

# DESCENTRALIZAÇÃO POLÍTICA E GESTÃO TERRITORIAL NO RIO GRANDE DO SUL - BRASIL

**Aldomar Arnaldo Rückert \***

A questão que ora se apresenta tem por determinantes gerais questões como a relação do estado do Rio Grande do Sul com a Federação, sua especificidade quanto à história política e sua diferenciação no conjunto da mesma com características singulares quanto à sua identidade territorial. A questão do federalismo hoje no Brasil é particularmente significativa e mesmo, em boa parte, determinante dos processos políticos regionais.

A relação entre o Rio Grande do Sul e o Brasil é classicamente marcada pela tensão entre autonomia e integração. “O estado pode ser visto como um caso de regionalismo que é constantemente evocado, atualizado e repostado em situações históricas, econômicas e políticas novas (...). Enfatizar as peculiaridades do estado e simultaneamente afirmar seu pertencimento ao Brasil constitui um dos principais suportes da construção social da identidade gaúcha que é projetada do passado até nossos dias, informando a ação e criando práticas no presente” ( OLIVEN, 1992).

A história política do Rio Grande do Sul tem, desde o processo de configuração das fronteiras do Brasil como um todo e do sul em particular, características de alto belicismo militar e de conflitos sangrentos como aqueles do período colonial e imperial. As guerras em torno dos tratados de fronteira, a guerra separatista de 1835-45 e a alta participação militar na Guerra do Paraguai são exemplos muito significativos. Na República Velha, com a descentralização política e administrativa “a questão de como pertencer ao Brasil continuava muito presente” ( OLIVEN, 1992, p.59). Isto foi igualmente evidente na Revolução Federalista de 1893-95, na “Coluna Prestes”, na Revolução Libertadora de 23, na Revolução de 30 e no Golpe de 64, este com apoio decisivo do III Exército.

Além deste quadro geral, o desempenho dos republicanos positivistas, na República Velha, ao adotar o federalismo com as palavras de ordem do Manifesto Republicano de 1870 - “Centralização - Desmembramento; Descentralização - Unidade”, caracterizou os acontecimentos do começo da República, no Rio Grande do Sul, de forma distinta do país. A política gaúcha, caracterizada por um partido republicano e um governo autoritários e com a Constituição ditatorial de Júlio de Castilhos fez com que o estado fosse visto como “um corpo estranho na Federação brasileira”, num lugar onde viscejavam caudilhos e nômades semi-bárbaros ( LOVE, 1975. p. 30, 81 e 111).

Efetivamente o Partido Republicano Riograndense e sua adoção peculiar do Positivismo diferenciou-se dos partidos republicanos do Rio de Janeiro e de São Paulo. A atuação dos positivistas da República Velha determinou, no entanto, fortemente os rumos do

---

\* Professor Assistente no Departamento de Geografia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS - , Porto Alegre, Brasil. Doutorando em Geografia Humana na Universidade de São Paulo - USP -, Brasil.

desenvolvimento econômico e social do estado. A execução das teses econômicas e financeiras deste partido como a diversificação econômica baseada na pequena propriedade, na abertura de novas fronteiras - o norte do Rio Grande do Sul - e de novos mercados, bem como a construção da infraestrutura ferroviária não só diferenciou internamente as novas regiões, em oposição ao tradicional sul latifundiário e charqueador, como determinou as bases da sociedade industrial no estado, relegando o sul do estado a uma posição secundária na economia e na política.

Após os governos Vargas, o estado passa a ser marginalizado econômica e politicamente, principalmente durante os governos ditatoriais militares. A partir de 1985 - no sesquicentenário da Revolução Farroupilha - surgem os protestos, no ápice da crise do Rio Grande do Sul, contra a exclusão, o isolamento e a discriminação no orçamento da União, o que coincide com o fim do governo centralizador militar.

A questão do federalismo hoje no Brasil caracteriza-se tanto pela crise da Federação a partir da “mundialização” e da “financeirização” da economia (o que subtrai a capacidade regulatória do Estado Nacional), bem como pela prolongada crise da economia brasileira após o fim da década de 70 (AFFONSO, 1994, p. 322).

A crise da Federação compõe-se da horizontalização da disputa por recursos (conflitos entre estados e municípios); a generalização da crise federativa e a descentralização fiscal e política. Esta passou a ser um dos pontos-chaves no debate sobre a reforma do Estado (AFFONSO, 1994, p. 324-30).

O debate sobre o federalismo no Brasil ressurgiu na década de 80, associado a dois processos; a) a democratização do Estado autoritário e centralizante e a já supra citada descentralização de um Estado desenvolvimentista falido (FIORI, 1994, p. 295-311). Nos anos 90, com a fragilização financeira do Estado e seu debilitamento político tem-se o retorno da questão regional com ênfase em “novos” discursos sobre a descentralização e a regionalização. A questão regional volta à agenda política nacional (CANO, 1994, p. 312-20).

A reorganização federativa do Estado brasileiro, pautada pelo projeto neoliberal estimula as soluções econômicas regionais “por cima da autoridade política dos estados federados”. Além disso, as opções pelo mercado provocam a internacionalização segmentada do território nos espaços mais próximos - como o Rio Grande do Sul - dos países do MERCOSUL (FIORI, 1994, p. 295-311).

Assim, se por um lado tem-se os determinantes mais gerais da relação do Rio Grande do Sul com a Federação, marcada pela tensão entre autonomia e integração, as especificidades da história político-militar e do positivismo, bem como determinadas características de sua identidade que o diferenciam do conjunto da Federação, por outro, o tema de investigação busca analisar tendências recentes no plano interno, as quais tem interface com os determinantes mais gerais.

As tendências recentes da descentralização política e fiscal dão-se no contexto da crise da federação e do retorno da questão regional. Em escala interna do estado a retomada da questão do desenvolvimento regional emerge a partir de meados da década de 80, ao mesmo tempo em que é lançada tanto a proposta separatista do Estado do Piratini, a partir de Pelotas,

como no contexto da abertura democrática e com o Programa de Descentralização Regional em debate. São contemporâneas a estas propostas o aumento das emancipações distritais, os programas de fomento às regiões menos industrializadas e a criação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento.

Assim, no temário central no âmbito da descentralização política e da gestão territorial no Rio Grande do Sul estão o municipalismo e as emancipações distritais; a proposta de descentralização regional e a emergência dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES) no início da década de 90; o debate norte-sul e o programa Metade Sul.

### **O municipalismo e as emancipações distritais**

O fluxo de emancipações reiniciado em 1981 / 1982 no Rio Grande do Sul após 1965, faz com que a criação da Comissão de Estudos Municipais na Assembléia Legislativa em 1981, aponte para uma relação aparentemente significativa no intuito do Legislativo estimular o municipalismo como fator de desenvolvimento das diferentes regiões no estado. As emancipações são consideradas pelos parlamentares como medida amplamente favorável ao desenvolvimento político, econômico e social das novas comunidades.

Como é sabido, a mudança na legislação na Constituição de 1988 deu vigor ao movimento municipalista em todo o país. No Rio Grande do Sul o que aparentemente pode ser considerado como uma legislação permissiva com requisitos pouco exigentes ( como 150 casas agrupadas ou 1.800 eleitores), pode revelar o espírito municipalista da Assembléia Legislativa.

A maior parte dos 266 distritos que se emancipam no Rio Grande do Sul entre 1981 e 1996 ( que eleva o número de municípios de 232 em 1965 para 498 em em 1996) localizam-se na Encosta da Serra ( colônias velhas, de ocupação relativa ao período imperial) e no Planalto Rio-Grandense ( nas colônias novas, de ocupação relativa à República Velha bem como nas regiões de transição entre os campos e as matas ). Municípios novo são, no entanto, escassos no sul do estado e região da fronteira.

Apesar de escassos, observa-se que eleva-se, paulatinamente, o aumento do número de novos municípios no sul do estado, o que é tido por alguns prefeitos separatistas sulistas como uma das poucas formas de dinamizar a economia daquela região do estado. Como defensor da criação do Estado do Piratini, o prefeito de Pelotas entende que uma das causas do alegado abandono da Metade Sul do estado é o pequeno número de municípios. “A criação de novos núcleos urbanos faz com que a pressão política por maiores recursos para a região seja mais forte”( ZERO HORA, 19 mar. 1995. p. 8). A Assembléia Legislativa procurou garantir em 1995, especialmente, a realização das consultas na Metade Sul do estado, sob alegação de que a criação de novos municípios representaria um incentivo ao desenvolvimento da região .

As teses emancipacionistas do Legislativo não tem, no entanto, encontrado plena guarida no Poder Executivo que, com a reforma do Estado, alega dificuldades de implantar novos municípios e de fazer pesar sobre o orçamento público os gastos com novas máquinas administrativas. Evidencia-se, paulatinamente, que as teses emancipacionistas vão perdendo

fôlego, à medida em que a falência do Estado é assumida pelo Executivo como um problema que passará a inviabilizar os interesses locais.

As emancipações distritais seriam, tanto a concretização das teses municipalistas do legislativo gaúcho, como a concretização de interesses locais de comando ( poder local) e de integração aos interesses regionais. Os municípios embrionários estruturar-se-iam como escoadores da produção agrícola e consumidores da economia urbano industrial brasileira. A hierarquia urbana passaria a refletir com maior intensidade a divisão territorial do trabalho, tanto na escala do país como um todo, como na escala das regiões e dos lugares distantes.

À medida em que os novos agentes locais passam a compor a nova malha territorial num quadro político descentralizante, os lugares e as regiões distantes passam a ocupar novas posições na estrutura territorial. “Por toda a parte, estar distante é sinônimo de ser prejudicado; nos países subdesenvolvidos é ainda pior; é se condenar a ser pobre” (SANTOS, 1979. p. 229). O acesso tanto ao poder central, agora mais próximo via Conselhos Regionais de Desenvolvimento, como aos mercados via ampliação da malha rodoviária, às comunicações e às informações, vai progressivamente trazendo as regiões distantes para os centros de decisão político-territorial.

### **O Programa Estadual de Descentralização Regional e os Conselhos Regionais de Desenvolvimento**

O Governo Simon lança a proposta da descentralização regional a partir dos princípios básicos que passariam a nortear as ações do Estado no Rio Grande do Sul, a partir de 1987: a democratização, a descentralização e a participação, como declaração geral de intenções. Emerge o discurso de aproximação entre o Estado e os agentes que participam do processo de desenvolvimento do estado do Rio Grande do Sul, manifesto no Programa Estadual de Descentralização Política, em 1988, um dos marcos da retomada da questão do desenvolvimento regional no estado.

Junto às primeiras propostas de regionalização - que emergem via Federação das Associações dos Municípios ( FAMURS), mais tarde adaptadas às áreas de influência das Universidades - emerge a importante a questão do orçamento regionalizado. Passa-se a pensar a agregação da variável espaço ao gasto público. Este, nesta perspectiva “se dá num concreto e num concreto que tem a sua dimensão espacial, a sua dimensão territorial” (ACCURSO, 1988. p 75-80).

As propostas descentralizantes do Gov. Simon, aparentemente, tornam-se viáveis no Governo Collares (Partido Democrático Trabalhista), muito embora revestidas do populismo trabalhista. O discurso em torno dos nascentes Conselhos Regionais de Desenvolvimento parecem no entanto seguir a declaração de intenções do Governo anterior do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), envolvendo conceitos como os de “descentralização política”, “desconcentração econômica”, “integração regional”, “efetiva participação da sociedade” e “superação da fórmula representativa por uma nova concepção de democracia representativa”etc.

Os Conselhos Regionais de Desenvolvimento, num total de 19 regiões no estado, a partir de 1991 passam a priorizar as demandas regionais, que caracterizam-se pelas rodovias, instalações de unidades da Companhia Brasileira de Abastecimento, projetos ambientais como as microbacias, condomínios industriais e principalmente os novos Pólos de Ciência e Tecnologia. Estes emergem nas Universidades em áreas como Biotecnologia, Eletrônica, Modernização Industrial, Modernização Tecnológica em Alimentos, Carboquímica em Ijuí, Santo Ângelo, Passo Fundo, Pelotas, Rio Grande, Bagé etc.

O atual Governo Britto retoma a proposta descentralizante do PMDB e busca consolidar os Conselhos Regionais de Desenvolvimento. A postura do Estado, com relação aos Conselhos passa a ser a de que estes devam assumir a coordenação de iniciativas locais e desenvolver ações sem o Estado; manter com o mesmo uma linha de sobriedade, não partidarizando a gestão e assumindo um planejamento interativo. Entraria em processo de elaboração a construção de novas formas de gestão versus a tradicional cultura da reivindicação.

Na composição dos Conselhos, a partir do Governo Collares despontam as Instituições de Ensino Superior, que vem assumindo a liderança dos mesmos em diversas regiões. Para os técnicos governamentais, as Universidades serviriam como bloqueio aos interesses políticos eleitoreiros. Junto à questão das Universidades emerge a questão das diferenças sócio-culturais internas às diferentes regiões do estado.

Enquanto no norte tender-se-ia a avançar e a superar as dificuldades, a região sul passa a ser assumida como “região problema”. A postura do atual governo é a de consolidar a experiência dos COREDES, tendo por desafios urgentes a estagnação da Zona Sul, bem como a exagerada concentração de investimentos na Região Metropolitana, que detém 40% da economia do estado. A descentralização econômica parece ser um movimento irreversível à medida em que os investimentos movem-se para o interior do estado.

À medida em que o Estado busca consolidar a experiência dos COREDES, emerge a busca de novos paradigmas de gestão, que pode, provisoriamente, ser entendida como gestão territorial participativa ou interativa. Para os técnicos governamentais neste processo de construção de novos paradigmas concorreriam basicamente “as vocações” das regiões.

As “vocações” regionais podem ser identificadas a partir das práticas dos agentes territoriais à medida em que estes constroem e reconstróem o território na fração de escala local e regional. Assim a questão “quem são os agentes” que passam a atuar no contexto político da descentralização, parece emergir como um questão central. As universidades neste sentido são instituições que passam a representar determinados setores da sociedade que parece importante ser determinados. Estes novos agentes que estão entrando no processo de construção de novas formas de gestão e de novas formas territoriais não só se inserem nos novos contextos políticos como produzem novas formas territoriais, em contextos específicos e concretos.

À medida em que os novos agentes, dentre os quais as Universidades, que passam a deter cada vez mais o poder de informação e decisão, passam a obter novos investimentos para as escalas locais e regionais, o território passa a diferenciar-se regionalmente e o espaço passa a valorizar-se de forma desigual. Assim, pode-se assumir, a priori que as Universidades, significativas no processo de construção da identidade territorial, assumem parte expressiva

do processo de construção da anunciada gestão interativa, contribuindo com a diferenciação e valorização do espaço regional através dos investimentos provindos do orçamento planejado, supostamente, em conjunto. Assim, a Universidade pode ser entendida, provisoriamente, como co-gestora do território.

Por outro lado, as Organizações Não-Governamentais que nascem ligadas a grupos da Igreja e de certas vanguardas das próprias Universidades são entidades fortes que representam grande parcela da sociedade que não está representada nem nos Conselhos, nem nas emancipações distritais e nem no Programa Metade Sul. Os próprios Sindicatos parecem estar alijados deste processo. Assim, em que medida pode-se debater a atuação dos COREDES e o municipalismo no contexto da descentralização e da tendência da “auto-gestão” das regiões à medida em que movimentos sociais fortes e característicos do espírito combativo da população das regiões de pequena propriedade do Rio Grande do Sul não estão representados nestes processos?

### **O debate norte-sul e o Programa Metade Sul**

A metade sul emerge como uma grande frente de problemas, a partir das propostas de descentralização regional. Cria-se o debate do norte rico vs. o sul pobre num contexto de emergência do Mercosul. A integração de mercados passa a ter um forte rebatimento com a “região problema” do Rio Grande do Sul.

As investigações acadêmicas no início da década de 90 passam a apontar a contínua perda de significação econômica da região, o que vem, em certa medida, justificar as teses separatistas. Os debates políticos, por sua vez passam a apontar tanto as razões históricas do atraso como o esfacelamento das charqueadas pela tecnologia da refrigeração no início do século, o fechamento do Banco Pelotense em 1930 e a criação da “faixa de fronteira” como área de segurança também nos anos 30, dentre outras.

À medida em que as bancadas partidárias representantes do sul reivindicam sensibilidade do governo estadual para estimular inversões na região, para “recuperar as ‘décadas perdidas’, ficando (assim) os arroubos separatistas definitivamente esquecidos” (FETTER JR, **Zero Hora**. 16 dez. 1993. p. 4) vê-se que os programas de incentivos para estimular o desenvolvimento da metade sul da Sec. do Desenvolvimento Econômico e Social do Governo Collares, com créditos do Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE) destinam-se a mudar a matriz industrial da região e a implantar uma estrutura de produção integrada de aves e suínos em pequenas propriedades. Isto, no entanto não altera o quadro em que a metade sul atinge a metade da década produzindo em torno de apenas 15 % do PIB gaúcho.

Com a expectativa do novo governo estadual a partir de 1995 re-emerge com vigor o debate em torno da metade sul, anunciando-se que o ciclo de estagnação da região estaria chegando ao fim. Este anúncio passaria pela transformação do município de Pelotas em pólo de desenvolvimento, enquanto que suas universidades passariam a ter “iniciativas voltadas, de um lado, para consolidar a integração dos diversos países e, de outro lado, para abrir os caminhos do desenvolvimento tecnológico” (ZERO HORA, 5 dez. 1994. p 2).

O anúncio de regiões prioritárias pelo governo federal, dentre elas a metade sul é muito significativo à medida em que houve forte recepção positiva por parte das lideranças separatistas da região. Estes passam a apostar num grande programa de reconversão das atividades econômicas da região e em investimentos em infraestrutura que possibilite a a integração econômica, a reativação do Banco Pelotense, a diversificação agrícola e investimentos em aeroportos e no porto de Rio Grande, dentre outros pontos. A inclusão da Metade Sul entre as regiões prioritárias do Governo Federal “sepulta as teses separatistas que brotaram na região e dá uma sacudida em políticos e empresários” (CORREA, **Zero Hora**. Caderno de Economia. 29 jan. 1995). Ao mesmo tempo o Governo Estadual cria ao “Comitê da Metade Sul” para fazer interface com o Governo Federal para promover o crescimento sócio-econômico da região.,

Após um ano do anúncio de priorização da Região Sul, o Governo Federal , dentre outras medidas, anuncia financiamentos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para investimentos na região. A **“questão gaúcha”**- como foi denominada pelo governo federal transparece na fala do presidente Fernando Henrique Cardoso. **“Já começamos a mostrar que o Rio Grande do Sul, hoje, é um pedaço do Brasil que faz parte deste país. Não é um pedaço do Brasil lá esquecido nos rincões do Sul”**( ZERO HORA, 24 fev. 1996. p. 3. Caderno Especial. O grifo é meu).

A análise do debate “norte rico vs. sul pobre” e da metade sul passa pela compreensão tanto do clássico federalismo, da descentralização e do contexto da integração com o MERCOSUL e do separatismo que tem empurrado o debate. Emergem novos agentes no antigo cenário oligárquico - como as Universidades e os COREDES, que aparecem relacionadas com a tecnologia e a integração Com a anunciada mudança dos padrões econômicos para uma nova matriz industrial há aparente “sepultamento” das teses separatistas e, com o reconhecimento da região sul como “região problema”, o quadro clássico da região sul do Rio Grande do Sul poderá passar a reverter-se.

## **BIBLIOGRAFIA**

- ACCURSO, Cláudio. Secretaria do Interior e Obras. **Relatório do Programa Estadual de Descentralização Regional**. Porto Alegre, 1988. 125p.
- AFFONSO, Ruy. A crise da federação no Brasil In: **Ensaio FEE**. Estados, Políticas Públicas e Federalismo. Porto Alegre, (15) 2: 321-37, 1994.
- CANO, Wilson. Perspectivas para a questão regional no Brasil. **Ensaio FEE**. Estado, Políticas Públicas e Federalismo. Porto Alegre, (15) 2: 312-320, 1994.
- FIORI, José L. Globalização econômica e descentralização política: um primeiro balanço In: **Ensaio FEE**. Estado, Políticas Públicas e Federalismo. Porto Alegre, (15) 2: 295-311;, 1994.
- LOVE, J. **O regionalismo gaúcho**. São Paulo: Perspectiva, 1975.
- OLIVEN, Ruben G. **A parte e o todo**. A diversidade cultural no Brasil-Nação. Petrópolis: VOZES, 1992.
- SANTOS, Milton. **O espaço dividido**. Rio de Janeiro: Livraria Francisco Alves, 1979.

## **ARTIGOS NA IMPRENSA**

- CORREA, J. **O sul do Estado está pronto para crescer**. Caderno de Economia. 29 jan. 1995.
- FETTER Jr. O atraso da Zona Sul. **Zero Hora**. 16 dez. 1993.
- ZERO HORA. **A arrancada da zona sul**. Informativo Especial. 05 dez. 1994.
- \_\_\_\_\_. **Pelotas pode ficar sem três distritos**. 19 mar. 1995
- \_\_\_\_\_. **Metade Sul do Estado ganha novas verbas**. 24 fev. 1996