato econômico microrregional. Caso contrário, a interiorização do desenvolvimento ficará inteiramente na dependência dos êxitos que se tornarem possíveis no âmbito de aleatórias governanças locais. Melhor seria dissolver esse gargalo institucional por uma revisão do chamado pacto federativo. Uma das inovações

institucionais de maior prioridade para o processo constituinte que certamente se avizinhará caso decorra das eleições de 2006 uma saudável renovação do Congresso Nacional.

2. A experiência dos Coredes ²

Esta discussão sobre a experiência dos Coredes está organizada em duas partes bem distintas. A primeira chama a atenção para a precariedade do conhecimento sobre os determinantes da desigualdade do desenvolvimento, utilizando para tanto um exemplo bem concreto: o enorme contraste entre os desempenhos de duas regiões com formação histórica bem semelhante, mas trajetórias bem diferentes: a “Fronteira Noroeste (NORS)”, polarizada pelo município de Santa Rosa, e a do “Médio Alto Uruguai (MAU)”, polarizada pelo município de Frederico Westphalen. Um das conclusões parciais desse tópico é a inexistência de qualquer coincidência entre desempenho regional e qualidade do respectivo Corede.

Em vez de adotar a postura simplista, que simplesmente nega a importância dos Coredes para o desenvolvimento regional, a segunda parte procura desvendar as principais mazelas dessa forma de organização. A tese central que resulta dessa segunda parte é que houve na riquíssima experiência dos Coredes um claro desvio de função.

2.1 Desenvolvimento desigual: fatos e desafios

A “Macro Região Norte” do RS conta com 8 Coredes, que têm uma Coordenação no âmbito do Fórum da Mesorregião “Grande Fronteira do Mercosul”.³ Essas oito regiões, assim definidas, têm desempenhos muito heterogêneos, como mostram as 5 tabelas que estão no Anexo 1.

Partindo-se da premissa que a dimensão “Educação” pode a ser o principal trunfo do desenvolvimento, a “Macro Região Norte” parece desmentir a imagem que lhe costuma ser atribuída. Não somente porque seis de suas oito regiões estão acima da média estadual (como mostra a tabela 1). Mas principalmente porque essas seis regiões ocupam as sete

² As considerações feitas nesta parte resultaram de trabalho de campo realizado durante o primeiro trimestre de 2005. A exclusiva responsabilidade do autor sobre o conteúdo não deve ocultar a generosa colaboração de todos aqueles que se prontificaram a lhe fornecer preciosas informações, muitas vezes em solícitos e pacientes depoimentos. Apesar do risco de incorrer em eventuais omissões, deve ficar registrada especial gratidão a pelo menos vinte amáveis pessoas: Aldomar Rückert, André Luis Vieira Campos, Antonio Joreci Flores, Carlos Moisés Rossi, Edeimar Rotta, Iran Trentin, João Carlos Tedesco, José Antônio Voltan Adamoli, Leonardo Monasterio, Maria Alice Lahorgue, Marino F. Lovatto, Telmo Frantz, Paulo Afonso Frizzo, Pedro Bandeira, Pedro Carpenedo, Pedro Luís Büntenbender, René Ceconello, Sérgio Luís Allebrandt, Valdir Roque Dallabrida, e Zeferino Perin.

³ “Alto Jacuí” (1. CONDAJ, 14 mun., Cruz Alta), “Fronteira Noroeste” (5. CRD NORS, 21 mun., Santa Rosa), “Médio Alto Uruguai” (9. CODEMAU, 30 mun., Frederico Westphalen), “Missões” (10. CRD-Missões, 25 mun., Santo Ângelo), “Nordeste” (11. CRD-NE, 23 mun., Sananduva) “Noroeste Colonial” (12. CRD-NORC, 32 mun., Ijuí), “Norte” (13. CREDENOR, 31 mun., Erechin), e “Produção” (15. CONDEPRO, 34 mun., Passo Fundo).

primeiras posições da classificação estadual. A “Fronteira Noroeste” tem o primeiro lugar do Estado, seguida do “Noroeste Colonial” com o terceiro lugar, e assim por diante, com o “Alto Jacuí” no sétimo lugar da UF. Em termos educacionais, apenas o “Nordeste” e o “Médio Alto Uruguai” fogem dessa constatação, pois estão respectivamente em 17º e 22º lugares.⁴

Na dimensão “Saúde”, o desempenho da “Macro Região Norte” não chega a ser tão espetacular. Mas – outra vez – seis das oito regiões estão acima da média estadual. E a “Fronteira Noroeste” volta a ocupar o primeiro lugar do Estado. Entre as demais “surpresas”, devem ser mencionadas a boa classificação do “Médio Alto Uruguai” (7º colocado) e as péssimas posições do “Alto Jacuí” (18º) e da “Produção” (20º).⁵

A terceira dimensão do Idese, que não costuma fazer parte de outros índices de desenvolvimento semelhantes (como o IDH-M e o IPRS, por exemplo), intitula-se “Saneamento e Domicílios”. Das três variáveis consideradas, a que mais pesa - 50% - é o “percentual de domicílios abastecidos com água por rede geral”. Em seguida – com 40% - está o “percentual de domicílios com esgoto sanitário (rede geral de esgoto ou pluvial)”. E finalmente a “média de moradores por domicílio”, que pesa apenas 10%.

Como se sabe, o problema do saneamento em municípios de pequeno porte está há muito tempo bloqueado por um sério obstáculo institucional de âmbito federal. Basta lembrar que apenas 723 dos 5.560 municípios brasileiros tinham serviço de esgotamento sanitário em 2001.⁶

Pois bem, nesta dimensão do Idese, a “Macro Região Norte do RS” inverte completamente o seu desempenho. Sete das oito regiões estão abaixo da média estadual e apenas uma acima: a “Nordeste” na sexta colocação estadual. Pior, regiões como a “Fronteira Noroeste” e a “Nordeste Colonial”, com ótimas posições em termos educacionais (respectivamente 1º e 3º lugares do Estado); e bem colocadas no tocante à Saúde (respectivamente 1º e 6º lugares do Estado), caem para 14ª e 17ª posições no que se refere à dimensão “Saneamento e Domicílios”.

Chega ser chocante a classificação dessas oito regiões em termos de renda.⁷ Nem tanto pelo fato de três das oito estarem acima da média estadual (“Alto Jacuí” em 3º, “Noroeste Colonial” em 5º, e “Produção” em 6º). Mas, sobretudo, pelo fato da região “Fronteira Noroeste” ter ocupado a nona colocação estadual e a quinta da “Macro Região Norte do

⁴ Na dimensão “Educação” do Idese, os pesos relativos são: 35% para a taxa de analfabetismo de pessoas de 15 anos e mais (IBGE); 25% para a taxa de evasão no Ensino Fundamental (Secretaria da Educação do RS); 20% para a taxa de reprovação no Ensino Fundamental (Secretaria da Educação do RS); e 20% para a taxa de atendimento no Ensino Médio (IBGE).

⁵ Na dimensão Saúde, há três variáveis com idêntico peso relativo (33%): a) Percentual de crianças com baixo peso ao nascer (cf. Datasus); b) Taxa de mortalidade de menores de 5 anos (cf. Datasus); e c) Esperança de vida ao nascer (IDHM-2000, Pnud).

⁶ Cf. IBGE - Perfil dos Municípios Brasileiros 2001. Ver também Veiga (2005) e recente matéria da *Folha de S.Paulo* intitulada “Sob Lula, saneamento passa por pior crise” (Domingo, 6 de março, p. B 9).

⁷ O indicador de renda é igualmente determinado pela geração (PIB per capita), quanto pela apropriação (VAB per capita no Comércio Alojamento e Alimentação). Cada um deles tem peso de 50%.

RS”. Outra surpresa é notar, quando se examina o índice sintético (Idese geral), que todas as oito regiões estão abaixo da média estadual, muito embora quatro ocupem excelentes posições.⁸

Todavia, o que interessa aqui não é discutir as possíveis limitações da metodologia de cálculo do Idese, ou dos cuidados que se deve tomar ao utilizá-lo. Mais importante é usar os quatro indicadores que o compõem para fazer uma aproximação do desenvolvimento desigual no âmbito da “Macro Região Norte do RS”. E contrastes não faltam.

Para começar, em 2001, a região do “Alto Jacuí” era a terceira do Estado em termos de renda, mas a 18ª em Saúde, 17ª em ‘Saneamento e Domicílios’, mesmo que 7ª em Educação. Simultaneamente, a região “Fronteira Noroeste”, que estava em 9º na classificação pela renda, ocupava o primeiro lugar, tanto em Educação, quanto em Saúde, malgrado seu 14º lugar em Saneamento e Domicílios.

Na verdade, além de evidenciarem contrastes da “Macro Região Norte do RS”, esses indicadores do Idese apontam para um verdadeiro enigma que pode ser enunciado por duas singelas perguntas. Primeira: como explicar que a região “Fronteira Noroeste” tenha sido a melhor de todas em termos educacionais e de saúde, apesar de renda inferior à média do Estado e sofríveis condições de saneamento (abastecimento de água e esgotamento)? Em outras palavras: como explicar que a região “Fronteira Noroeste” tenha excelente desempenho social (educação e saúde), apesar de sua precária riqueza (tanto em renda quanto em infra-estrutura)? Segunda pergunta: como explicar que ela pareça tão pouco mais rica que a última colocada em educação, a região “Médio Alto Uruguai”? Pelo menos é o que mostram as tabelas 6 a 8, no Anexo 2.

Na verdade, a diferença entre as economias das regiões “Fronteira Noroeste (NORS)” e “Médio Alto Uruguai (MAU)” parece ser bem maior do que permitem supor os indicadores do Anexo 2. Por exemplo, o Cadastro do IBGE (CEMPRE) mostra que, em 2001, a NORS contava com 8.835 empresas formais (“unidades locais”) para uma população censitária (2000) de 210.338 habitantes, o que correspondia a uma empresa para cada 24 habitantes. Em contraste, na MAU essa relação era de uma empresa para 32 habitantes, pois, apesar de ter 30 municípios (contra 20 na NORS), sua população censitária foi de apenas 183.813 habitantes, e o número de empresas formais cadastradas de minguados 5.730.

Conforme o CEMPRE/IBGE, o nível de emprego formal era o dobro na NORS. Ela tinha 22.419 assalariados, enquanto a MAU só tinha 11.038. O total do pessoal ocupado (formal) da NORS era de 32.304, contra 17.305 na MAU. E a massa de rendimentos desses empregos formais (“salários e outras remunerações”) era 3,5 vezes maior na NORS: 199 milhões de reais contra 57 milhões na MAU. Ou seja, uma média de R\$ 6.160 por pessoa ocupada na NORS, contra R\$ 3.310 na MAU. Não chega a ser surpresa, então, o fato de

⁸ “Fronteira Noroeste em 4º lugar; “Produção” em 5º; “Nordeste” em 6º; e “Norte” em 7º. Mais uma surpresa, igualmente chocante, é perceber que a região “Nordeste Colonial” tenha ficado na 14ª posição, apesar de seu destacado desempenho em educação, saúde e renda. Ou seja, só se pode concluir que no índice geral haja peso excessivo da dimensão “Saneamento e Domicílios”, que provoca um viés contrário aos municípios de pequeno porte.

que no período inter-censitário (1991-2000) a população da NORS tenha ficado praticamente constante (perdeu reles 743 habitantes; 0,4% dos 211.081 de 1991), enquanto a MAU perdia 14.831 de seus 198.644 habitantes de 1991 (-7,5%).

Como aponta o Anexo 3, na NORS, os municípios nos quais parece mais estar ocorrendo o fenômeno chamado de “*industrialização difusa*” foram os que tiveram aumento populacional: Santa Rosa (+11,6%), Horizontina (+3,8%), Boa Vista do Buricá (+1,8%), Três de Maio (+0,6%), e Santo Cristo (+0,2%). E em dois, que podem estar começando a ser contagiados por essa tendência, houve perdas populacionais: Tucunduva (-6,2%) e São José do Inhacorá (-5,6%).⁹

Em contraste, na MAU, Frederico Westphalen é o único município que chega a dar sinais de alguma industrialização difusa. E teve aumento populacional de 7,1%. Nos outros 29 municípios não parece haver qualquer sinal de diversificação econômica proto-industrial, e algum aumento populacional certamente deve resultar de circunstâncias bem específicas (como assentamentos agrários, por exemplo). Ele foi significativo em Ametista do Sul (+15,7%), mas bem menos em Palmitinho (+2,0%), Nonoai (+1,5%), Boa Vista das Missões (+1,5%), e Novo Tiradentes (+0,2%).

Essas evidências confirmam as imagens que têm sido transmitidas por essas duas regiões. Enquanto a NORS (também chamada de “Grande Santa Rosa”) é sempre associada a empreendimentos dinâmicos (principalmente no setor da produção industrial de máquinas e equipamentos agrícolas), a MAU é invariavelmente apontada como uma região de economia primária, cujo sistema agropecuário passa por longa crise, ou até em decadência.

Além disso, é fácil perceber a diferença de desenvolvimento entre essas duas regiões rurais comparando-se seus desempenhos municipais nas quatro dimensões do Idese/FEE. Na dimensão educacional, por exemplo, só dois municípios da NORS estão abaixo da média estadual, enquanto na MAU apenas um está acima: justamente Frederico Westphalen (Anexo 4).

Qual seria a explicação dessa desigualdade de desenvolvimento entre duas regiões rurais igualmente remotas, em com processos de ocupação bem parecidos?

A procura de uma resposta convincente a esse tipo de pergunta esbarra, neste caso, em sério obstáculo. Há abundante informação sobre o desempenho da NORS e quase nenhuma sobre o drama da MAU. Pode-se até dizer que a região “Fronteira Noroeste” (ou “Grande Santa Rosa”), é felizmente uma das regiões rurais do RS sobre a qual já existe razoável investigação empírica. Um padrão que ultimamente parece estar sendo mais valorizado pelos pesquisadores que se dedicam ao tema do desenvolvimento regional do RS.¹⁰ Numa

⁹ Esses sete municípios parecem estar dando origem a uma verdadeira mancha de “industrialização difusa” na margem do Rio Uruguai. Sobre a noção de “industrialização difusa”, ver Veiga (2005).

¹⁰ Principalmente os trabalhos mais recentes de Valdir Roque Dallabrida.

linha que certamente superará tendência demasiadamente abstrata e livresca de boa parte da produção gaúcha sobre o tema.¹¹

Somente no início do século XX a parte gaúcha da área da Bacia do Rio Uruguai foi ocupada pelos colonos de origem européia. Uma das primeiras etapas dessa verdadeira epopéia, que depois atravessou o oeste catarinense e paranaense, e agora chega ao sul do Maranhão e do Piauí (sem falar do Mato Grosso, do oeste da Bahia, e do extremo oeste de Pernambuco). Os centros urbanos que agora polarizam regiões rurais do noroeste e do norte do RS tiveram por origem núcleos coloniais efetivamente implantados apenas nas primeiras décadas do século passado (ou, no máximo, na última década do século XIX, como foi o caso de Ijuí). Por exemplo, a colonização de Santa Rosa (atual sede da NORS) só começou em 1914, e a vila de Frederico Westphalen (atual sede da MAU) só surgiu em 1929.

Trata-se, portanto, de 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”. Os saltos de produtividade obtidos pela adoção de inovações genéticas, químicas e moto-mecânicas - em geral associados à especialização no binômio trigo-soja (hoje substituído pelo soja-milho) - tornaram rapidamente redundantes grandes contingentes de filhos desses colonos quase-camponeses que se transformaram em agricultores familiares modernos.

Embora não se costume dar muita importância a este aspecto do problema, o fato é que existe um imenso contraste comportamental na tomada de decisões quando se compara os estabelecimentos patronais aos familiares. Diante da tendência à redundância imposta pela elevação da produtividade do trabalho, que resulta da adoção das inovações, os agricultores familiares reagem de forma bem diversa à dos fazendeiros. É da essência microeconômica que a fazenda patronal se desfaça imediatamente de qualquer sobra de braços, enquanto entre agricultores familiares prevalece a tendência inversa. A propensão do sitiante inovador é evitar a ameaça da redundância, ou retardá-la, graças à diversificação, não apenas de seu sistema produtivo, como também das atividades dos membros da família, antes e depois da porteira.

Em tal contexto, é evidente o peso crucial que pode desempenhar o acesso dos filhos dos agricultores familiares a um ensino de qualidade. Dependendo da formação que obtiverem, parte dos filhos de sitiantes poderá optar até por continuar a ajudar os pais, depois de se empregarem ou empreenderem localmente nos setores terciário e secundário (em transporte, comércio, construção, mas também em vários tipos de indústrias de transformação). Sempre que o acesso ao ensino médio se torna razoável, deixa de ser raro encontrar filhos de sitiantes com formação superior que empreendem nas proximidades do estabelecimento agrícola paterno. De resto, agroindústrias de pequeno porte, artesanatos e diversos esquemas de trabalho terceirizado a domicílio ocupam dentro dos sítios muitos membros das famílias agricultoras.

¹¹ Notadamente a maior parte dos trabalhos daquele que parece ter sido o principal intelectual orgânico dos Corede (ou do movimento “corediano”), o precocemente falecido Prof. Dinizar Fermiano Becker.

Em síntese, os agricultores familiares que se modernizam mostram forte propensão a evitar ou retardar a emigração dos filhos. E muitos olham para a educação como maneira de garantir futuro melhor para os que certamente não ficarão em seus lugares no ciclo sucessório. No passado, isso só costumava ser possível através dos seminários católicos ou da carreira militar. Hoje, em praticamente todas as regiões rurais do Sudeste-Sul, uma das cenas mais frequentes dos finais de tarde em pequenos municípios é ver a saída de ônibus fretados pelas prefeituras lotados de alunos de cursos superiores noturnos das faculdades regionais.

O forte “êxodo” que caracterizou a dinâmica demográfica da esmagadora maioria dos municípios dos três estados sulinos nas duas últimas décadas está muito mais ligada a esses fenômenos decorrentes da “modernização agrícola”, do que a outros tipos de fenômenos semelhantes que caracterizam o imaginário da maioria das pessoas. São muito mais conhecidos casos em que a redução da ocupação agropecuária e o conseqüente “êxodo rural” resultou de processos de empobrecimento, para não falar de miserabilidade, e até de fomes coletivas. Nada disso pode ser associado ao recente processo de “êxodo rural” das regiões ditas “coloniais” do oeste gaúcho (como também do catarinense e do paranaense).

Ao contrário, o progresso material engendrado pela modernização desses agricultores familiares muitas vezes permitiu que seus filhos tivessem razoável acesso à educação. E na falta de oportunidades locais para empreender ou se empregar, a parte desses jovens que talvez quisesse permanecer (ou mesmo voltar) viu-se na contingência de ir morar longe para conseguir um padrão de vida superior (ou pelo menos semelhante) ao que tiveram seus genitores.

Em síntese: este tipo de “êxodo rural” é um sinal de desenvolvimento (mesmo que insatisfatório), e não de “atraso” ou “decadência”, como é comum que se pense. Aliás, esse é um equívoco que está muito presente nos documentos produzidos na região com o objetivo de planejar coletivamente o desenvolvimento regional.

Claro, também há uma dimensão deplorável desse fenômeno de “êxodo rural” decorrente da modernização. Muitos também tiveram que abandonar suas atividades agropecuárias porque não conseguiram se manter nesse “tapete rolante” imposto pelas inovações. E se não tinham alguma formação que lhes permitisse tentar uma conversão profissional, certamente engrossavam algum desses bolsões de miséria que constituem verdadeiros purgatórios em torno dos centros e aglomerações urbanas. Mas é absurdo pensar apenas nessa pior face do processo quando se houve falar em “êxodo rural”.

Além disso, é muito importante lembrar que os colonos de origem européia que ocuparam no início do século XX essas áreas da Bacia do Rio Uruguai construíram praticamente sozinhos as infra-estruturas básicas que, mais tarde, permitiram “modernização agrícola” tão intensa. Edificação de escolas e igrejas, contratação de professores, atendimento médico-sanitário, sociedades recreativas e esportivas, órgãos de imprensa, etc., tudo resultou de esforços coletivos que em grande parte explicam o elevado espírito associativo que se encontra nessas regiões rurais. Basta dizer que deram origem a grande parte das principais cooperativas do país.

O processo que fez emergir as universidades regionais comunitárias é um outro sinal evidente da superior evolução social das regiões gaúchas marcadas pela predominância de agricultores familiares que hoje são modernos, mas que quando ali chegaram, há menos de um século, ainda mal se distinguiam de camponeses em economia de subsistência. E a diversidade étnica, religiosa e cultural é outro fator que certamente muito contribuiu para configurar o tipo de identidade regional que hoje se materializa nessa imensa ambição de construir a “Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul”.

A diversificação econômica da “Grande Santa Rosa” (Corede NORs), foi iniciada por atividades ligadas à comercialização de suínos, um dos primeiros excedentes da economia quase-camponesa que deve ter prevalecido até a metade do século XX. Até meados da década de 1950 essa suinocultura exportava para outros estados, inclusive São Paulo, animais vivos e banha, e importava produtos manufaturados trazidos das regiões mais avançadas pelos intermediários locais. Foi só em 1956 que um grupo de agricultores, comerciantes e profissionais liberais lançou-se na aventura de implantar um frigorífico com capital próprio. E o primeiro abate desse Frigorífico Santarosense, criado por 170 associados, não ocorreu antes de outubro de 1957.¹²

Por mais incrível que possa parecer, nesses anos 1950 o uso das terras já era intenso e o conhecimento agrônomo desses agricultores tão precário, que elas começaram a dar sinais de esgotamento. Mas a elite local mais empreendedora logo se atirou na aplicação de calcário, dando início à “modernização agrícola” que desencadeou na região a posterior “revolução verde”. Foi lançada uma campanha chamada de “Operação Tatu”, em seguida espalhada por todas as regiões do RS.

A origem da produção regional de maquinário agrícola também fez parte desse mesmo élan empreendedor. Desde 1947, a empresa Schneider & Logemann já fabricava trilhadeiras em Horizontina. E foi ela a responsável pela primeira colhedeira automotriz fabricada no Brasil, lançada em 1965. Quatro anos depois o exemplo foi seguido, em Santa Rosa, por outra indústria de equipamentos agrícolas: a Ideal.

Essa trajetória foi marcada por uma capacidade organizativa que Rotta, Büttgenbender, e Dallabrida, qualificam de “visionária e mobilizadora”. Em 1953 foi Santa Rosa que fez a 1ª Festa Nacional do Milho. E em 1966 realizou a 1ª Festa Nacional da Soja, “projetando a região no cenário nacional e internacional”.

Mais importante que essas duas festas pode ter sido o diagnóstico sócio-econômico da região da “Grande Santa Rosa” que resultou dos incentivos e estímulos do Serphau e da Sudesul, no início dos anos 1970. Esse primeiro diagnóstico, que pode ter tido incalculável poder pedagógico, foi publicado em 1974.

Também vêm dos anos 1970 as raízes do ensino superior em Santa Rosa, graças à iniciativa dos padres salesianos, que criaram a Faculdade de Educação em 1970. Desde 1973 foi

¹² Os principais fatos históricos mencionados neste e nos parágrafos seguintes foram tirados de diversos trabalhos listados nas referências bibliográficas. Principalmente os de Edegar Rotta, Pedro Luís Büttgenbender, e Valdir Roque Dallabrida.

reconhecida pelo Ministério de Educação a Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras Dom Bosco. E nos anos seguintes surgem as Faculdades de Ciências Contábeis, por iniciativa a Fundação Educacional Machado de Assis. Simultaneamente foi criada em Três de Maio uma faculdade de Ciências Administrativas.

Mas é muito importante ter presente que é impossível entender esses acontecimentos ocorridos na “Grande Santa Rosa” sem referência ao que se passava em Ijuí, mesmo que neste início do século XXI seu poder polarizador possa não ser mais tão decisivo. E talvez não haja melhor exemplo dessa dependência relativa do que a pioneira experiência da Unijuí na mobilização que visou assegurar o PRCT – “Programa Regional de Cooperação Científica e Tecnológica”.¹³

A implantação do PRCT ocorreu no período 1989-1993. Tratou-se de um projeto mobilizador de parcerias entre as principais organizações socioeconômicas e lideranças da “região noroeste” (que tem como base a região “Noroeste Colonial”, NORC, com sede em Ijuí, e inclui a NORS, ou “Grande Santa Rosa”). “A mobilização impunha-se como pré-requisito para criar as condições políticas e institucionais necessárias à instalação, na região, de uma infra-estrutura laboratorial capaz de atender às necessidades de modernização do setor produtivo regional e contribuir para fixar recursos humanos em áreas científicas e tecnológicas consideradas prioritárias para o desenvolvimento regional. Visava, ainda, criar as condições materiais necessárias a processos de inovação tecnológica na região” (Frantz, 2001:12).

O projeto previa a implantação de cinco núcleos temáticos espacialmente distribuídos nos municípios de Ijuí, Panambi, Santa Rosa e Três Passos, onde, mais tarde, foram inaugurados *campi* da Unijuí. Com concentração da *metal-mecânica* em Panambi, de *agricultura, eletroeletrônica e informática* em Ijuí, de *tecnologia de alimentos e construção civil* em Santa Rosa, e de *produção animal* em Três Passos.¹⁴

A definição por essas áreas resultou da percepção de que a matriz produtiva da região baseia-se num complexo agro-industrial que, tendo a agricultura como base, relaciona-se, a montante, com indústrias de equipamentos agrícolas (metal-mecânica), e, a jusante, com as indústrias de transformação da produção agropecuária (frigoríficos, extratoras de óleos vegetais, erva-mate, etc.). Os investimentos em informática e eletroeletrônica foram vistos como indispensáveis para ajudar a modernização das áreas prioritárias, bem como para a instalação de redes de comunicação eletrônica, além de representarem novos desafios empresariais.

A implantação e o relativo sucesso inicial do PRCT resultaram da criação simultânea de um programa do governo estadual voltado ao apoio a 16 pólos tecnológicos. Esses 16 pólos, em parte inspirados na experiência do PRCT, também resultaram de esforços articulados entre

¹³ Experiência relatada e analisada por Frantz (2001). Como reitor da Unijuí, o autor teve papel decisivo nessa experiência, uma das principais razões que o fizeram depois ocupar o cargo de Secretário de Ciência e Tecnologia no governo Britto.

¹⁴ Em Panambi existe um dos casos mais interessantes de “APL”, que fez com que o município tomasse a dianteira da região Norte Colonial em termos de industrialização.

universidades regionais, poder público (estadual e municipal), empresas e instâncias regionais (Coredes). Surgiu assim o “Programa de Apoio aos Pólos de Modernização Tecnológica”, que se tornou a “espinha dorsal” da Secretaria de Ciência e Tecnologia do RS (SCT/RS), segundo Frantz (2001:13).¹⁵

Todavia, mesmo reconhecendo que a posição favorável da SCT/RS foi componente decisivo para viabilizar política e financeiramente a implantação do PRCT, Telmo Frantz (2001:21) enfatiza que isso não explica o porquê de seu surgimento na Região Noroeste do RS, enquanto experiência pioneira. “Igualmente não foi por indução do Estado que se iniciou, sob a liderança da Unijuí, o trabalho de articulação das lideranças em torno da idéia de que a região deveria capacitar-se em termos científicos e tecnológicos enquanto instâncias de conhecimento humano, capazes de interferir nos rumos do desenvolvimento regional” (Frantz (2001:21).

Segundo Frantz (2001), só se pode entender esse pioneirismo da Unijuí quando se leva em conta a característica cultural (que poderia ser chamada de “auto-ajuda”), atributo os colonos de origem européia. Tanto quanto de fatores mais recentes, tal como a criação – em 1968 – da Fidene (Fundação da Integração, Desenvolvimento e Educação do Noroeste do Rio Grande do Sul), instituição mantenedora da Unijuí. A sua criação, com a participação de 54 municípios da região noroeste do estado, foi um marco no sentido de se criar uma identidade regional em torno de um território com um mínimo de homogeneidade cultural. A base material para a constituição da fundação foi o patrimônio doado pelos Frades Menores Capuchinhos, do qual fazia parte a Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Ijuí.

A idéia de criar uma fundação “de desenvolvimento”, umbilicalmente vinculada a uma Faculdade, expressava a preocupação de seus fundadores em promover o ensino superior de forma bastante comprometida com as questões da evolução regional. Como não havia cursos na área técnica, essa vinculação deu-se através de uma série de outras iniciativas, principalmente educacionais, que encontravam no IEP (“Instituto de Educação Permanente”), o seu *link* articulador.

Mais tarde, com a criação de novos cursos superiores, principalmente nas áreas de administração, surgiram outras iniciativas já mais relacionadas com segmentos empresariais urbanos e rurais.¹⁶ Foi somente em 1985 que o MEC reconheceu a Universidade de Ijuí, tornando mais efetiva a possibilidade da instituição mantida pela Fidene responder a

¹⁵ É importante registrar que a expressão “modernização tecnológica” não é fortuita e esses pólos não devem ser confundidos com os chamados “PCT”, pólos de C&T. Enquanto os “PCT” têm como base as novas tecnologias, e desenvolvem empresas de base tecnológica em estreita ligação com institutos de pesquisa, os “PMT” (pólos de modernização tecnológica) são entendidos como agregação de esforços para transferir o conhecimento disponível para setores tradicionais da economia. Essa diferença foi enfatizada pelo professor da USP Adelino Medeiros que, por alguns anos parece ter sido o principal consultor do PRCT da região Noroeste. (Medeiros, 1992; e Schneider, 1997; apud Frantz, 2001).

¹⁶ Cf. Frantz (2002), essa história está relatada em pelo menos dois livros: *Universidade emergente*, de Mario Osório Marques (Ijuí: Unijuí, 1982); e *Unijuí - uma experiência de universidade comunitária: sua história, suas idéias*, de Argemiro J. Brum. (Unijuí: Ed. Unijuí, 1998).

demandas em novas áreas do conhecimento, particularmente as tecnológicas e das engenharias. Estes só foram surgindo na passagem dos 1980 para os 1990.

A opção inicial por um programa “de cooperação” em ciência e tecnologia, foi, segundo Frantz (2001:22), “absolutamente consciente”. Não podia ser uma proposta voltada apenas a um setor da economia, ou a uma única área do saber. Sua linguagem também não poderia ser excessivamente técnica, pois devia estar referida às circunstâncias concretas do desenvolvimento regional. Os principais agentes teriam de espelhar-se na proposta. E também não poderia ser espacialmente centralizado em apenas um ou outro município. Por isso, a Unijuí evitou o termo “pólo”, embora preferido pela SCT/RS. A idéia de programa de cooperação parecia mais adequada aos seus propósitos. Além de contornar a identificação com algumas experiências de PCT já implantadas no país, também evitava a própria noção de “pólo”, que carrega consigo, diz Frantz, o inconveniente de lembrar forças centrípetas, quando o que se buscava era somar forças ainda mal articuladas de toda a região.

Os núcleos temáticos foram definidos em longo processo de negociação entre os municípios, na busca de respeito pelas especificidades dos principais núcleos urbanos da região. Um enfoque simultaneamente crítico, propositivo, e “até voluntarista”, mostrou ter capacidade mobilizadora, o que foi muito importante para o desencadeamento do processo.

Tudo isso culminou com a assinatura de um Protocolo de Cooperação entre o Governo do Estado, a Unijuí, as Associações Comerciais e Industriais dos municípios onde seriam instalados núcleos tecnológicos setoriais, prefeitos, e associações de municípios: da “Grande Santa Rosa”, do “Planalto Médio”, e da região “Celeiro”.¹⁷

A assinatura desse protocolo ocorreu no final de 1989, em Santa Rosa, com a presença entusiástica do então governador Pedro Simon, e de vários secretários, com destaque para André Foster, da SCT/RS. E a partir de março de 1990 foram assinados os primeiros convênios entre Fidene/Unijuí e a SCT/RS, que asseguravam os investimentos públicos nas áreas previstas, mas que só chegaram depois de um ano.¹⁸

O setor privado – principalmente de Panambi, Santa Rosa e Três Passos – participou com a compra de equipamentos e financiamento de obras e de instalações, bem como do custeio de matrículas dos alunos. De modo geral, as empresas desses três municípios participaram do financiamento de infra-estruturas. Mas no início foram poucos os projetos de cooperação para a formação de recursos humanos.

¹⁷ É importante notar nesta passagem que, na realidade, são três regiões. No processo de formação dos Corede, houve forte empenho em manter as três juntas. Mas a Grande Santa Rosa preferiu formar o Corede da Fronteira Noroeste (NORS), enquanto as duas outras associações (AMUPLAN, com sede em Ijuí, e AMUCELEIRO, com sede em Três Passos) formaram juntas o Corede Noroeste Colonial (NORC).

¹⁸ Como não existia outro mecanismo de alocação desses recursos que não fosse a Fapergs, e como o PRCT não seguia os critérios formais exigidos por ela, foi necessário solicitar à Assembléia Legislativa uma alteração na Lei Orçamentária, que introduziu junto à SCT/RS uma rubrica com recursos financeiros específicos. Essa difícil decisão, que exigiu muita mobilização política, acabou por tornar possível uma fonte permanente de recursos que depois viabilizou o Programa de Apoio aos Pólos Tecnológicos (além de tirar da Fapergs o monopólio das ações de fomento para a área de C&T).

De imediato foram criados cursos superiores nas áreas definidas como prioritárias. O curso de agronomia, que já havia sido criado bem antes (1988) em cooperação com a França, recebeu investimentos em laboratórios e para a criação de um Centro de Capacitação de Agricultores, junto ao “Instituto Regional de Desenvolvimento Rural”, no município de Augusto Pestana. O curso de informática também já existia, mas ele foi melhor equipado e expandido com a ajuda do PRCT.

Entre 1991 e 1994 foram criados os cursos de engenharia elétrica (1991), engenharia mecânica (1991 em Panambi), e de química de alimentos (1994, em Santa Rosa). A orientação para a aquisição dos equipamentos laboratoriais foi no sentido de servirem simultaneamente para fins didáticos e de prestação de serviços. Essa duplicidade causou problemas, mas vários projetos de apoio a empresas só se viabilizaram devido a essa orientação. Enfim, os laboratórios de áreas tecnológicas, que praticamente inexistiam em 1989, já haviam chegado a 66 em 2001. E distribuídos por Ijuí, Santa Rosa, Panambi e Três Passos. Mas as primeiras tentativas de lançar incubadores de empresas não tiveram sucesso, por falta de amadurecimento das condições necessárias para que esse tipo de iniciativa tenha sucesso.¹⁹

Bandeira (2004) está certamente coberto de razão quando diz que a experiência gaúcha (assim como a catarinense), indica que os esforços de articulação e concertação têm mais possibilidades de sucesso quando existem, nas regiões, organizações dotadas de credibilidade que se disponham a proporcionar apoio operacional efetivo e continuado a essas iniciativas. No caso de Santa Catarina, esse papel foi até agora mais desempenhado pelas Associações de Municípios do que pelas Universidades. No Rio Grande do Sul ocorreu o contrário.

Considerando-se a literatura científica já disponível sobre os temas como a “*learning region*” e a “*knowledge-based economy*”, é razoável supor que a fórmula gaúcha venha a se mostrar superior, muito embora ainda seja cedo para uma avaliação comparativa. Muitas universidades comunitárias gaúchas certamente exercem uma liderança efetiva em escala regional, como mostrou o PRCT da Unijuí que acaba de ser descrito.

Em geral, as universidades não são vistas com desconfiança, e raramente dão motivos para hostilidade de algum dos grupos sociais locais. Todavia, elas estão longe de ser neutras. Antes de tudo por que têm interesses próprios a defender. E é perfeitamente possível que tais interesses nem sempre coincidam com as respostas necessárias aos desafios estratégicos do desenvolvimento das regiões em que estão implantadas.

Bandeira (2004) destaca que o britânico John Goddard, reitor da Universidade de Newcastle upon Tyne, analisou os efeitos econômicos regionais das universidades, tanto para a OCDE, em 1997, quanto para a Unesco, em 1998. E suas recomendações foram no sentido que mais pesquisas empíricas venham a caracterizar três tipos de influência das universidades sobre as regiões em que se localizam.

¹⁹ Frantz (2001) se apóia em Baeta (1999) para explicar essa dificuldade. Mas este assunto, embora importantíssimo e fascinante, escapa infelizmente ao escopo deste relatório.

O primeiro é obviamente o efeito direto da Universidade como empregadora e como geradora de fluxos de gastos dentro da região, cujo impacto ele considera eminentemente estático. Em segundo lugar ele menciona os impactos dinâmicos de interação entre as universidades e as empresas localizadas na região. Esses impactos ocorrem através da atividade de pesquisa, do ensino, e do recrutamento de graduados pelas empresas da região, bem como através de programas de aperfeiçoamento profissional. O terceiro, aponta para a contribuição das universidades ao desenvolvimento social e comunitário das regiões em que atuam, através de sua influência geral sobre o ambiente cultural local, sobre a formação de lideranças, e também diretamente na formulação de visão estratégica sobre os condicionantes econômicos da região. A rigor, comenta Bandeira (2004:101), esse engajamento direto na promoção do desenvolvimento interessa à própria universidade, pois em geral depende também diretamente do dinamismo das áreas em que atua para assegurar os recursos necessários à sua própria manutenção, reprodução, e expansão.

No que se refere a esse papel crucial para o desenvolvimento regional que podem desempenhar as universidades, o que mais diferencia a situação do RS de situações comparáveis em ambientes mais desenvolvidos é a precária formação dos demais atores, agentes, ou representantes dos “segmentos”, como são chamados nos Coredes.

Contrariamente ao que ocorre em situações de mais desenvolvimento, as universidades comunitárias do RS tendem a ocupar não apenas o seu espaço, mas muitos outros, dada a carência de quadros bem formados que sejam porta-vozes de outros interesses, ou pontos de vista. E se tal “invasão” pode muitas vezes até ser benéfica, em certos casos ela pode atrapalhar e retardar o processo de formulação, negociação e viabilização de alternativas.

De dinâmicas paralelas à concepção, negociação e implantação do PRCT surgiram diversos documentos sobre o desenvolvimento da região, cujos títulos invariavelmente começam com o termo “Plano”.²⁰ E com base nos diversos estudos que subsidiaram a elaboração desses documentos ao longo da década de 1990, a coordenação do Campus de Santa Rosa da Unijuí apresentou a um grupo de organizações públicas e privadas a proposta de realização de um processo conjunto de discussões sobre o desenvolvimento regional.

Essa proposta, desencadeada em novembro de 2000, parece ter sido bem acolhida. E logo foi formada uma comissão inter-institucional para coordenar a iniciativa. Tal comissão foi constituída por 27 representantes de organizações, instituições de Ensino Superior, associações empresariais e de trabalhadores, poder público, e outras.

Após uma série de reuniões e seminários, surgiu um “Fórum Regional de Desenvolvimento”, “no formato de uma rede informal”, tendo cinco comitês de trabalho: (1) incentivo ao empreendedorismo; (2) fomento de práticas agroecológicas; (3)

²⁰ “Plano Estratégico de Desenvolvimento da Região Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul”, elaborado por cinco Corede (Alto Jacuí, Médio Alto Uruguai, Missões, Noroeste Colonial e Fronteira Noroeste); “Plano de Desenvolvimento Sustentável da Área da Bacia do Rio Uruguai”, elaborado por conjunto de universidade do RS e de SC; e “Plano de Desenvolvimento Integrado da Região do Médio Uruguai”, elaborado por pesquisadores da Unijuí e da URI.

fortalecimento do ensino técnico; (4) democratização do acesso ao ensino superior; (5) apoio a agroindústrias familiares e comunitárias.²¹

“Trata-se de um novo momento de reposicionamento da região frente seu futuro. O aspecto diferencial em relação aos anteriores, é que, neste processo, a organização social resulta de uma postura mais democrática, com participação de todos os segmentos da sociedade regional no debate e busca de alternativas. Em outros momentos, a mobilização social foi mais direcionada ao setor envolvido, com menor grau de integração setorial. A organização regional do Corede e coordenação do Orçamento Participativo ocuparam lugar importante neste processo, porém não sob o controle de suas estruturas formais” (Dallabrida & Büttgenbender, s/d: 9).

“Trata-se de provocar modificações no estilo tradicional, que ainda guarda fortemente características como o personalismo, o clientelismo e a centralização. A superação destes `males sociais`, mesmo que não seja total, parece ser um grande avanço necessário. A região Fronteira Noroeste evoluiu, mas precisa mais: ainda está presente, mesmo que predominando mais nas lideranças mais tradicionais, a crença de que soluções para os problemas regionais resultem de `soluções salvíficas` vindas de fora, trazidas por `salvadores da pátria`. Precisamos superar esta visão enganadora e falsa” (Dallabrida, 2004:57).

“Pessoalmente, já tenho me referido à necessidade da região possuir mecanismos eficazes de gestão do processo de desenvolvimento regional. Tenho defendido que a dimensão de `Fórum` da gestão do desenvolvimento deveria ser assumida pelos Coredes. Mas, saliente-se: estes, ocorrendo mais em algumas e menos em outras regiões, na sua prática, padecem dos mesmos males acima referidos. Portanto, precisam rever sua prática, principalmente, tornando suas ações mais transparentes à sociedade, sendo mais sensíveis às demandas de todos os setores da sociedade regional – não apenas dos setores hegemônicos – e ampliar a prática da democracia, pelo aumento da sua representatividade regional na constituição de sua direção executiva e nas setoriais” (Dallabrida, 2004:57).

“Mas a gestão do processo de desenvolvimento regional não se esgota na dimensão de `fórum`. Precisa evoluir para abarcar também a dimensão técnico-executiva. Pelas experiências mundiais existentes, principalmente no continente europeu, esta função poderia ser assumida pelas Agências Regionais de Desenvolvimento. Mas não se trata de, simplesmente, criar mais uma instituição. Seu surgimento precisa estar integrado ao processo maior de debate e proposição de alternativas de desenvolvimento regional, transformando-se numa estrutura capaz de centralizar o assessoramento técnico à implementação das alternativas propostas, além de geri-las, inclusive, assumindo a função de buscar aporte financeiro para o financiamento das ações de desenvolvimento” (Dallabrida, 2004:57).

Depois de recapitular os diversos exemplos de iniciativas que certamente contribuíram para a competitividade sistêmica da Grande Santa Rosa (desde a construção do frigorífico,

²¹ Cabe perguntar por que tal “Fórum” surge em 2001 - aparentemente sem qualquer relação com o Corede NORS - que foi criado dez anos antes!

projetos recentes de turismo regional e estudos de viabilidade de mini-usinas familiares para a extração de álcool de cana-de-açúcar associada à pecuária leiteira), Dallabrida & Büttgenbender (s/d: 11) perguntam: “o que explica estas diferenças de comportamento regional? Não estaria se confirmando a hipótese de que o desenvolvimento regional resulta da organização socioeconômica localizada histórica e espacialmente?”

A formulação da pergunta não é das melhores, e eles procuram respostas com uma série de outras perguntas que remetem para os debates teóricos sobre os determinantes da maior ou menor capacidade inovadora dos territórios. E apesar da óbvia perplexidade que domina tais debates, não hesitam em concluir com estas palavras:

“a caminhada histórica da Região da Grande Santa Rosa, ou Fronteira Noroeste, pelas soluções inovadoras protagonizadas social e cooperativamente, demonstra que o desenvolvimento é sim resultante do padrão de organização socioeconômica territorial” (Dallabrida & Büttgenbender, s/d: 15).

As conclusões do artigo de Dallabrida (2004) são menos vagas e genéricas. Enfatizam a necessidade de uma concertação que produza um pacto socioterritorial. Todavia, a referência continua sendo “uma pauta mínima de programas e projetos, priorizando algumas ações estratégicas (...) que se constituam no Projeto Político de Desenvolvimento da região Fronteira Noroeste”. Palavras que não parecem apontar ainda para um verdadeiro projeto de território com objetivos contratuais.

Para explicar os descompassos de desenvolvimento entre a Metade Sul e as macrorregiões “coloniais” do RS dispõe-se pelo menos de robustas hipóteses, como as foram elaboradas em Bandeira (2003b). Todavia, quando o problema é entender os descompassos internos às grandes regiões coloniais, tudo indica que ainda se está longe de ter pistas razoáveis.

Na comparação aqui proposta – entre as regiões NORS e MAU – é fácil perceber um imenso abismo na produção de conhecimento sobre os fatos que poderiam servir de explicação para tamanha desigualdade de desempenho. Mesmo que ainda insuficiente, a produção científica disponível sobre o caso da região “que ganha” (a NORS), já pavimentou o caminho que levará a uma boa explicação desse fenômeno como mostram os citados trabalhos de pesquisadores da Unijuí. Nada de parecido pode ser dito, todavia, sobre a região do Médio Alto Uruguai.

Evidentemente, é sempre muito mais fácil descrever a trajetória de regiões que estão ganhando, do que encontrar explicações convincentes para o subdesenvolvimento de regiões que estão perdendo. No entanto, neste caso específico, há um obstáculo muito sério, oferecido pela assustadora falta de estudos históricos, econômicos, sociológicos e antropológicos, sobre a região do Médio Alto Uruguai.²²

Em tais circunstâncias, torna-se até arriscado formular uma hipótese para futura pesquisa. Mas essa hipótese certamente deverá embutir pelo menos quatro aspectos da questão: a)

²² O extremo oposto do que ocorre com um fenômeno semelhante do Estado de São Paulo: seu “Vale do Ribeira”.

diferenças importantes nos processos administrativos de colonização das duas áreas que interferiram nos metabolismos étnicos da ocupação; b) diferenças de ordem fisiográfica – principalmente relevo – que talvez ajudem a explicar contrastes nas posteriores estruturas agrárias (bem mais minifundista na MAU); c) importância estratégica da localização ferroviária, que deixou o atual Médio Alto Uruguai em situação intermediária e desfavorecida (se comparado às vizinhas regiões polarizadas por Ijuí e Erechim); d) maior resistência da cultura “cabocla” na MAU, somada à inexistência de investimentos estratégicos em educação comparáveis aos que foram feitos em meados do século passado, tanto na NORS como na NORC, por congregações cristãs de origem européia. Esses quatro fatores podem ter contribuído simultaneamente para gerar muita confiança entre os empreendedores da NORS e quase nenhuma no caso da MAU.²³

Pode-se entender o parágrafo anterior como um esboço inicial de um problema de pesquisa mais adequado a uma tese de doutorado do que a um problema que possa ser abordado no âmbito infinitamente mais modesto desta conferência. Todavia, ele também indica uma questão muito importante para que se introduza a discussão proposta a seguir sobre as questões organizacionais e institucionais do desenvolvimento regional gaúcho. Trata-se, na verdade, de uma constatação. Não há como atribuir a desigualdade de desenvolvimento interna à “Macrorregião Norte” ao desempenho dos seus respectivos Coredes. Em primeiro lugar, porque o contraste entre a NORS e a MAU tem origens muito mais remotas do que essa experiência “corediana”. Em segundo lugar, porque os seus respectivos Coredes certamente estão entre os mais precários de todos os vinte e quatro. Houve, é verdade, uma mudança recentíssima no caso da NORS. Mas a verdade é que, nos dois casos, militantes dos mais comprometidos com a causa do desenvolvimento regional foram levados a criar estruturas paralelas a esse dois Coredes, alegando que ambos estavam sendo manipulados por figuras ou segmentos incapazes de encarnar sua missão.

Mas qual seria mesmo a missão dos Coredes? Antes de entrar na avaliação crítica que em seguida será proposta, é preciso que fique bem explícito o pressuposto desta reflexão. A principal missão dos Coredes é promover a concertação dos grupos de interesse presentes nas regiões. Mas uma concertação que leve à formulação de um projeto, ou plano estratégico de desenvolvimento, baseado em diagnóstico consensual sobre a maneira de transformar suas principais vantagens comparativas em vantagens competitivas.

São inúmeros os grupos de interesse presentes em qualquer região, por menos diversificada que ela possa ser. Por isso, é importante enfatizar que uma concertação regional precisa criar sinergia entre os três segmentos fundamentais que até podem ser chamados de tripé do projeto de região: empreendedores privados, empreendedores públicos e empreendedores sociais. É esse tripé que pode engendrar o leque de inovações que produz desenvolvimento: inovação institucional; inovação organizacional; inovação tecnológica; e inovação mercadológica. Todavia, por mais sucesso que se tenha na concertação do “tripé”, será

²³ Há uma farta e recente literatura científica sobre as virtudes associadas à *confiança* como fator crucial do desenvolvimento regional. Todavia, também grande controvérsia sobre a possibilidade de que a criação de confiança venha a ser induzida e, em caso afirmativo, como fazê-lo. Ver a respeito o interessante dossiê organizado pela revista *Econômica*: Locke (2001), Maciel (2001) e Wilkinson (2001).

difícilimo conseguir esse leque de inovações sem que existam dois requisitos eliminatórios: confiança e conhecimento.

A rigor, o grande desafio do desenvolvimento regional é conseguir combinar as três lições essenciais: a) a necessidade de combinar concorrência com cooperação; b) a necessidade de combinar conflito com participação; e c) a necessidade de combinar o conhecimento local e prático com o científico. Três lições que embutem uma interrogação central sobre as condições que permitem a emergência de instituições mais favoráveis a essas três combinações.

2.2 Desenvolvimento regional: o peso das instituições

O “Sistema de Desenvolvimento Regional e Urbano (Sisdru)”, do período de ditadura militar (Governo Euclides Triches, 1971-74), e o “Programa de Descentralização Regional”, do período da redemocratização (Governo Pedro Simon, 1986-90), visaram ambos absorver e promover as pré-existent estruturas de atuação da máquina governamental para fins de planejamento do processo de desenvolvimento. A principal diferença do atual ambiente institucional e organizativo - que só começou a realmente emergir a partir de 1990, na campanha eleitoral de Alceu Collares - está na ênfase na participação da sociedade civil na promoção do desenvolvimento regional.

Não cabe nesta conferência retrair a evolução histórica dessas três consecutivas visões públicas do desenvolvimento territorial, muito embora não se deva subestimar a importância decisiva desse tipo de abordagem para qualquer análise de caráter institucional. Ou seja, por razões bem objetivas, parte-se aqui do pressuposto que são conhecidos os principais fatos marcantes dessa evolução, muito embora sejam raros (e certamente poucos lidos) os trabalhos sobre o tema que se propuseram a reconstituí-la.²⁴ Há um rico conhecimento tácito disperso entre protagonistas e observadores dessa experiência (de praticamente 35 anos), mas não se pode dizer que ele esteja sistematizado (e, menos ainda, que tenha sido assimilado por significativo número de quadros governamentais, políticos, acadêmicos, sindicais, etc., que hoje estão envolvidos em ações de desenvolvimento).

Esse problema é muito sério, pois, ao lado do semelhante caso catarinense, a experiência de desenvolvimento regional gaúcha é, de longe, a mais avançada do Brasil.²⁵ Aliás, pode-se até perguntar se a dianteira desses dois estados sulinos em termos de desenvolvimento - apesar de não serem as mais ricas unidades da federação - pode estar ligada a um processo de construção institucional incomparavelmente mais virtuoso do que aquele que ocorreu no Estado de São Paulo, por exemplo.

A divulgação do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal de 2000 (IDH-M) revelou que é tão forte a superioridade dos catarinenses e dos gaúchos nas duas dimensões mais relevantes - longevidade e escolaridade - que eles superam os paulistas no campeonato de

²⁴ Destacam-se: o capítulo IV da Tese de Doutorado de Aldomar Arnaldo RÜCKERT (2001), pp. 348-494; e, de certa forma, o volume 1 do *Pró-RS II, Por uma organização social pró-desenvolvimento regional do Rio Grande do Sul*, coordenado por Dinizar Fermiano BECKER (Edunisc, 2002).

²⁵ O mesmo se aplica para certas regiões do Paraná, principalmente Sudoeste e Oeste.

desenvolvimento promovido pelo Pnud. Por isso, dar atenção às diferenças de desempenho entre esses três Estados pode ser muito elucidativo, particularmente para quem ainda acredita que crescimento e desenvolvimento sejam sincrônicos.

São Paulo concentra 30% das empresas, 31% dos empregos e mais de 38% da renda gerada pela economia formal brasileira. Como fica fora desse cálculo quase todo o setor primário, no qual são raros os empreendimentos com CNPJ, pode-se supor que a economia paulista abranja bem mais de um terço das empresas e dos empregos, e algo que se aproxima da metade da renda real do país. Não é de se estranhar, então, que seja mais elevada a renda per capita dos municípios paulistas. Em média, ela é 7% mais alta que a dos catarinenses e 10% superior à dos gaúchos. Situação que se inverte com as médias do IDH-M: 0,791 em SC, 0,783 no RS e apenas 0,779 em SP. Um contraste que decorre do sofrível desempenho social de muitos municípios paulistas.

Para procurar as raízes desse paradoxo, é bom começar pelo aspecto que melhor espelha a diferença: a distribuição dos municípios de cada Estado segundo as três categorias definidas pelo Pnud. Como nenhum dos 1.405 municípios dos três Estados está em situação de baixo desenvolvimento (IDH menor que 0,500), a comparação se resume aos dois grupos superiores: médio (IDH entre 0,500 a 0,800) e alto (IDH superior a 0,800). Têm alto desenvolvimento 42% dos municípios catarinenses, 37% dos gaúchos, e somente 26% dos paulistas. Certo, o Estado de São Paulo é maior e tem mais municípios. Mas essa desculpa fica em farrapos quando ele é comparado à soma dos dois Estados sulinos. Juntos têm 760 municípios, dos quais 293 (39%) com alto desenvolvimento, enquanto só há IDH superior a 0,800 em 171 dos 645 municípios paulistas. E a superioridade sulista fica ainda mais patente quando são considerados separadamente os indicadores sociais que compõem o IDH. Por exemplo, no grupo formado pelos municípios de alto desenvolvimento, a média de esperança de vida é de 75 anos em Santa Catarina, 74,4 no Rio Grande, e 73,4 em São Paulo. Para todos os outros indicadores o que varia é a primeira colocação, disputada pelos dois sulinos. São Paulo é sempre o terceiro...

Não há explicação razoável para esse fenômeno que não passe pelo avanço relativo das instituições gaúchas e catarinenses de desenvolvimento regional. Enquanto gaúchos e catarinenses azeitavam instituições locais que favoreciam processos descentralizados de desenvolvimento, os paulistas reforçavam as que inibem o dinamismo e a modernização da maioria de suas microrregiões. Enquanto no Sul já se discute quais poderiam ser as melhores formas de gestão de agências de desenvolvimento a serem criadas por dinâmicos conselhos ou fóruns intermunicipais, São Paulo procura novas fórmulas de amparo paternalista a municípios mais atrasados sem o envolvimento solidário de seus vizinhos mais avançados.

Qualquer projeto de desenvolvimento para o Brasil que pretenda oferecer melhores perspectivas aos milhares de pequenos municípios, onde estão mais de 50 milhões de habitantes, deverá conter diretrizes, objetivos, e metas que favoreçam sinergias entre os setores primário, secundário e terciário de suas economias locais. Precisar incentivar todas as formas de empreendedorismo que possam explorar vantagens comparativas e competitivas de seus territórios. E esse oceano de municípios de pequeno porte só poderá

exercer influência positiva na fixação dessas diretrizes, objetivos, e metas, em articulações locais com os demais municípios de cada microrregião.

Não resta dúvida de que o desempenho socioeconômico de qualquer pequeno município depende muito das qualificações individuais de seu prefeito. Ele não pode fazer milagres, mas são bem recorrentes os casos em que a dinamização pode ser atribuída à eleição de uma pessoa “fora do comum”, capaz de estimular novos empreendimentos e atrair para seu município decisivos investimentos privados e públicos. Quando fica patente a mudança de “atmosfera”, constata-se inclusive o retorno de emigrantes que adquiriram alguma qualificação profissional e fizeram poupança suficiente para abrir novos negócios. Mas esse papel crucial do prefeito não vai muito longe se estiver isolado, e não conseguir contrabalançar a força de gravidade dos municípios que já dominam os vínculos sócio-econômicos da região.

É, portanto, absolutamente necessária alguma forma de articulação microrregional dos municípios que inclua aquele que mais os influencia. Só assim poderá haver diagnóstico, planejamento, divisão do trabalho e capacidade operacional. Em todas as regiões do País já existem inúmeras indicações de tentativas informais de se estabelecer “pactos”, e até algumas iniciativas de criação de consórcios intermunicipais especializados. Mas nada indica que a excelente experiência adquirida em SC e RS pelas “Associações de Municípios” e por seus respectivos “Fóruns de Desenvolvimento” e “Conselhos Regionais de Desenvolvimento” (Coredes) seja razoavelmente conhecida, e muito menos que esteja sendo emulada.

O pior é que muitas políticas do governo federal enveredam pela contra-mão, ao exigirem que pequenos municípios “se voltem para o próprio umbigo”, mediante criação de conselhos municipais, quando o mais importante seria induzir articulações intermunicipais. É compreensível que se queira incentivar a fiscalização da sociedade sobre o uso que as prefeituras fazem das verbas federais. Mas é equivocado pretender que um conselho de um minúsculo município possa sozinho diagnosticar e planejar seu próprio desenvolvimento.

Em movimento independente das demarcações oficiais adotadas pelo governo estadual (Microrregiões Polarizadas e Bacias Hidrográficas), e pelo IBGE (Microrregiões e Mesorregiões Geográficas), os municípios catarinenses se organizaram em 21 microrregiões “espontâneas”, conhecidas como *regiões das associações*, cada uma com seu respectivo *centro regional*, também chamado de “município-pólo”. As Associações de Municípios catarinenses são instituições de caráter cooperativo que começaram a ser implantadas desde a década de 1960. Mas foi só com a posterior multiplicação que o governo estadual passou a estimular seus programas de trabalho e a apoiar sua articulação

As duas primeiras reivindicações motivadoras do surgimento das Associações de Municípios catarinenses foram: construção de estrada (BR-282) e expansão da rede de energia elétrica. Desde então, o leque de objetivos não cessou de se ampliar. A organização foi sendo moldada pelos vínculos sócio-econômicos e culturais que existem entre os

municípios. E as associações ficaram cada vez mais profissionalizadas. Já em 1998, mais da metade de seus empregados tinha nível superior, além do pessoal de nível médio ser principalmente constituído por técnicos em informática. E os municípios que mais se apóiam na estrutura das associações são justamente aqueles que são considerados de médio e de pequeno porte.

A partir de 1992, surgiram convênios entre o governo estadual e as Associações de Municípios para que fossem elaborados “Planos Básicos de Desenvolvimento Regional”, que logo depois passaram a ser chamados de “Planos Básicos de Desenvolvimento Ecológico-Econômico”, para se adequarem ao “Programa Nacional de Zoneamento Ecológico-Econômico”.

Como consequência, foi realizada uma viagem a diversos países da Europa, com participação de alguns prefeitos, com o objetivo de conhecer as estratégias utilizadas para a promoção do desenvolvimento regional. E foi essa a origem dos Fóruns Regionais de Desenvolvimento, mais o Fórum Catarinense de Desenvolvimento, criado em 1996, e composto de 59 entidades públicas e privadas, que envolvem todos os segmentos organizados da sociedade. Com certeza uma das duas matrizes institucionais de desenvolvimento mais avançadas do País.

Foi em tudo semelhante o processo gaúcho de construção das instituições e organizações de desenvolvimento regional. Pode-se dizer até que, tanto em SC quanto no RS, tudo começou nos anos 1970, com as influências estimuladoras dos extintos Serphau e Sudesul²⁶. E que, apesar das diferenças com o que agora ocorre em Santa Catarina²⁷, o ambiente institucional para o desenvolvimento regional permanece muito parecido. A essência da questão reside no fato de que, tanto quanto o atual governo Rigotto, os quatro precedentes (de Simon, Collares, Britto e Dutra) procuraram - cada um a seu modo - formas de convivência e cooperação com as embrionárias organizações regionais.

Começar com este explícito e inequívoco reconhecimento do lugar de vanguarda que ocupam as instituições e organizações gaúchas de desenvolvimento territorial não significa que se deva contemporizar com qualquer de suas diversas insuficiências, distorções, mazelas, e vícios. Trata-se exatamente do contrário. O que mais interessa nesta reflexão é fazer a crítica desse complexo sistema adaptativo institucional no qual evoluem organizações de caráter municipal (como os atuais Comudes), intermediárias, como são os Coredes, e superiores, como são as Mesorregiões “Grande Fronteira Mercosul” e “Metade Sul do RS”. É apontar os problemas e obstáculos que estão retardando e até comprometendo um melhor desempenho das regiões.

Em outras palavras, nada do que será dito a seguir deve ser entendido como subestimação da imensa importância dessas formas de organização. Deve ser entendido, sim, como uma

²⁶ “Serviço Federal de Habitação e Urbanismo” e “Superintendência de Desenvolvimento da Região Sul”.

²⁷ No início de Janeiro de 2005, o governo de Santa Catarina enviou para apreciação dos deputados estaduais um projeto de modernização administrativa, denominado “Cícero”, em homenagem ao filósofo romano. Ele prevê maior atribuição às secretarias regionais criadas há dois anos, no início do governo Luiz Henrique. São oito secretarias mesorregionais, em torno dos principais pólos econômicos, e 22 microrregionais.

contribuição para o diagnóstico dos obstáculos que estão debilitando seu processo evolutivo. Ou seja, o que será dito a seguir deve ser entendido mais como um conjunto de hipóteses que, por enquanto, foram insuficientemente testadas.²⁸

A principal sensação que deixa a experiência gaúcha é o do “prato que não está agradando apesar de não ter havido engano na seleção dos ingredientes”. Em outras palavras: a principal pergunta de uma avaliação da experiência gaúcha só pode ser a seguinte: “por que ela não está dando liga, apesar do respeito à receita”?

A dinâmica de emergência dos Coredes não poderia ter sido mais virtuosa. Houve ampla liberdade para que prevalecessem iniciativas com forte participação dos potenciais protagonistas locais do desenvolvimento. Foi um processo muito próximo da democracia direta, além de quase sempre conduzido por elites científico-tecnológicas de focos de polarização regional. E, desde o início, esteve fortemente casado com o Programa dos Pólos Tecnológicos, inaugurado pelo governo Simon (desde 1987, com a criação da Fapergs), e certamente reforçado no governo Britto, quando a experiência anteriormente liderada pela Unijuí passou a ser a grande referência.

Bastariam esse três elementos para que se pudesse prognosticar inédita aceleração do desenvolvimento das regiões que melhor tirassem partido dessa invejável ferramenta política que pode ser um Corede. Todavia, o balanço parece apontar para resultado bem menos efusivo, e, por vezes, até contrário a tal expectativa. Não é difícil apontar regiões nas quais são muito duvidosas as perspectivas de mais desenvolvimento, muito embora tenham um Corede que pode ser bem avaliado. E, no extremo oposto, não seria difícil apontar região de surpreendente desempenho desenvolvimentista, apesar de seu Corede ser considerado entre os piores.

À primeira vista, tal constatação poderia levar à uma rápida sentença: não existe qualquer tipo de correlação entre a qualidade dos Coredes e êxito em termos de desenvolvimento regional. No entanto, seria uma conclusão apressada e comodista, pois só serviria para evitar uma análise mais detalhada dos fatores que mais contribuem para que a ação de um Corede seja eficaz, neutra, ou até prejudicial ao desenvolvimento regional. Ou seja, o grande desafio de uma avaliação deste tipo é enumerar (e se possível classificar, e mesmo hierarquizar) as causas de uma indisfarçável frustração com o desempenho dos Coredes.

Nessa perspectiva, a primeira questão que merece ser discutida tem a ver com a escala. Isto é, com a abrangência espacial e político-administrativa das regiões representadas pelos Coredes. Alguns chegam a reunir mais de 30 municípios, o que por si só já cria imensas dúvidas sobre a possibilidade de engendrar uma elaboração coletiva democrática e realmente participativa de um projeto de território. Pior, há casos de óbvia tensão entre pelo

²⁸ Tais hipóteses foram amadurecidas ao longo de entrevistas abertas com informantes-chave realizadas em Janeiro de 2005 nos seguintes municípios gaúchos: Barros Cassal, Gramado Xavier, Charrua, Áurea, Sagrada Família, Jaboticaba, Passo Fundo, Sananduva, Nova Ramada, e Ijuí. Também houve contatos diretos com dirigentes de diversos Coredes: “Produção”, “Nordeste” e “Noroeste Colonial”, “Fronteira Noroeste” e “Serra”. Também foi importante o contato com dirigentes da GFM: “Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul”.

menos duas sub-regiões (na verdade regiões), como demonstra a sobrevivência das respectivas associações de municípios.²⁹

Não se trata apenas de uma questão operacional, embora seja difícil sequer imaginar uma reunião democrática e produtiva na qual estejam presentes 30 representantes de prefeituras, mais 30 representantes de Câmaras Municipais, mais 30 representantes de Comudes, e mais “N” representantes dos diversos segmentos organizados da sociedade civil. Há também uma questão de heterogeneidade, que compromete uma verdadeira identidade regional, além de impedir um verdadeiro senso de pertencimento. Um caso que chega a ser chocante é o do Corede auto-intitulado “Produção” (Condepro), com sede em Passo Fundo.³⁰ Em sua última assembléia, realizada em 12/01/05, para eleger o Conselho de Representantes credenciaram-se 547 pessoas que supostamente representavam os 21 “segmentos”. Antes mesmo de entrar em qualquer discussão sobre a legitimidade de conselho assim eleito, cabe perguntar como os 547 presentes poderiam ter tido algum tipo de participação ativa nos trabalhos, caso houvesse algum assunto importante a ser realmente objeto de votação (e não apenas de deliberações por unanimidade silenciosa, ou simples aclamação).

Quando se levanta a questão da excessiva escala das regiões supostamente representadas por esses Coredes que têm duas ou três vezes mais municípios do que seria aconselhável, a resposta dos interlocutores é uma só: força política. É imediato o reflexo de ver o Corede como um instrumento de pressão³¹ sobre o governo estadual, mais do que um organismo realmente voltado à ação regional. Este viés de interlocução com a instância superior para a reivindicação e defesa dos interesses da suposta região será melhor discutido mais adiante. Mas antes é preciso ressaltar que parece ser freqüente a utilização dos Coredes em óbvias operações de “lobby”, no sentido de criação de lastro para demandas de grande interesse de determinado “segmento” (o que não exclui, evidentemente, a possibilidade que também possam ser de relativo de interesse regional).

O caso mais óbvio que pode ser citado é o dos interesses específicos das universidades regionais, cujo papel foi certamente crucial para a emergência dos Coredes, e continua sendo vital para muitos deles. E é impossível cometer exagero quando se enfatiza o lado positivo dessa participação das universidades desde o início do processo de formação dos Coredes. Como duvidar dessa vantagem, quando se sabe que regiões tendem a ser criadas por cidades-pólo; e que neste início de século XXI nada pode ser melhor do que conseguir que tal polarização seja determinada pelo conhecimento científico-tecnológico em fertilização cruzada com empresas inovadoras? Chega a ser óbvia a vantagem de ter as

²⁹ Um caso ilustrativo é o do Corede “Noroeste Colonial”, no qual coexistem a AMUPLAN (com 12 municípios ao redor de Ijuí) e a AMUCELEIRO (com 21 polarizados por Três Passos). Pior: neste caso houve tentativa inicial de manter no mesmo Corede também a região polarizada por Santa Rosa, atual Corede “Fronteira Noroeste”, com 20 municípios.

³⁰ Além do nome pretensioso e pernóstico, pois dá a entender que as demais regiões não são produtivas, ele revela uma incrível falta de sensibilidade sobre a imagem que no futuro poderia tornar a região uma pouco mais atrativa. Pior, certamente só uma minoria ativa de habitantes de seus 34 municípios se identifica com esse nome. A maioria diz que a região se chama “Planalto”.

³¹ Pressão que é sempre qualificada de “política”, mas na maior parte das vezes se assemelha mais a uma pressão corporativa (e até sindical).

universidades como principais protagonistas dos Coredes. Todavia, é preciso perceber que esse importante peso das universidades também pode criar distorções.

A rigor, para que as universidades pudessem desempenhar um papel exemplar na orientação (e até condução) dos Coredes, seria necessário que elas evitassem qualquer envolvimento com as inevitáveis disputas político-partidárias. Uma organização voltada ao desenvolvimento regional só evolui e se fortalece se conseguir que o entendimento e a concertação entre seus principais agentes possa sobreviver aos periódicos terremotos eleitorais.

Ou seja, se uma região realmente tem um projeto de desenvolvimento construído com a participação de seus principais empreendedores públicos, privados e sociais, esse projeto terá necessariamente caráter supra-partidário e deverá permanecer na agenda seja qual for a eventual reviravolta política causada pelas últimas eleições. Na verdade, essa capacidade de “juntar os cacos” pós-eleitorais e continuar a ação conjunta pelos objetivos e metas inscritos por consenso no projeto regional é o principal sinal de maturidade de uma organização (seja conselho, fórum, ou mesmo agência). E a universidade deveria ser, em princípio, o “segmento” mais capaz de evitar que a política partidária causasse sérios estragos no processo de concertação regional.

Infelizmente, parece estar ocorrendo o inverso com boa parte das universidades comunitárias que foram tão decisivas para a emergência dos Coredes.³² Há casos em que ocorre exatamente o contrário. “Rachas” internos nas universidades são transferidos para a vida dos Coredes, fazendo como que uma nova reitoria se afaste completamente, mesmo que continue cedendo algum tipo de infra-estrutura ao Corede. Ou - o que é igualmente grave - concorde que um determinado docente continue prestando serviços na coordenação de um Corede, mas sem qualquer tipo de envolvimento institucional efetivo.

Essa instabilidade do comportamento das universidades certamente não seria tão grave se algum outro “segmento” do Corede pudesse ser um substituto à altura. No entanto, todos os demais atores têm muito mais propensão a se deixarem tragar pelos periódicos turbilhões eleitorais do que seria de se esperar das universidades. Ou seja, em meio a prefeitos, vereadores, sindicalistas, e movimentos sociais, seria razoável esperar que representantes de universidades fossem os mais maduros e capazes de conseguir que a continuidade do trabalho coletivo não fosse comprometida por clivagens partidárias e ideológicas. Em vez disso, em alguns casos parece que os representantes das universidades são os primeiros a “estragar a festa” ao se deixarem envolver de forma irremediável nos conflitos político-partidários locais.

Tudo isso sinaliza a imaturidade do processo institucional. Por isso mesmo, também seria errado atribuir à ideologização de reitores e pró-reitores toda a responsabilidade pela baixa efetividade da ação de certos Coredes. Na verdade, há ***pele menos três questões de fundo*** que ajudam a entender melhor essa fragilidade comportamental dos principais agentes do desenvolvimento regional, a começar pela atuação da intelectualidade científico-tecnológica representada pelas universidades.

³² O papel da UERGS ainda não pode ser avaliado por ser muito recente e incerto.

(1) A primeira dessas questões de fundo é a precariedade dos projetos de desenvolvimento regional. Salvo engano, nenhum Corede chegou a produzir um verdadeiro plano de desenvolvimento regional, que tenha resultado de profunda análise objetiva de suas potencialidades, vocações, vantagens, oportunidades, ou chances de médio e longo prazo. E que depois tenha sido amplamente debatido, legitimado e assumido pela coletividade envolvida. Encontra-se com certa facilidade alguma brochura intitulada “Plano Estratégico de Desenvolvimento Regional”, ou coisa parecida. Mas não passa, em geral, de uma listagem de carências regionais, mais ou menos hierarquizadas, a depender da competência do grupo de trabalho específico que as coletou. Parecem muito mais com aqueles “*cahiers de doléances*” dos Estados Gerais de 1789 do que projetos ou planos de desenvolvimento.

Só quando existe um verdadeiro projeto – que realmente demonstre que a viabilidade do desenvolvimento da região depende de determinadas ações estratégicas muito bem identificadas – é que os diversos grupos sociais conseguem estabelecer as sinergias necessárias a colocá-las em prática. Só quando percebem com clareza uma real perspectiva de progresso é que as forças vivas de uma região podem “vestir a camisa”, independentemente se suas inclinações ideológicas, religiosas, políticas, etc. É isso que faz com que realmente se mobilizem para alavancar os recursos necessários, batendo à porta de outras instâncias que não apenas as do orçamento público estadual. E é isso que também pode ajudar a criar condições de “blindagem” contra os estragos que resultam dos inevitáveis conflitos de interesse entre partidos, sindicatos, corporações, igrejas, empresários, etc.

(2) A segunda questão de fundo, que certamente contribuiu muito para o agravamento da primeira, foi a dinâmica incentivada por diversos governos estaduais de se comprometer a alocar uma pequena parte dos recursos para investimento em função dos resultados de anual “consulta popular” ou “orçamento participativo”. Não pode haver dúvida de que a predisposição original do governo Collares de submeter esse tipo de decisão aos novos Coredes foi positiva e certamente ajudou muito em sua rápida estruturação. Todavia, também criou uma séria armadilha, tanto para os governos seguintes, quanto para os próprios Coredes.

Por um lado, qualquer governo estadual gaúcho passou a se ver obrigado a algum tipo de ritual desse tipo, sob pena de cometer um recuo no processo de democratização. Por outro, qualquer Corede prefere ter essa oportunidade de abocanhar e repartir algumas migalhas orçamentárias do que se lançar nas incertezas da elaboração coletiva de um verdadeiro projeto de desenvolvimento que depois pudesse ser objeto de contratos de médio prazo (por exemplo, os prazos dos PPA).³³

³³ Durante o último Fórum dos Coredes, realizado no final de fevereiro de 2005, em Nova Petrópolis, foi possível notar em algumas intervenções do plenário uma séria preocupação com este problema. Todavia, a posição predominante, a começar pela atitude dos dirigentes do Fórum, continua a ser mais parecida com uma espécie de “sindicalismo de resultados”. Não valeria a pena abrir mão dessa rotina reivindicatória por migalhas do orçamento obtidas na lógica de varejo, de balcão. Enfim, uma opção preferencial pela obtenção de resultados imediatos, mesmo que irrisórios para o processo de desenvolvimento regional.

Como sempre valerá mais “um passarinho na mão do que dois voando”, os Coredes dispendem 95% de suas energias nesse tipo de operação anual, que além de desgastante, gera muitas frustrações nos municípios que não conseguem a verba que tinha sido orçada para: construir o muro da escola “A”, ou construir uma quadra esportiva perto da escola “B”, mas acabou não sendo sequer empenhada, muito menos executada.³⁴

Não cabe aqui entrar em comparações sobre a condução dessas anuais “consultas populares” ou “orçamentos participativos”, pois seus problemas comuns são muito mais importantes que seus defeitos específicos. Infelizmente, a principal resultante desses rituais tem sido **desviar os Coredes da principal missão** que eles deveriam ter assumido: elaborar projetos consistentes que pudessem ser objetos de negociações para a implantação de estratégias de desenvolvimento regional.

Enfim, em vez de mobilizar a capacidade de inovação dos principais empreendedores (privados, públicos e sociais) na elaboração de uma estratégia de construção da competitividade sistêmica do território, os Coredes abandonam esse objetivo central. São levados a consagrar suas melhores energias a inúmeros expedientes de varejo que possam levar este ou aquele órgão do governo estadual a empenhar, e depois executar, esta ou aquela previsão orçamentária. Em poucas palavras: os Coredes abdicam de seu papel no atacado ao se consumirem em pequenas ações de varejo.

(3) A terceira das principais questões de fundo que comprometem a eficácia dos Coredes para a ação de desenvolvimento regional está nos discutíveis graus de representatividade e legitimidade que lhes conferem as atuais regras de constituição e funcionamento. Dos trinta e dois “segmentos” com direito de representação no Corede Noroeste Colonial (NORC), por exemplo, quatro são membros natos: deputados federais e estaduais com domicílio eleitoral na região, e os prefeitos e presidentes de Câmaras municipais dos trinta e tantos municípios envolvidos. Os outros 28 representantes e seus suplentes são escolhidos durante assembleia convocada para esse fim, na base do voto de quem se fez presente.

É muito discutível que isso possa ser considerado como prática democrática. Pode-se até afirmar o oposto, pois esse tipo de escolha dos representantes de cada segmento exclui liminarmente quem não tiver condições de viajar naquele dia ao local da assembleia. Pior, escancara a possibilidade de que prevaleçam os que pertencem a algum “aparelho” partidário, sindical, de ONG, etc. E esse tipo de viés anti-democrático certamente causa prejuízos à composição balanceada de alguns setores decisivos dos empreendedores privados (associações de empresários), públicos (universidades, por exemplo), e sociais (movimentos menos “aparelhados”).

Não é o que parece acontecer no Corede NORC, por razões que só poderiam ser apontadas por uma análise mais específica da situação concreta. No entanto, é exatamente o que está ocorrendo com o CONDEPRO (Corede Produção, com sede em Passo Fundo), pois em sua

³⁴ É impressionante a importância e o tempo que ocupam em reuniões dos Corede as reclamações contra esta ou aquela Secretaria por não ter atendido até aquele momento esta ou aquela demanda. Ou ainda, para ressaltar que o Corede provavelmente conseguirá que seja executado neste ano 80% do que foi aprovado no ano anterior...

última assembléia para escolher representantes só apareceram pessoas totalmente alinhadas pela identificação com o programa do governo Dutra. E mesmo que isso possa significar alta representatividade “popular” (supondo-se que a maioria dos empreendedores sociais siga essa linha), é óbvio que também revela baixíssima representatividade dos empreendedores privados e públicos. E podia-se contar nos dedos de uma mão o número de pessoas presentes que elegeram representantes de algum dos tais “segmentos”.

O baixo grau de representatividade e de legitimidade de um Corede também pode ter o sinal político contrário. Nesse caso, em vez de contribuir apenas para uma maior letargia da ação regional, pode engendrar fragmentação organizacional, com o surgimento de estrutura paralela com os mesmos objetivos.

Aliás, é o que já está ocorrendo no Médio Alto Uruguai, por exemplo, onde a ação da SDT/MDA (Secretaria de Desenvolvimento Territorial do Ministério do Desenvolvimento Agrário) provocou a criação de um novo conselho regional (que será seu único interlocutor), e que terá missão idêntica à do CODEMAU. E também ocorreu antes na “Grande Santa Rosa”, onde surgiu um “Fórum” paralelo ao Corede Fronteira Noroeste, e com os mesmo objetivos.

Finalmente, é preciso registrar que não se deve subestimar um ceticismo mal disfarçado nas manifestações de vários presidentes de Corede. Sempre fazendo questão de ressaltar as virtudes desses conselhos, eles por vezes deixam escapar frases bem surpreendentes, como, por exemplo: “O Corede é uma planta que não tem raiz”.

É até muito duvidoso que essa metáfora seja apropriada, pois o problema principal talvez não esteja nessa eventual falta de “raízes”. Mesmo assim, a frase é muito reveladora de um nebuloso mal-estar com o desempenho de certos Coredes. Mal-estar que parece não ter sido ainda bem analisado em razão de uma “mística” que tende a atrofiar os esforços de pesquisa nessa área.

Mais uma vez é preciso repetir aqui que essas três observações críticas não devem ser entendidas como um “ataque” à experiência “corediana”. É exatamente o contrário, pois tanto os Coredes, quanto seus interlocutores no governo estadual, só teriam vantagens em aproveitar este momento para repensar a dinâmica organizacional e institucional do desenvolvimento das atuais 24 regiões. A partir de um balanço conjunto desses 35 anos de experiência prática, talvez seja possível retomar sobre novas bases o relacionamento dos Coredes com as várias esferas de governo e, sobretudo, com organizações cruciais para o desenvolvimento regional, como são o BNDES, o BID e o BIRD. Por outro lado, tudo indica que o ponto de mutação desse processo passará necessariamente por uma “repactuação” do relacionamento entre os Coredes e o governo estadual.

Seria uma enorme pretensão tentar ir mais longe neste tipo de reflexão. E não apenas pela insuficiência do trabalho de pesquisa que precedeu esta conferência. Mesmo que a investigação tivesse sido mais longa e mais profunda, não poderia chegar a algum tipo de receita capaz de prescrever as soluções para os problemas apontados. No máximo poderá formular algumas recomendações que possa ajudar os atores envolvidos a buscar tais soluções.

2.3 Três *insights*

Foi somente há 70 anos que surgiu a proposta de intervenção deliberada do poder público para induzir a localização de atividades, isto é, ordenar o território. Mas houve muito progresso nesse propósito de diversificar as políticas governamentais em função das necessidades específicas das regiões, ou de determinadas regiões. Hoje praticamente todos os países o fazem de alguma maneira. E este é a segunda maior unidade de despesa da União Européia, que só perde para a política agrícola.

O ordenamento territorial passou a ter, portanto, sentido bem mais preciso. Visa a organizar o processo de desenvolvimento no território, como alternativa ao puro e simples comportamento dos mercados, que tangem os residentes a se deslocarem para encontrar oportunidade de trabalho e geração de renda. Trata-se de uma prática que pode ter perdido legitimidade com a ofensiva neoliberal do final do século 20, mas que volta com toda a força para as agendas de desenvolvimento. Há pelo menos quatro fatores que explicam essa volta do território ao domínio da ação pública:

- a) ele está no centro das estratégias que visam a competitividade e a atratividade econômicas;
- b) é nele que pode ser reforçada a coesão social;
- c) é o melhor instrumento de modernização das políticas públicas, já que impõe abertura e transversalidade;
- d) apesar de nele estarem ancoradas as instituições locais, permanece um domínio de ação de instâncias hierárquicas superiores cujos graus de liberdade são cada vez mais condicionados pelo processo de globalização e pela construção de acordos regionais supra-nacionais.

Enfim, renovar a concepção de território para uma política de ordenamento exige antes de tudo que ele seja entendido como ator de um esforço constante de desenvolvimento, mas de um desenvolvimento no qual a coesão social é simultaneamente uma aposta e uma alavanca.

Neste sentido, três *insights* merecem ser mais uma vez enfatizados: a) a necessidade de combinar concorrência com cooperação; b) a necessidade de combinar conflito com participação; e c) a necessidade de combinar o conhecimento local e prático com o científico. Três lições que embutem uma interrogação central sobre as condições que permitem a emergência de instituições mais favoráveis a essas três combinações. E a resposta - como não poderia deixar de ser - é afirmação de que o desenvolvimento depende essencialmente do papel catalisador que desempenha um *projeto* que tenha sido elaborado com ampla participação dos *atores locais*, isto é, dos empreendedores privados, públicos e sociais que se identificam com determinada região.

A orientação essencial de qualquer política governamental de desenvolvimento regional só pode ser a de estimular o surgimento desses “*territórios-projeto*” e criar as condições para que eles consigam alavancar recursos humanos e financiamentos (ou mesmo doações),

tanto no âmbito nacional como internacional. Por isso, a principal recomendação deste estudo é que a riquíssima experiência gaúcha dos Coredes seja auto-avaliada sob essa ótica. Até que ponto se pode dizer que os Coredes estão favorecendo o surgimento de “*territórios-projeto*” capazes de alavancar os recursos humanos e financiamentos necessários ao desenvolvimento de suas respectivas regiões?

Como já foi bem explicitado nesta conferência, por várias razões houve uma espécie de desvio de rota na trajetória dos Coredes. Em vez de fazerem com que pelo menos algumas das 22 regiões iniciais se transformassem em “*territórios-projeto*”, os Coredes viraram instrumentos de reivindicação de investimentos que, em geral, pouco ou nada contribuem para o desenvolvimento regional (mesmo que muitas vezes possam contribuir para responder a certas carências de alguns municípios).

Além de colocar em discussão uma possível repactuação da relação dos Coredes com o governo estadual, tal constatação permite enfatizar mais quatro recomendações duas das quais poderão ser facilmente consensuais: a) a capacitação dos “coredianos”; b) o papel estratégico da política de C&T. Deve ser concebido com a máxima urgência um plano de capacitação dos agentes “coredianos” para a prática do planejamento estratégico. E deve ser dada máxima prioridade ao aprofundamento da política descentralizada de Ciência & Tecnologia, o único investimento que poderá ter impacto de longo prazo para o desenvolvimento de “*territórios-projeto*”.

É provável que as outras duas recomendações provoquem muita polêmica e não obtenham o consenso necessário para que possam se tornar efetivas: a) a necessária revisão dos estatutos e regimentos internos dos Coredes para que se tornem mais legítimos e realmente favoreçam a participação conjunta dos empreendedores privados, públicos e sociais; b) o incentivo à subdivisão de Coredes gigantes em entidades mais adequadas às verdadeiras identidades regionais e que favoreçam mais o sentido de pertencimento por parte dos cidadãos envolvidos.

3. Em guisa de conclusão geral

Está no âmago do pacto federativo firmado na Constituição de 1988 a regra de que compete a cada um dos 5.561 municípios brasileiros a organização e prestação dos serviços públicos de interesse local, seja diretamente, ou sob regime de permissão ou concessão (Art. 30). É muito difícil imaginar, portanto, que tal competência venha a ser usurpada por ato do Congresso, por mais racional e conveniente que possa ser. Se algum dia houver uma decisão capaz de desfazer o dilema, ela só poderá sair do Supremo Tribunal Federal.

Semelhantes entraves institucionais obstruem a continuidade da reforma da Previdência, e bloqueiam outras reformas cruciais, como a tributária e a política. Motivos que levam o governador do Rio Grande do Sul, Germano Rigotto (PMDB), a propor que o Congresso Nacional a ser eleito em 2006 receba da sociedade o poder de reformar a atual Constituição. Motivos que estimulam o presidente nacional do PPS, deputado Roberto Freire, a pedir a convocação de uma Constituinte - exclusiva e com candidaturas avulsas - para reformar os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, sepultar privilégios e estabelecer um novo

pacto federativo. Motivos que empurram a deputada Luiza Erundina, do PSB, a brandir até a mais ousada palavra de ordem “Assembléia Constituinte, Já!”

Todavia, tais propostas só poderiam ser interpretadas como violação, golpe e fraude, no juízo do grande constitucionalista José Afonso da Silva, (Folha de S.Paulo, 13/08/05, p.3). Ele lembra que a supremacia nascida em 1988 do ventre da mais elevada soberania popular deverá perdurar enquanto a atual ordem vigente não for rompida por algum golpe, ou revolução. A atual Constituição resolveu uma crise de legitimidade decorrente do assalto desferido contra o regime democrático fundado em 1946. Nasceu da necessidade absoluta de se consagrar nova idéia de direito e nova concepção de Estado. E resultou de momento histórico no qual o povo brasileiro resgatou o mais básico de seus direitos fundamentais: o de manifestar-se sobre o modo de existência política da nação pelo exercício do poder constituinte originário. Assim, qualquer novo poder constituinte seria neste momento ilegítimo. Seria um poder de desconstituição e não de constituição, conforme o parecer do presidente da Associação Brasileira dos Constitucionalistas Democráticos, José Afonso da Silva.

O problema é que em 1988 foi promulgada uma Constituição tão minuciosa que atingiu 323 artigos, dos quais 73 transitórios. A ela já foram espetadas mais de 50 emendas, em menos de 17 anos. Praticamente 3 emendas por ano. E apesar de tanta bricolagem, subsistem sérios buracos negros institucionais que impedem a melhoria das condições de vida e de trabalho da maioria da população brasileira. Há no Brasil um forte descompasso entre sua constituição formal e sua constituição real: as necessidades de seu povo.

Os nobres constituintes de 1988 não tinham condições de prever que a singular República Federativa tripartite que quiseram criar viria a ter 5.561 heterogêneos pilares autônomos. Optaram por uma bem intencionada e profunda descentralização, que certamente deu excelentes resultados no ensino fundamental (e também na saúde), mas que vem se mostrando desastrosa para a interiorização do dinamismo econômico e da qualidade de vida. Ou para a modernização do sistema previdenciário, da estrutura tributária, e dos costumes políticos. Qualquer constituição do final dos anos 1980 correria sério risco de se mostrar ultrapassada em 2005. Um risco pequeno, é provável, se tivesse algumas poucas dezenas de artigos. Mas altíssimo no caso de uma verdadeira bíblia de três centenas.

Cabe, então, aos melhores constitucionalistas brasileiros sugerir a forma mais adequada de se promover a imprescindível atualização, sem que sejam alteradas cláusulas pétreas, e que simultaneamente evite qualquer coisa que possa parecer “violação, golpe ou fraude”. O desenvolvimento do Brasil no contexto global deste início de milênio está sendo demasiadamente estorvado por sua derradeira fonte de instituições formais. Será trágico se o Congresso eleito em 2006 não puder agir no sentido de que o país se dote de melhor Constituição até 2008.

4. ANEXO 1

COREDES DA “MACRO REGIÃO NORTE do RS”

Classificações segundo o IDESE-2001, Fonte: FEE ³⁵

Tabela 1 – O IDESE-EDUCAÇÃO dos Corede da “Macro Reg. Norte RS”, 2001

Ordem (de 1º a 8º)	Corede	Ordem (de 1º a 22º)	Índice
1º	Fronteira Noroeste	1º	0,876
2º	Noroeste Colonial	3º	0,856
3º	Norte	4º	0,856
4º	Produção	5º	0,850
5º	Missões	6º	0,848
6º	Alto Jacuí	7º	0,846
-	MÉDIA RS	-	0,841
7º	Nordeste	17º	0,828
8º	Médio Alto Uruguai	22º	0,804

Tabela 2 – O IDESE-SAÚDE dos Corede da “Macro Região Norte do RS”, 2001

Ordem (de 1º a 8º)	Corede	Ordem (de 1º a 22º)	Índice
1º	Fronteira Noroeste	1º	0,903
2º	Norte	5º	0,877
3º	Médio Alto Uruguai	7º	0,863
4º	Noroeste Colonial	8º	0,859
5º	Missões	9º	0,859
6º	Nordeste	14º	0,849
-	MÉDIA RS	-	0,848
7º	Alto Jacuí	18º	0,839
8º	Produção	20º	0,829

³⁵ NB: Esta classificação da FEE não está atualizada, pois ainda não incorporou as mudanças nas composições municipais dos Corede que decorreram do surgimento de dois novos: o 23. Alto da Serra do Botucaraí, e o 24. Jacuí-Centro.

Tabela 3 – O IDESE-SANEAMENTO E DOMICÍLIOS dos Corede da “Macro Região Norte do RS”, 2001

Ordem (de 1º a 8º)	Corede	Ordem (de 1º a 22º)	Índice
1º	Nordeste	6º	0,570
-	MÉDIA RS	-	0,562
2º	Produção	10º	0,520
3º	Missões	11º	0,506
4º	Norte	13º	0,478
5º	Fronteira Noroeste	14º	0,475
6º	Alto Jacuí	15º	0,470
7º	Noroeste Colonial	17º	0,425
8º	Médio Alto Uruguai	22º	0,299

Tabela 4 – O IDESE-RENDAS dos Corede da “Macro Região Norte do RS”, 2001

Ordem (de 1º a 8º)	Corede	Ordem (de 1º a 22º)	Índice
1º	Alto Jacuí	3º	0,776
2º	Noroeste Colonial	5º	0,762
3º	Produção	6º	0,760
-	MÉDIA RS	-	0,753
4º	Norte	7º	0,743
5º	Fronteira Noroeste	9º	0,735
6º	Missões	10º	0,711
7º	Nordeste	14º	0,707
8º	Médio Alto Uruguai	21º	0,650

Tabela 5 – Classificação dos Corede segundo o índice geral do IDESE - 2001

Ordem (de 1º a 8º)	Corede	Ordem (de 1º a 22º)	Índice
-	MÉDIA RS	-	0,751
1º	Fronteira Noroeste	4º	0,747
2º	Produção	5º	0,740
3º	Nordeste	6º	0,738
4º	Norte	7º	0,738
5º	Alto Jacuí	11º	0,733
6º	Missões	13º	0,731
7º	Noroeste Colonial	14º	0,726
8º	Médio Alto Uruguai	22º	0,654

Fonte: FEE³⁶

³⁶ NB: Esta classificação da FEE não está atualizada, pois ainda não incorporou as mudanças nas composições municipais dos Corede que decorreram do surgimento de dois novos: o 23. Alto da Serra do Botucaraí, e o 24. Jacuí-Centro.

ANEXO 2

Tabela 6 – Renda *per capita* em municípios da Região “Fronteira Noroeste” e da Reg. “Médio Alto Uruguai”, (R\$ de 2000).

	1991	2000	Variação %
Fronteira Noroeste			
Santa Rosa	218	309	41,7
Porto Vera Cruz	84	132	57,8
Média dos 20 mun.			61,2
Médio Alto Uruguai			
Fred. Westphalen	200	297	48,9
Cristal do Sul	54	112	105,2
Média dos 30 mun.			78,9

Fonte: Ipeadata com base nos Censos Demográficos do IBGE.

Tabela 7 – Porcentagem de pessoas com renda domiciliar *per capita* abaixo de R\$75,50, em Municípios da “Fronteira Noroeste” e “Médio Alto Uruguai”.

	1991	2000	Variação
Fronteira Noroeste			
Santa Rosa	34,1 %	19,3 %	- 43,3 %
Porto Vera Cruz	70,2 %	44,8 %	- 36,2 %
Média dos 20 mun.			- 47,8 %
Médio Alto Uruguai			
Fred. Westphalen	39,5 %	22,0 %	- 44,2 %
Cristal do Sul	82,9 %	53,8 %	- 35,2 %
Média dos 30 mun.			- 36,4 %

Fonte: Ipeadata com base Censos Demográficos do IBGE

Tabela 8 – Porcentagem da renda domiciliar apropriada pelos 40% mais pobres, em Municípios da “Fronteira Noroeste” e “Médio Alto Uruguai”.

	1991	2000	Variação
Fronteira Noroeste			
Santa Rosa	9,3 %	9,8%	+ 6,0 %
Porto Vera Cruz	10,8 %	11,8 %	+ 9,3 %
Média dos 20 mun.			+ 16,2 %
Médio Alto Uruguai			
Fred. Westphalen	8,0 %	9,4 %	+ 17,6 %
Cristal do Sul	11,1 %	8,0 %	- 28,2 %
Média dos 30 mun.			+ 15,2 %

Fonte: Ipeadata com base nos Censos Demográficos do IBGE

ANEXO 3 – Comparação das Regiões “NORS” e “MAU”

MUNICÍPIO	DENS	POP	Var %	MPEs	Pop/MPE	IndTr	Pop/IndTr
Santa Rosa	133,4	65034	11,6%	2720	23,9	377	172,5
Horizontalina	76,6	17670	3,8%	795	22,2	96	184,1
Boa Vista do Buricá	60,7	6586	1,8%	410	16,1	99	66,5
Três de Maio	57,0	24138	0,6%	1098	22,0	214	112,8
Santo Cristo	41,1	14890	0,2%	612	24,3	111	134,1
Tucunduva	35,9	6303	-6,2%	299	21,1	50	126,1
São José do Inhacorá	31,1	2402	-5,6%	66	36,4	19	126,4
Tuparendi	31,0	9543	-3,5%	295	32,3	53	180,1
Campina das Missões	30,8	7010	-9,9%	331	21,2	50	140,2
Alegria	30,6	5351	-14,3%	132	40,5	16	334,4
Nova Candelária	29,4	2883	-8,0%	71	40,6	7	411,9
Cândido Godói	28,7	7092	-9,8%	268	26,5	42	168,9
Porto Lucena	27,8	6400	-9,9%	208	30,8	20	320,0
Alecrim	26,6	8487	-16,1%	216	39,3	26	326,4
Porto Mauá	26,4	2802	-5,1%	94	29,8	5	560,4
Doutor Maurício Cardoso	25,0	6328	-12,2%	127	49,8	22	287,6
Porto Vera Cruz	21,6	2468	-13,4%	63	39,2	1	2468,0
Novo Machado	21,2	4717	-13,5%	115	41,0	7	673,9
Independência	20,7	7309	-2,4%	198	36,9	41	178,3
Senador Salgado Filho	19,9	2925	-5,3%	53	55,2	19	153,9
FRONTEIRA NOROESTE		210.338	-0,4%	8.171	25,7	1275	165,0
Frederico Westphalen	101,2	26716	7,1%	1309	20,4	242	110,4
Ametista do Sul	97,9	7419	15,7%	166	44,7	41	181,0
Rodeio Bonito	70,6	5753	-4,8%	195	29,5	38	151,4
Palmitinho	48,2	6942	2,0%	244	28,5	46	150,9
Planalto	47,6	11288	-8,3%	312	36,2	55	205,2
Irai	46,3	9248	-14,1%	417	22,2	38	243,4
Pinheirinho do Vale	39,6	4185	-14,0%	71	58,9	12	348,8
Vista Alegre	39,1	2993	-4,9%	68	44,0	17	176,1
Taquaruçu do Sul	38,0	2920	-4,6%	62	47,1	11	265,5
Seberi	37,4	11349	-11,4%	385	29,5	56	202,7
Jaboticaba	35,5	4567	-9,8%	107	42,7	13	351,3
Cerro Grande	34,9	2602	-12,0%	50	52,0	2	1301,0
Pinhal	34,5	2502	-8,7%	98	25,5	16	156,4
Sagrada Família	34,3	2648	-6,6%	61	43,4	3	882,7
Lajeado do Bugre	33,5	2464	-5,4%	23	107,1	1	2464,0
Novo Tiradentes	32,4	2385	0,2%	28	85,2	5	477,0
Alpestre	31,6	10254	-24,4%	202	50,8	21	488,3
Vicente Dutra	31,5	6133	-7,4%	86	71,3	17	360,8
Cristal do Sul	29,7	2874	-4,9%	41	70,1	5	574,8
Caiçara	29,5	5580	-10,0%	127	43,9	20	279,0
Engenho Velho	28,9	2125	-22,9%	40	53,1	5	425,0
Nonoai	28,0	12818	1,5%	372	34,5	49	261,6
Erval Seco	26,6	9177	-10,1%	242	37,9	47	195,3
Liberato Salzano	26,3	6569	-24,2%	120	54,7	15	437,9
Três Palmeiras	26,3	4615	-8,3%	114	40,5	21	219,8
Trindade do Sul	21,9	5903	-14,8%	72	82,0	19	310,7
Rio dos Índios	19,8	4697	-16,7%	18	260,9	4	1174,3
Gramado dos Loureiros	17,9	2535	-4,5%	20	126,8	3	845,0
Boa Vista das Missões	11,8	2187	1,5%	44	49,7	8	273,4
Dois Irmãos das Missões	9,5	2365	-16,0%	46	51,4	9	262,8
MÉDIO ALTO URUGUAI		183.813	-7,5%	5.140	35,8	839	219,1

Nota: DENS = Densidade Demográfica, POP =População 2000, Var% = s/1991, MPE = N° de Micro e Pequenas Empresas, InTr = N° de Indústrias de Transformação. **Fontes:** IBGE (Censos e CEMPRE) e Sebrae para MPE.

ANEXO 4 – IDESE Municipais das Regiões NORS e MAU

	Educação	Saúde	Renda	Saneamento	IDESE
Rio Grande do Sul	0,841	0,848	0,753	0,562	0,751
Horizontina	0,908	0,921	0,769	0,524	0,780
Doutor Maurício Cardoso	0,905	0,857	0,714	0,280	0,689
Santo Cristo	0,903	0,913	0,781	0,437	0,759
Boa Vista do Buricá	0,884	0,891	0,725	0,494	0,749
Cândido Godói	0,882	0,894	0,666	0,485	0,732
Santa Rosa	0,877	0,898	0,759	0,593	0,782
Nova Candelária	0,873	0,888	0,613	0,307	0,670
Campina das Missões	0,873	0,860	0,623	0,578	0,734
Tuparendi	0,873	0,894	0,692	0,410	0,717
São José do Inhacorá	0,865	0,922	0,573	0,462	0,706
Novo Machado	0,865	0,894	0,643	0,424	0,706
Senador Salgado Filho	0,865	0,884	0,556	0,233	0,634
Três de Maio	0,863	0,930	0,742	0,438	0,743
Alegria	0,861	0,846	0,625	0,271	0,651
Porto Mauá	0,858	0,918	0,639	0,322	0,684
Independência	0,852	0,894	0,691	0,357	0,698
Porto Lucena	0,850	0,876	0,595	0,417	0,685
Tucunduva	0,842	0,922	0,784	0,444	0,748
Alecrim	0,840	0,876	0,555	0,270	0,635
Porto Vera Cruz	0,836	0,894	0,554	0,367	0,663
FRONT NOROESTE	0,876	0,903	0,735	0,475	0,747
Frederico Westphalen	0,848	0,934	0,692	0,618	0,773
Vista Alegre	0,835	0,880	0,557	0,248	0,630
Pinhal	0,829	0,833	0,533	0,424	0,655
Taquaruçu do Sul	0,827	0,882	0,757	0,219	0,671
Rodeio Bonito	0,823	0,900	0,612	0,371	0,676
Caiçara	0,820	0,898	0,525	0,170	0,604
Pinheirinho do Vale	0,816	0,880	0,503	0,183	0,595
Três Palmeiras	0,814	0,888	0,674	0,054	0,607
Novo Tiradentes	0,811	0,888	0,495	0,177	0,593
Cerro Grande	0,809	0,816	0,485	0,051	0,540
Boa Vista das Missões	0,808	0,817	0,790	0,048	0,616
Sagrada Família	0,806	0,833	0,568	0,050	0,564
Iraí	0,803	0,860	0,594	0,394	0,663
Trindade do Sul	0,803	0,882	0,610	0,277	0,643
Rio dos Índios	0,802	0,855	0,576	0,130	0,591
Palmitinho	0,801	0,889	0,571	0,328	0,647
Seberi	0,799	0,846	0,634	0,265	0,636
Cristal do Sul	0,798	0,855	0,528	0,053	0,559
Planalto	0,791	0,885	0,632	0,333	0,660
Liberato Salzano	0,787	0,860	0,586	0,158	0,598
Dois Irmãos das Missões	0,786	0,855	0,771	0,057	0,617
Erval Seco	0,783	0,911	0,566	0,207	0,617
Gramado dos Loureiros	0,781	0,855	0,430	0,100	0,541
Alpestre	0,780	0,853	0,488	0,199	0,580
Nonoai	0,778	0,828	0,750	0,407	0,691
Ametista do Sul	0,770	0,899	0,478	0,245	0,598
Jaboticaba	0,769	0,816	0,603	0,181	0,592
Engenho Velho	0,763	0,864	0,734	0,516	0,719
Lajeado do Bugre	0,745	0,816	0,416	0,052	0,507
Vicente Dutra	0,741	0,875	0,449	0,206	0,568
MEDIO ALTO URUGUAI	0,804	0,863	0,650	0,299	0,654

BIBLIOGRAFIA

- ABRUCIO, Fernando Luiz & Márcia Miranda Soares. *Redes Federativas no Brasil: Cooperação Intermunicipal no Grande ABC*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer (Série Pesquisas, nº 24), 2001.
- ALBURQUERQUE LLORENS, Francisco. *Desenvolvimento econômico local. Caminhos e desafios para a construção de uma nova agenda política*. R. Janeiro, RJ: BNDES, 2001.
- ALBURQUERQUE LLORENS, Francisco. *Desenvolvimento econômico local e distribuição do progresso técnico. Uma resposta às exigências do ajuste estrutural*. Fortaleza-Ceará: Banco do Nordeste, Agosto 1998.
- ALBURQUERQUE LLORENS, Francisco. *Desarrollo económico local y distribución del progreso técnico (Una respuesta a las exigencias del ajuste estructural)*, (Cuadernos del ILPES, 43). Santiago de Chile: Naciones Unidas – ILPES: 1997.
- ALLEBRANDT, Sérgio Luís. *A participação da sociedade na gestão pública*. (Série Dissertações de Mestrado, 32). Ijuí/RS: Editora Unijuí, 2002.
- ARAÚJO, Tânia Bacelar de. *Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro: heranças e urgências*. Ro de Janeiro: Revan: Fase, 2000.
- ARAÚJO, Tânia Bacelar de. “Por uma política nacional de desenvolvimento regional”. In: ARAÚJO, Tânia Bacelar de. *Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro: heranças e urgências*. Ro de Janeiro: Revan: Fase, 2000, p. 115-140.
- AZZONI, Carlos Roberto. “Sobre a necessidade da política regional”, in: Anita Kon (org.) *Unidade e fragmentação. A questão regional no Brasil*. São Paulo: Ed. Perspectiva: 2002 , p. 17-44.
- BAÊTA, Adelaide Maria Coelho. *O desafio da criação: uma análise das incubadoras de empresas de base tecnológica*. Petrópolis: Vozes, 1999 (apud Frantz, 2001).
- BAGNASCO, Arnaldo. “A teoria do desenvolvimento e o caso italiano”, in: Glauco Arbix, Mauro Zilbovicius e Ricardo Abramovay (orgs.) *Razões e ficções do desenvolvimento*. São Paulo: Unesp-Edusp, 2001, pp. 349-364.
- BANDEIRA, Pedro Silveira. “Universidades, articulação de atores sociais e desenvolvimento regional”. In: PERIN, Zeferino. (org.) *Desenvolvimento regional: um novo paradigma em construção*. Erechim, RS: EdiFAPES, 2004, p. 73-106.
- BANDEIRA, Pedro Silveira. “Origens, evolução e situação atual das desigualdades regionais no Rio Grande do Sul”. In: GOLÇALVES, Maria Flora, Carlos Antônio Brandão, e Antônio Carlos Galvão (orgs.) *Regiões e cidades, cidades nas regiões; O desafio urbano-regional*. São Paulo: Editora Unesp; ANPUR, 2003a, p. 519-548.
- BANDEIRA, Pedro Silveira. “Algumas hipóteses sobre as causas das diferenças regionais quanto ao capital social no Rio Grande do Sul”. In: CORREA, Silvio Marcus de Souza (Org.). *Capital Social e Desenvolvimento Regional*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2003b, p. 15-59.

- BANDEIRA, Pedro Silveira. “Participação, articulação de atores sociais e desenvolvimento regional”. In: BECKER, Dinizar Fermiano & Pedro Silveira Bandeira (orgs.) ***Desenvolvimento Local-Regional; Vol 1: Determinantes e desafios contemporâneos***. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2000, p. 23-128.
- BANDEIRA, Pedro Silveira. “A economia da Região Sul”. In: AFFONSO, Rui de Britto Álvares & Pedro Luiz Barros Silva (orgs.). ***Desigualdades Regionais e Desenvolvimento***. São Paulo: Fundap & Unesp (Federalismo no Brasil).
- BASSAN, Dilani S. & Dieter Rugar Siedenberg. “Desenvolver buscando a redução das desigualdades”. In: BECKER, Dinizar Fermiano (*In Memoriam*) & Milton Luiz Wittmann (orgs.) ***Desenvolvimento Regional: abordagens interdisciplinares***. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2003, p. 137-.
- BECKER, Dinizar Fermiano (*In Memoriam*) & Milton Luiz Wittmann (orgs.) ***Desenvolvimento Regional: abordagens interdisciplinares***. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2003.
- BECKER, Dinizar Fermiano. “Os primeiros resultados de uma experiência de programa de pesquisa cooperativa e interdisciplinar”. In: BECKER, Dinizar Fermiano (*In Memoriam*) & Milton Luiz Wittmann (orgs.) ***Desenvolvimento Regional: abordagens interdisciplinares***. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2003, p. 27-33.
- BECKER, Dinizar Fermiano. “A economia política do (des)envolvimento regional contemporâneo”. In: BECKER, Dinizar Fermiano (*In Memoriam*) & Milton Luiz Wittmann (orgs.) ***Desenvolvimento Regional: abordagens interdisciplinares***. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2003, p. 37-66.
- BECKER, Dinizar Fermiano. “A contradição em processo: o local e o global na dinâmica do desenvolvimento regional”. In: BECKER, Dinizar Fermiano (*In Memoriam*) & Milton Luiz Wittmann (orgs.) ***Desenvolvimento Regional: abordagens interdisciplinares***. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2003, p. 67-115.
- BECKER, Dinizar Firmiano. “Capital social: uma nova derivação da economia de mercado?”. In: CORREA, Silvio Marcus de Souza (Org.). ***Capital Social e Desenvolvimento Regional***. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2003, p. 85-121.
- BECKER, Dinizar Fermiano (Coord) ***Pró-RS II. Por uma organização social pró-desenvolvimento regional do Rio Grande do Sul***. 2 vols. (Conselho Regional de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul) Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2002.
- BECKER, Dinizar Fermiano & Pedro Silveira Bandeira (orgs.) ***Desenvolvimento Local-Regional; Vol.2: Respostas regionais aos desafios da globalização***. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2002.
- BECKER, Dinizar Fermiano. “Necessidades e finalidades dos projetos regionais de desenvolvimento local. In: BECKER, Dinizar Fermiano & Pedro Silveira Bandeira (orgs.) ***Desenvolvimento Local-Regional; Vol. 1: Determinantes e desafios contemporâneos***. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2000, p. 129-151.
- BECKER, Dinizar Fermiano & Pedro Silveira Bandeira (orgs.) ***Desenvolvimento Local-Regional; Vol. 1: Determinantes e desafios contemporâneos***. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2000.

- BENKO, Georges. *Economia, espaço e globalização na aurora do século XXI*. São Paulo: Annablume e Hucitec, 1995 (3ª. Edição: 2002).
- BERNARDES, Nilo. *Bases geográficas de povoamento do Estado do Rio Grande do Sul*. Ijuí: Editora Unijuí, 1997.
- BOISIER, Sergio. *Modernidad y territorio*. (Cuadernos del ILPES, 42). Santiago de Chile: Naciones Unidas – ILPES: 1997.
- BORBA, Maribel Fátima & Dieter Rugard Siedenberg. “ Organizações que aprendem: potencializando e compartilhando o desenvolvimento”. In: BECKER, Dinizar F. (*In Memoriam*) & Milton Luiz Wittmann (orgs.) *Desenvolvimento Regional: abordagens interdisciplinares*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2003, p. 341-364.
- BRUM, Argemiro J. *Unijuí: uma experiência de universidade comunitária. Sua história, suas idéias*. 2 vols. Ijuí: Editora Unijuí, 1998 e 1999.
- BÜTTENBENDER, Pedro Luís. “Integração no associativismo”. *Cadernos CEDOPE*, Série Cooperativismo e Desenvolvimento Rural e Urbano, ano 6, nº 12, 1994. (Número especial com patrocínio da CEI, Itália).
- BÜTTENBENDER, Pedro Luís. “O cooperativismo e o desenvolvimento regional: estudo sobre as contribuições das cooperativas e das associações no desenvolvimento da região da Grande Santa Rosa”. *Perspectiva Econômica*. Vol. 29, nº 86, série coop., nº 36, 1995, p. 99-142.
- BÜTTENBENDER, Pedro Luís, Valdir Roque Dallabrida & Cláudio Edilberto Höfler. “Organização social para o desenvolvimento”. In: Cláudio Edilberto Höfler & Pedro Luís Büttender (orgs.) *Desenvolvimento regional e organização social. Cadernos Unijuí*, Série Gestão Pública, nº 02, Ijuí: Edit. Unijuí, 2004, p. 17-33.
- CORREA, Silvio Marcus de Souza (Org.). *Capital Social e Desenvolvimento Regional*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2003.
- CORREA, Silvio Marcus de Souza. “Migração e a (re)construção do capital social”. In: CORREA, Silvio Marcus de Souza (Org.). *Capital Social e Desenvolvimento Regional*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2003, p. 303-334.
- DALLABRIDA, Valdir Roque. *O desenvolvimento regional: a necessidade de novos paradigmas*. Ijuí: Editora UNIJUÍ; Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2000.
- DALLABRIDA, Valdir Roque. “Sustentabilidade e endogenização: novos paradigmas para o desenvolvimento regional” In: BECKER, Dinizar Fermiano & Pedro Silveira Bandeira (orgs.) *Desenvolvimento Local-Regional; Vol. 1: Determinantes e desafios contemporâneos*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2000, p. 187-228.
- DALLABRIDA, Valdir Roque. “A gestão societária do processo de desenvolvimento local/regional. *REA – Revista de Estudos da Administração*, Ijuí(RS): Editora Unijuí, ano 2, nº 3, jul./dez. 2001, p.43-52.

- DALLABRIDA, Valdir Roque. “Desenvolvimento local/regional: algumas contribuições teóricas e análise de uma experiência”. *Cadernos do IPD: 1 – Gestão Pública - Capacitação de Executivos Públicos e Agentes Sociais para a Gestão Pública e do Processo de Desenvolvimento Local/Regional Integrado*. Ijuí: Ed. Unijuí, 2003, p. 69-112. {Também em *Cadernos do IPD* n° 3 – Capacitação de agentes sociais em organização e gestão de associações e cooperativas, Ijuí: Ed. Unijuí, 2003, p. 3-46.}
- DALLABRIDA, Valdir Roque. “Participação, organização social e desenvolvimento regional”. In: Cláudio Edilberto Höfler & Pedro Luís Büntenberder (orgs.) *Desenvolvimento regional e organização social. Cadernos Unijuí*, Série Gestão Pública, n° 02, Ijuí: Editora Unijuí, 2004, p. 5-16.
- DALLABRIDA, Valdir Roque. “Planejamento regional: algumas observações teóricas e análise da prática”. *REDES* (Santa Cruz do Sul:UNISC), vol. 9, n° 1, jan./abr. de 2004, p. 37-61.
- DALLABRIDA, Valdir Roque. “Gobernanza y planificación territorial: para la institucionalización de una práctica de ‘concertación público-privada’”, in: Miguel Angel Asensio (dir.) *Documentos y Aportes en administración pública y gestión estatal*, n° 4, Universidad Nacional del Litoral, Santa Fé, Argentina: edicionesUNL, 200X.
- DALLABRIDA, Valdir Roque & Anelise Graciele Rambo. “Nova dinâmica territorial em construção: a experiência da Região Fronteira Noroeste/RS/Brasil”. In: *Colóquio Internacional sobre Transformaciones Territoriales: Universidades do Grupo de Montevideo*, 21 a 23 de agosto de 2002, Montevideo, Uruguai. <http://www.grupomontevideo.edu.uy/mesa5/dallabrida%20y%20rambo.pdf>
- DALLABRIDA, Valdir Roque & Dinizar Fermiano Becker. “Governança territorial: um primeiro passo na construção de uma proposta teórico-metodológica”. *Desenvolvimento em questão* (Ed. Unijuí), ano 1, n° 2, jul./dez. 2003, p. 73-97.
- DALLABRIDA, Valdir Roque & Dinizar Fermiano Becker. “Dinâmica territorial do desenvolvimento”. In: BECKER, Dinizar Fermiano (*In Memoriam*) & Milton Luiz Wittmann (orgs.) *Desenvolvimento Regional: abordagens interdisciplinares*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2003, p. 175-213.
- DALLABRIDA, Valdir Roque & Markus Erwin Brose. “A construção de uma nova institucionalidade pública microrregional. A experiência da Região Fronteira Noroeste/RS. *REDES* (Santa Cruz do Sul:UNISC), vol. 7, n° 2, mai./ago. de 2002, p. 107-123.
- DALLABRIDA, Valdir Roque & Pedro Luís Büntenbender. “ A organização social para o desenvolvimento: análise da experiência da região gaúcha “Grande Santa Rosa”. Trabalho apresentado em *Colóquio da UCDB* (s/d, s/l). <http://www.ucdb.br/coloquio/arquivos/valdir.pdf>
- DEYON, Pierre. “O desenvolvimento territorial: contexto histórico”. Site da Embaixada da França no Brasil: www.france.org.br Seção “Imagens da França” > “Textos” (5 p.). (sem data).
- DOTTO, Dalva Maria Righi, Hildegard Hedwig Pohl, Isabel Christine De Gregori, Márcia Rosane Frey, e Dinizar F. Becker. “Estudos regionais comparados: reflexões sobre o capital social”. In: BECKER, Dinizar Fermiano (*In Memoriam*) & Milton Luiz Wittmann (orgs.)

- Desenvolvimento Regional: abordagens interdisciplinares.** Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2003, p. 229-244.
- FERES, Lúcia Chein. “A questão regional nos Planos Plurianuais Recentes”. In: KON, Anita (org.) **Unidade e fragmentação; A questão regional no Brasil.** São Paulo: Editora Perspectiva, 2002, p. 275-308.
- FRANCO, Augusto de. **A revolução do local.** Brasília: Agência de Educação para o desenvolvimento. São Paulo: Editora de Cultura, 2003/2004.
- FRANCO, Augusto de. **Capital Social. Leituras de Tocqueville, Jacobs, Putnam, Fukuyama, Maturana, Castells e Levy.** Brasília, DF: Instituto de Política; Millennium, 2001.
- FRANTZ, Telmo Rudi. “Capacitação tecnológica e desenvolvimento regional. A experiência do Programa de Cooperação Científica e Tecnológica do Noroeste do Rio Grande do Sul”. **REA – Revista de Estudos da Administração,** Ijuí(RS): Editora Unijuí, ano 2, nº 3, jul./dez. 2001, p. 11-30.
- FREY, Irineu Afonso & Márcia Rosane Frey. “A responsabilidade social empresarial e a *accountability* no contexto dos processos econômico-organizacionais”. In: BECKER, Dinizar Fermiano (*In Memoriam*) & Milton Luiz Wittmann (orgs.) **Desenvolvimento Regional: abordagens interdisciplinares.** Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2003, p. 365-382.
- FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS (Org.) **Estudo sobre a nova estratégia de desenvolvimento regional e a experiência da Mesorregião Fronteira do Mercosul.** Erechim, RS: EdiFAPES, 2003.
- FUNDAÇÃO PREFEITO FARIA LIMA, CEPAM – Centro de Estudos e Pesquisas de Administração Municipal. **Consórcio: uma forma de cooperação intermunicipal.** (Informativo Cepam, Ano 1, nº 2), 2001, 307 p.
- GALVÃO, Antonio Carlos. “Federalismo, Estado-Nação e desenvolvimento regional”. In: BECKER, Dinizar Fermiano & Pedro Silveira Bandeira (orgs.) **Desenvolvimento Local-Regional; Vol.2: Respostas regionais aos desafios da globalização.** Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2002, p. 281-308.
- GONÇALVES, Maria Flora, Carlos Antônio Brandão e Antônio Carlos Galvão, **Regiões e cidades, cidades nas regiões: o desafio urbano-regional.** São Paulo: Editora Unesp: ANPUR, 2003.
- HERÉDIA, Vania B.M. **Processo de Industrialização da Zona Colonial Italiana.** Caxias do Sul: Educus, 1997.
- HOFMEISTER, Wilhelm & José Mario Brasiliense Carneiro (orgs.) **Federalismo na Alemanha e no Brasil.** São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.
- KEINERT, Tânia Margarete Mezzomo. **Administração Pública no Brasil: crises e mudanças de paradigmas.** São Paulo: Fapesp; Annablume.
- KON, Anita (org.) **Unidade e fragmentação. A questão regional no Brasil.** São Paulo: Ed. Perspectiva: 2002.

- LAZZAROTTO, Danilo. *História do Rio Grande do Sul*. Ijuí: Ed. Unijuí, 7ª edição: 2001. [1998].
- LAZZAROTTO, Danilo. *História de Ijuí*. Ijuí: Ed. Unijuí, 2002.
- LOCKE, Richard M. “Construindo confiança”. *Econômica*, v. 3, n.2, p. 253-281, dezembro 2001 (impressa em setembro 2003).
- MACIEL, Maria Lucia. *O milagre italiano; Caos, crise e criatividade*. Rio de Janeiro: Relume Dumará / Brasília: Paralelo 15 Editores, 1996.
- MACIEL, Maria Lucia. “Confiança, capital social e desenvolvimento”. *Econômica*. Vol. 3, nº 2, dezembro 2001, p. 283-288.
- MARQUES, Mario Osório. *Ijuí (RS); Uma cultura diversificada*. Ijuí: Editora Unijuí, 2002.
- MARQUES, Mario Osório. *Francisco de Assis e a educação popular na Unijuí*. Ijuí: Editora Unijuí, 2002.
- MARQUES, Mario O. & Argemiro J. Brum. *Nossas coisas e nossa gente*. Ijuí: Ed Unijuí, 2004.
- MARTINELLI, Dante Pinheiro & André Joyal. *Desenvolvimento local e o papel das pequenas e médias empresas*. São Paulo: Manole, 2004.
- MEDEIROS, José Adelino. “Configuração de pólo de modernização tecnológica: textos da consultoria Unijuí” (Ijuí, 1992) (*apud* Frantz, 2001).
- MEDEIROS, José Adelino et al. *Pólos, parques e incubadoras*. Brasília: Ed. CNPq (s/d) (*apud* Frantz, 2001).
- MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. *Programas de desenvolvimento regional. PPA 2004-2007*. Brasília: MIN, 2004 (brochura).
- MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. *Política Nacional de desenvolvimento regional (Proposta para Discussão)*. Brasília: MIN, Dezembro 2003 (mimeo).
- MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. *Reflexões sobre políticas de integração nacional e de desenvolvimento regional*. Brasília: MIN, Setembro 2000 (brochura).
- MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL. *Bases para políticas de integração nacional e desenvolvimento regional*. Brasília: MIN, Novembro 2000 (brochura).
- MONASTERIO, Leonardo M. “Medindo o capital social: uma análise das regiões do Rio Grande do Sul”. In: CORREA, Silvio Marcus de Souza (Org.). *Capital Social e Desenvolvimento Regional*. Sta. Cruz do Sul: Edunisc, 2003, p. 61-84.
- MONASTERIO, Leonardo M. “Capital social e crescimento econômico no Rio Grande do Sul”. In: BECKER, Dinizar Fermiano & Pedro Silveira Bandeira (orgs.) *Desenvolvimento Local-Regional; Vol.2: Respostas regionais aos desafios da globalização*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2002, p. 193-219.

- MORAES, Jorge Luiz Amaral de. “Capital social: potencialidades dos fatores locais e políticas públicas de desenvolvimento local-regional”. In: BECKER, Dinizar Fermiano (*In Memoriam*) & Milton Luiz Wittmann (orgs.) ***Desenvolvimento Regional: abordagens interdisciplinares***. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2003, p. 263-285.
- MORAES, Jorge Luiz Amaral de. “Capital social e desenvolvimento regional”. CORREA, Silvio Marcus de Souza (Org.). ***Capital Social e Desenvolvimento Regional***. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2003, p. 123-148.
- MORAES, Marcos Ribeiro. ***As relações intergovernamentais na República Federal da Alemanha. Uma análise econômico-institucional***. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001.
- OLIVEIRA, Marco Antonio Fernandes de & Milton Luiz Wittmann. “Sistema integrado de gestão: uma nova abordagem para integrar a competitividade das organizações com o desenvolvimento regional”. In: BECKER, Dinizar Fermiano (*In Memoriam*) & Milton Luiz Wittmann (orgs.) ***Desenvolvimento Regional: abordagens interdisciplinares***. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2003, p. 285-318.
- PACHECO, Carlos Américo. ***Fragmentação da Nação***. Campinas: Unicamp, 1998.
- PAIVA, Carlos Águedo. “Fundamentos para uma teoria e uma política de desenvolvimento regional: de Porter a Marx, de Marx a nós”. In: BECKER, Dinizar Fermiano & Pedro Silveira Bandeira (orgs.) ***Desenvolvimento Local-Regional; Vol.2: Respostas regionais aos desafios da globalização***. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2002, p. 247-280.
- PERIN, Zeferino. (org.) ***Desenvolvimento regional: um novo paradigma em construção***. Erechim, RS: EdiFAPES, 2004.
- PERIN, Zeferino. “A Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul na perspectiva da Política Nacional de Desenvolvimento Regional”. In: PERIN, Zeferino. (org.) ***Desenvolvimento regional: um novo paradigma em construção***. Erechim, RS: EdiFAPES, 2004, p. 15-58.
- PERIN, Zeferino. “Programas estratégicos estruturantes e setoriais: subsídios para a qualificação do processo de participação popular e cidadã”. In: PERIN, Zeferino. (org.) ***Desenvolvimento regional: um novo paradigma em construção***. Erechim, RS: EdiFAPES, 2004, p. 59-72.
- PERIN, Zeferino, Márcia Regina Sartori, Damo e Célio Bonetti (Orgs.). ***Consensos e estratégias para o desenvolvimento da Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul***. Erechim, RS: EdiFAPES (2ª edição), 2003.
- PÔRTO JÚNIOR, Sabino da Silva & Nali Jesus de Souza. “Desenvolvimento econômico e desconcentração regional”. In: BECKER, Dinizar Fermiano & Pedro Silveira Bandeira (orgs.) ***Desenvolvimento Local-Regional; Vol.2: Respostas regionais aos desafios da globalização***. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2002, p. 223-246.
- PUTNAM, Robert D. ***Comunidade e democracia; a experiência da Itália moderna***. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getulio Vargas, 1996 [c1993].
- RAMOS, Marília & Juan Mario Fandiño Marino. “Democracia e desenvolvimento: uma discussão teórica conceitual para entender as diferenças regionais”. In: BECKER, Dinizar Fermiano

- (*In Memoriam*) & Milton Luiz Wittmann (orgs.) ***Desenvolvimento Regional: abordagens interdisciplinares***. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2003, p. 217-228.
- RIEDL, Mário & Olgário Paulo Vogt. “Associativismo e desenvolvimento: considerações sobre a existência de capital social”. CORREA, Silvio Marcus de Souza (Org.). ***Capital Social e Desenvolvimento Regional***. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2003, p. 149-211.
- ROTTA, Edegar. ***A Construção do Desenvolvimento. Análise de um ‘modelo’ de integração entre regional e global. A experiência da Grande Santa Rosa***. Ijuí: Editora Unijuí, 1999.
- ROTTA, Edegar. “A preocupação histórica da região com a construção de seu processo de desenvolvimento”. *Cadernos do IPD: 1 – Gestão Pública - Capacitação de Executivos Públicos e Agentes Sociais para a Gestão Pública e do Processo de Desenvolvimento Local/Regional Integrado*. Ijuí: Unijuí, 2003, p. 33-54.
- RÜCKERT, Aldomar Arnaldo. ***Reforma do Estado e Tendências de Reestruturação Territorial. Cenários contemporâneos no Rio Grande do Sul***. Tese de Doutorado. USP, FFLCH, Dep. Geografia, Programa de Pós Graduação em Geografia Humana. São Paulo: Dezembro de 2001, 662 p.
- SCHMIDT, João Pedro. “Capital social e participação política em Santa Cruz do Sul”. CORREA, Silvio Marcus de Souza (Org.). ***Capital Social e Desenvolvimento Regional***. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2003, p. 213-263.
- SCHNEIDER, Hermes. ***Pólos de modernização tecnológica: o caso do Programa Regional de Cooperação Científica e Tecnológica da Região Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul***. Porto Alegre: UFRGS-PPGA, Dissertação de Mestrado, 1997 (*apud* Frantz, 2001).
- SECRETARIA de Políticas Regionais do Ministério da Integração Nacional. “Desenvolvimento regional: a atuação do Ministério da Integração Nacional no PPA 2004-2007”. In: PERIN, Zeferino. (org.) ***Desenvolvimento regional: um novo paradigma em construção***. Erechim, RS: EdIFAPES, 2004, p. 121-144.
- SEPÚLVEDA, Sergio. ***Desarrollo sostenible microregional. Métodos para planificación local***. San José, Costa Rica: IICA, 2002.
- SIEDENBERG, Dieter Rugar. “A gestão do desenvolvimento: ações e estratégias entre a realidade e a utopia”. In: BECKER, Dinizar Fermiano (*In Memoriam*) & Milton Luiz Wittmann (orgs.) ***Desenvolvimento Regional: abordagens interdisciplinares***. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2003, p. 157-173.
- SIEDENBERG, Dieter Rugar, Andréa Zamin Saad, & Carine Maria Senger, “Condicionantes históricos e determinantes contemporâneos do desenvolvimento regional no Rio Grande do Sul”. Texto apresentado no Iº Encontro de Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional, CAEN-UFC & Fundação Konrad Adenauer, Fortaleza: 24 de novembro de 2004.
- SILVEIRA, Caio Márcio & Liliane da Costa Reis (orgs.). ***Desenvolvimento Local; Dinâmicas e estratégias***. Rio de Janeiro: Rede DLIS; RITS, 2001.
- SOTO, William Héctor Gómez. “A dialética dos desenvolvimento regional: capital social, democracia, redes empresariais e dinâmica territorial”. In: BECKER, Dinizar F. (*In*

- Memoriam*) & Milton Luiz Wittmann (orgs.) **Desenvolvimento Regional: abordagens interdisciplinares**. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2003, p. 383-395.
- SOUZA, Roberto de Azevedo. **Planejamento Participativo Microrregional**. Uma ação pioneira de extensão da Unijuí. Ijuí: Editora Unijuí, 2ª edição, 2003.
- TONI, Jackson De & Herbert Klarmann. “Regionalização e planejamento: reflexões metodológicas e gerenciais sobre a experiência gaúcha”. *Ensaio FEE*, vol. 23, nº especial, Porto Alegre: 2002, p. 518-537.
- URANI, André, Giuseppe Cocco e Alexandre P. Galvão (orgs.) **Empresários e empregos nos novos territórios produtivos; o caso da Terceira Itália**. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.
- VALENTIM, Rosa. “O capital social como um dos elementos que compõem a dinâmica do desenvolvimento regional”. In: BECKER, Dinizar Fermiano (*In Memoriam*) & Milton Luiz Wittmann (orgs.) **Desenvolvimento Regional: abordagens interdisciplinares**. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2003, p. 245-261.
- VÁZQUEZ BARQUERO, Antonio. **Desenvolvimento endógeno em tempos de globalização**. Porto Alegre: Fund. de Economia e Estatística & UFRGS Ed., 2002.
- VEIGA, José Eli da. **A História não os absolverá. Nem a Geografia**. Campinas: Ed. Autores Associados, 2005.
- VEIGA, José Eli da. **Desenvolvimento Sustentável. O desafio do Século XXI**. Rio de Janeiro: Garamond, 2005.
- VEIGA, José Eli da. **Do Global ao Local**. Campinas: Ed. Autores Associados, 2005.
- VIEIRA, Pedro Merçon. (Coord.) **Agropolos; Uma proposta metodológica**. Brasília: ABIPTI, Sebrae, CNPq, IEL, Embrapa, 1999.
- WEBER, Regina. **Os inícios de industrialização em Ijuí**. Livraria Unijuí Editora, 1987.
- WEBER, Regina. **Os operários e a Colméia. Trabalho e etnicidade no sul do Brasil**. Ijuí: Editora Unijuí, 2002.
- WITTMANN, Milton Luiz, Dalva Maria Righi Dotto, e Vilmar Antonio Boff. “Desenvolvimento regional: análise de processos organizacionais de desenvolvimento integrado”. In: BECKER, Dinizar Fermiano (*In Memoriam*) & Milton Luiz Wittmann (orgs.) **Desenvolvimento Regional: abordagens interdisciplinares**. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2003, p. 319-339.
- ZARTH, Paulo Afonso. **História Agrária do Planalto Gaúcho, 1850-1920**. Ijuí: Ed. Unijuí, 1997.
- ZUGNO, Paulo Luiz & Vânia B. M. Herédia (Coords.) **Seminário Internacional Veneto/RS - Modelos de desenvolvimento comparados (1945-2000)**. Caxias do Sul: EducS, 2003.