

ANÁLISE SOBRE O ORDENAMENTO TERRITORIAL NO RIO GRANDE DO SUL

Andrius Estevam Noronha

Mestre em Desenvolvimento Regional.
Universidade de Santa Cruz do Sul - UNISC
andriusnoronha2000@yahoo.com.br

Resumo

A temática central deste artigo são as formas de ordenamento espacial no Rio Grande do Sul, procurando explicar os mecanismos que estruturaram o espaço político e econômico do estado e apontar as diferentes regionalizações havidas no estado, a partir dos anos de 1960, dentro da agenda de desenvolvimento regional do Rio Grande do Sul. Este trabalho abordará a ocupação do Rio Grande do Sul, apontando as diferenças sócio-culturais que foram se estabelecendo no estado e, ainda, uma revisão bibliográfica sobre os debates acadêmicos e políticos em torno da regionalização. Esse tema é essencial para a compreensão das políticas de desenvolvimento regional que buscam o aperfeiçoamento da gestão pública e a horizontalização das relações entre sociedade e estado.

Palavras Chave: Regionalização, Rio Grande do Sul, Ordenamento Territorial

THE TERRITORIAL ARRANGEMENT OF RIO GRANDE DO SUL

Abstract

This article aims at analyzing the territorial arrangements in state of Rio Grande do Sul. We here intend to explain the political and economical structuring of the state and point out the regional differences that have occurred, from the 1960's onwards, due to the development agenda of Rio Grande do Sul, especially the territorial occupation and the resulting social and cultural differences that have arose thereby, including a bibliographic review of the academicals and political debates about regionalism. We regard there aspects essential for the comprehension of the regional development policies that have been implemented in search of the improvement of public administration and a balanced relation between Society end State.

Key-Words: Regionalization; Rio Grande do Sul; Territorial Arrangement

INTRODUÇÃO

No primeiro capítulo será analisando o processo de ocupação e colonização do Rio Grande do Sul, com um levantamento bibliográfico acerca dos primeiros contatos ocidentais no território, junto com as particularidades decorrentes das conjunturas global e nacional que influenciaram o processo de ocupação. Assistiremos, num primeiro momento, a um processo de ocupação lenta e gradual, em função do não enquadramento do território gaúcho na conjuntura do antigo sistema

Recebido em 11/01/2006
Aprovado para publicação em 18/05/2006

colonial. Num segundo momento, veremos como a independência nacional e as mudanças no sistema capitalista e a industrialização da Europa, redireciona os rumos da ocupação do território gaúcho. A industrialização da Europa vai produzir os refugos humanos que serão enviados para o Brasil diferentemente da ocupação promovida no antigo sistema colonial.

No segundo capítulo, será analisado o processo de ordenamento territorial do estado, fazendo um levantamento bibliográfico acerca das diferentes regionalizações que estiveram na pauta do governo e da sociedade gaúcha. Há uma particularidade histórica ou conjuntural bastante visível na forma de tentar organizar o estado e este debate esteve presente a partir da década de 1960. As novas políticas de desenvolvimento centradas na melhoria da eficiência administrativa, apresentam uma particularidade conjuntural referente às relações entre governo e sociedade influenciadas pelo processo de redemocratização política da sociedade brasileira, iniciada na década de 1980. A implantação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES) representaria essa nova tendência de articular governo e sociedade civil, numa nova conjuntura marcada pela decadência do regime autoritário (1964-1985) e triunfo da redemocratização.

Ocupação e Colonização

O processo de ocupação do Rio Grande do Sul foi lento e tardio. Podemos destacar alguns fatos importantes que fazem parte dessa “pré-história” de ocupação ocidental. No ano de 1531, é organizada a primeira expedição, liderada pelo demarcador português Martim Afonso de Souza, que serviu para Gaspar de Viegas fazer o primeiro mapa da região que hoje compõe o território gaúcho, naquela época denominado de Rio de São Pedro. Quanto aos primeiros indícios de colonização do Rio Grande do Sul, Sandra Jatahy Pesavento (1992) afirma que a integração tardia em relação ao restante do Brasil Colonial, deve-se à falta de interesse em colonizar uma área que não se enquadrava nos aspectos econômicos e políticos daquela época, que podemos assim analisar:

Primeiro, a questão econômica. O Brasil que interessava a Portugal era o Brasil dos canaviais do nordeste e das minas de ouro de Minas Gerais. Para o período marcado pelo advento do capitalismo mercantil, nada tinha o Rio Grande do Sul que despertasse o interesse do mercado europeu. “Desvinculado da agricultura colonial de exportação diretamente integrada ao mercado internacional, o Rio Grande do Sul carecia de sentido no contexto do processo de acumulação primitiva de capitalista que se verificava nos quadros do Antigo Sistema colonial” (Pesavento, 1992: 07).

Segundo, a questão política, pois havia o Tratado de Tordesilhas que praticamente colocava todo o Rio Grande do Sul em território espanhol, que por sua vez, também não tinha interesse em colonizar um território que não se enquadrava nos interesses mercantis do período. O interesse maior da Espanha estava nas minas de prata de Potosi, Assim, a região do estuário do Rio da Prata recebeu mais atenção. A própria colônia do Sacramento, fundada em 1680, demonstra essa tendência de afastamento do território gaúcho, porque as condições geográficas não eram tão apropriadas.

Desde a fundação da colônia de Sacramento, começara a circulação na faixa litorânea, estabelecendo-se, então o velho caminho de Laguna para Colônia. A planície arenosa apresentando uma linha de costa extremamente regular, apenas interrompida pelo sangradouro da lagoa dos Patos, dificultava o estabelecimento de núcleos litorâneos como os que, desde Santos, se multiplicaram até Laguna (Bernardes, 1997: 54).

O primeiro contato europeu de que se tem notícia no estado, foi a fundação de reduções jesuíticas, por volta de 1610. Essas reduções não são caracterizadas ainda como missão, pois estavam em fase experimental. Aproximadamente 14 reduções foram fundadas no Rio Grande do Sul por missionários espanhóis. Essas reduções foram destruídas por Raposo Tavares, por volta de 1630, provocando a fuga de índios e jesuítas do território gaúcho. Essas reduções, além de terem introduzido a agricultura, trouxeram a criação do gado ao estado, fato que influenciaria toda

a formação sociológica do Rio Grande do Sul, como afirma Bernardes (1997: 51-52):

Certo é que os primeiros povoadores do planalto meridional, de modo geral, e do Rio Grande do Sul, em particular, foram os criadores de gado; dezenas de anos após é que a agricultura se desenvolveu, tornando-se uma atividade importante. Para empregar a expressão tão em voga, a um "ciclo da pecuária" ter-se-ia seguido um "ciclo da lavoura", cada qual com uma complexa estrutura econômica e social própria.

Com a fundação da Colônia de Sacramento e o forte de Laguna, os missioneiros e índios que haviam fugido das expedições de Raposo Tavares, passam a se preocupar com o gado deixado por eles e que se reproduzia prodigiosamente. A partir de 1682 começam a ser fundadas os Sete Povos das Missões que tinham como objetivo organizar melhor as missões no Rio Grande do Sul, tanto para sua sobrevivência econômica, quanto para a defesa.

O florescimento dos siete pueblos, fundados pela Companhia de Jesus, residência do Paraguai, à margem esquerda do Rio Uruguai, obscureceu perante a História o esforço pioneiro dos Jesuítas da residência do Rio de Janeiro. [...] Se nos cabe exaltar as Missões Orientais, como tentativa de reunir, em aldeias regidas por princípios cristãos, numerosos grupos indígenas, que viviam na mais absoluta barbárie, por outro lado é preciso reconhecer que elas não eram os frutos esperados (César, 1979: 15)

Em 1737 inicia-se uma nova etapa da história do Rio Grande do Sul, ocorre um processo de ocupação diferenciado do restante do Brasil, primeiro pelo período, (no restante do Brasil foi a partir de 1530), o segundo pela forma de ocupação: enquanto no nordeste e sudeste temos uma ocupação com fins econômicos, no Rio Grande do Sul ela se dá para fins estratégico-militares.

Desde os primeiros "estabelecimentos" ali fundados por iniciativa dos governadores rio-grandense, sentimos, com efeito, que este aparelhamento militar não tinha outro fim senão o de garantir esta ou aquela conquista, definitivamente consumada pelos nossos, desta ou daquela parte do território castelhano, ou então o de assegurar, aos nossos estancieiros, contra os predadores platinos, a posse tranqüila dos seus rebanhos (Vianal, 1974:119).

Essa ocupação tem como marco a fundação do forte Jesus-Maria-José pelo Brigadeiro José da Silva Pais, em fevereiro de 1737, introduzindo uma forma de organização, com uma rígida disciplina militar demonstrando perfeitamente o caráter da ocupação portuguesa no estado.

Antecipados das dificuldades da transposição da barra do Rio Grande de São Pedro chegou o brigadeiro José da Silva Paes com 420 homens entre oficiais, e soldados tirados das tropas auxiliares do Rio de Janeiro, Minas, Bahia e Pernambuco, as quais multiplicaram serviços em tantos trabalhos para levantar nova Colônia naquele império por aumentar, e povoar o domínio só habitado do silêncio e freqüentado das feras que viviam na região, dentre elas os nativos. (Lima, 2001: 32)

Esse processo faz parte da estratégia de expansão territorial da Coroa portuguesa, calcada no novo quadro geopolítico da época, influenciada pela mudança conjuntural depois da assinatura do Tratado de Madrid, em 1750, que colocou em rota de colisão a Coroa portuguesa e os jesuítas que eram majoritariamente espanhóis:

É certo que os jesuítas missioneiros não concordavam com as designações do tratado, pois tinham muitos interesses a defender nesta região; mas ao mesmo tempo não poderiam em nenhuma hipótese, ficar abertamente contrário às estipulações do Rei. Pois eram obrigados a se submeter à obediência através do Real Patronato (Severa, 1995: 76).

Os combates envolvendo tropas portuguesas e reduções jesuíticas apontam para um processo de colonização do estado marcado por guerras e disputas militares, como afirma Visconde de São Leopoldo no livro Anais da Província de São Pedro:

Com tal notícia destacou o general português o tenente-coronel Tomás Luís

Osório, com poucos dragões e alguma infantaria capitaneada por Álvaro de Brito. Com este reforço levantou-se fortificação mais regular, que não tardou a ser ainda acometida por um troço de índios às ordens de Sepé e de dois jesuítas com duas peças de ferro (Pinheiro, 1982: 78).

O processo de desmantelamento dos sete povos das missões se estendeu por vários anos, recebendo a partir de 1750, com o tratado de Madrid e a expulsão dos jesuítas do Rio Grande do Sul, um duro golpe. Alguns conseguiram resistir até meados de 1801, mas depois foram desaparecendo.

A colonização açoriana entra nessa nova fase de ocupação do Rio Grande do Sul, unindo o interesse militar e econômico. Os açorianos vieram para o estado com a intenção de desenvolver a agricultura e a pecuária e tinham a obrigação de defender essas terras em caso de ataque. Todos os homens saudáveis eram considerados soldados, pois a segurança da região contava muito mais com as tropas irregulares do que as da Coroa portuguesa, e os combates contra os Sete Povos demonstravam essa tendência:

As famílias de Ilhéus transportadas ao Rio Grande atendiam, portanto, à execução de um vasto e bem elaborado projeto. Seriam aqui distribuídas em grupos de sessenta famílias, de modo, porém, a se aproximarem o mais possível das Missões. E, de fato, seu assentamento, a partir do Canal da Barra, Viamão e Porto dos Casais (atual Porto Alegre), visava a ocupar todo o vale do Jacuí, subir até Cachoeira, infiltrar gente nossa na região vizinha da atual Santa Maria, de modo a poder subir a Serra, atravessar São Martinho e atingir sua meta final – os antigos pueblos. (César, 1979: 17)

A forma de distribuição das terras ocorria de duas formas: uma, pela concessão de Sesmarias para a criação do gado e, outra, pelas Datas, que eram menores e visavam o desenvolvimento da agricultura, mais direcionada aos açorianos. “A concessão de ambas era inteiramente gratuita. A condição mais importante era a ocupação prévia da terra com o estabelecimento de lavoura ou criação”. (Lazaratto, 1982: 33).

A configuração atual do Rio Grande do Sul, em termos de limites políticos, só se consolidou em 1828 com a independência do Uruguai. Antes disso, houve a Guerra entre Portugal e Espanha, com a vitória da Espanha, que abocanhou metade do estado em 1777 no tratado de Santo Ildefonso. Depois disso, houve guerras em cima de guerras, até os castelhanos serem empurrados para fora dos limites do atual Rio Grande do Sul. Lazarotto afirma que: “As nossas fronteiras só seriam definitivamente marcadas após as sangrentas lutas da conquista das Missões [1801], das intervenções de D. João VI no Prata [1811-1812] – [1816-1820] e, finalmente da Guerra de Independência do Uruguai [1826-1828]”. (Idem, p. 40).

Uma nova fase da ocupação do Rio Grande do Sul ocorreu depois da independência, já em um novo quadro internacional, marcado pelo advento do Capitalismo Industrial e pelas Revoluções Liberais que sacudiram a Europa. A Independência do Brasil se insere nesse processo, e a própria tendência de reverter o complicado sistema agro-exportador escravocrata esbarrava em diversos obstáculos de caráter político e social.

Em 1824 começa a imigração alemã no Rio Grande do Sul, baseada principalmente na nova política de ocupação dos vazios geográficos e na perspectiva de formar uma classe média rural para fortalecer o mercado interno. Essa nova forma de ocupação foi levada a cabo uma vez que a política com os açorianos fracassou, e visava salvar a economia gaúcha: “... ativar a produção agrícola, de modo a compensar o desequilíbrio, numa economia ainda frágil, resultante do absoluto predomínio da pecuária” (César, 1979: 22).

A primeira leva de imigrantes alemães se estabeleceu no Vale do Rio dos Sinos, em regime de pequena propriedade familiar, próxima de Porto Alegre para facilitar o escoamento da produção agrícola, como afirma Bernardes (1997: 70): “A grande vantagem de São Leopoldo sobre as outras não foi o solo, nem o relevo mais apropriado, nem a diferença étnica ou cultural dos povoadores. Foi, acima de tudo, a pequena distância de Porto Alegre e a facilidade de atingi-la por via fluvial”. Esse processo de ocupação ocorreu em duas fases distintas, divididas pela Revolução

Farroupilha que atrasa não só apenas o processo de ocupação, mas também a própria economia gaúcha.

De 1824 a 1830, continuo intenso o afluxo de colonos agenciados na Alemanha e Áustria. Por motivos de vária ordem, interrompeu-se, contudo, a partir daí, a entrada de povoadores da mesma procedência. Com o término da Revolução Farroupilha (1835-1845), já no governo provincial do Barão de Caxias, voltou o Rio Grande a receber outros contingentes (Idem: 24).

Depois de ter sido interrompida pelas guerras durante o período regencial, a colonização estrangeira é retomada, desta vez com um objetivo bem mais claro de substituição da mão-de-obra escrava. A nova leva de imigrantes alemães penetra fundo no território gaúcho, estabelecendo-se na região central do estado, a partir de 1850. Florestan Fernandes (1976) destaca a transformação de caráter sociológico desse processo (1976: 130): “O imigrante rompia, portanto, com a tradição senhorial em todas as fases de sua carreira. Num sentido literal, o trabalho próprio – e não o trabalho alheio, sob a forma de apropriação do trabalho escravo – seria fonte de sua subsistência e de eventual riqueza ou prosperidade”.

A Guerra do Paraguai (1865-1870), funcionou como alavanca para a economia colonial, as áreas alemãs revolucionaram o modo de produção que serviu de exemplo para as novas políticas de ocupação. É interessante ressaltar nessa “revolução sociológica” a transformação, ou o choque de duas tendências bem distintas de ocupação, como afirma Lazzarotto (1982: 60):

A colonização, por imigrantes estrangeiros, foi feita à base da pequena propriedade e do trabalho livre. Até então os portugueses haviam ocupado o Brasil no sistema de latifúndio e escravidão. Evidentemente, estas duas tendências deveriam entrar em choque. De fato, a colonização estrangeira só teve sucesso onde não havia latifúndio e escravo.

Em 1875 começa a colonização italiana no estado, com destaque para dois novos elementos: o rompimento dos laços de confiança entre o governo brasileiro e os estados alemães por volta de 1855 (no qual foi editada uma lei que proibia os alemães de virem para o Brasil em função da sua situação de precariedade); e a discussão religiosa, uma vez que o Estado e Igreja no Brasil Império eram instituições unidas, e havia uma tendência de incentivar a imigração de católicos da Itália.

As novas áreas de ocupação foram na região serrana. É importante ressaltar também que, no mesmo período, italianos vieram para o Brasil Central para a substituição da mão de obra escrava, nas fazendas, e não para ocuparem espaços geográficos vazios, como ocorreu no Rio Grande do Sul. A ocupação da região Noroeste do estado foi feita a partir do século XX, pelos filhos dos colonizadores da região central e nordeste do estado, na assim chamada “conquista do oeste”.

Aspectos da construção da Regionalização no Rio Grande do Sul

A primeira parte desse artigo constituiu-se numa análise histórica do processo de ocupação do Rio Grande do Sul, sem destacar as particularidades existentes na regionalização do estado, de como cada região do estado foi ocupada – período, atores sociais, localização – que influenciaram a forma de organização e divisões regionais atuais. A falta de um histórico de divisão regional homogênea, documentada pelo estado, dificulta a identificação e a delimitação das regiões no Rio Grande do Sul. As formas de dividir o estado não coincidem, provocando uma multiplicidade de mapas ordenando as regiões no estado:

Na parte referente aos Estados da Federação, a Regionalização geralmente está vinculada a uma ação mais específica, para fins de estudos específicos, como é o caso dos zoneamentos agrícolas, ou então para fins de planejamento ou programação administrativa. Todavia, estas regionalizações muitas vezes correspondem a atividades de um ou mais órgãos setoriais, não sendo compatíveis com outras. No Rio Grande do Sul, a tendência se repetiu, fazendo com que existam várias divisões regionais diferentes produzidas ao longo do tempo, tanto por parte do Estado, como por parte de entidades civis, o que aumenta a dificuldade na identificação e na delimitação de áreas específica, e a

própria construção de uma identidade regional (Klarmann, 1999: 52)

O processo de regionalização, ou fragmentação administrativa do Rio Grande do Sul, não era um tema contemporâneo. Já no próprio processo de ocupação do estado, não se conseguiu articular uma forma eficaz de unir as ações locais com as administrativas, e esse processo ficou desequilibrado. As regiões de colonização, com regime de pequena propriedade se fragmentaram com maior intensidade do que as regiões da metade sul do estado.

Acompanhando a evolução político-administrativa do território estadual ao longo de sua história, é possível verificar o processo de fragmentação ocorrido desde o assentamento dos jesuítas (1626), passando pela instalação de vilas no Rio Grande (1751), até a criação dos quatro primeiros municípios (1805) que abrangiam todo o território do Estado à época. A fragmentação assim iniciada continuou de forma intermitente, mais acelerada em alguns períodos, de modo a redundar nos atuais 244 municípios, por força de múltiplos desmembramentos – mais acentuados sempre nas áreas de colonização dedicadas à policultura do que nas áreas de pecuária, sobretudo a Campanha (Mesquita, 1984: 99).

Hebert Klarmann analisa o processo de compatibilização do estado que, a partir da década de 1970 e 1980, passou a se estruturar, com a criação de um projeto chamado de Regionalização (Proposição de Organização Territorial do Estado para fins de Programação Regional e Urbano). Apresentava um modelo único de regionalização para uso do governo com quatro indicadores-síntese: a centralidade administrativa, o tamanho funcional, o grau de acessibilidade das cidades e o grau de comunicabilidade. A este respeito, Klarmann escreve:

O trabalho resultou em duas proposições finais: uma referente à organização territorial do Estado para fins de programação e outra relativa à hierarquia da rede de cidades. Durante a execução deste trabalho, foi feito um levantamento das várias regionalizações presentes nos órgãos setoriais, que foram comparados para aferição de sua compatibilidade, analisando-se também, à luz de uma concepção espacial francesa, os fluxos regionais e a hierarquia urbana do Estado. (Klarmann, 1999, p. 31)

Duas propostas de regionalização estiveram na pauta do governo gaúcho nas décadas de 1970 e 1980, visando possibilidades de desenvolver um sistema mais eficiente de administração, como aponta Nygaard:

No Rio Grande do Sul, em um intervalo de 15 anos, foram propostas duas regionalizações. A primeira, em 1973, a segunda, em 1988, propuseram uma divisão regional tanto para absorver e promover a já existente estrutura regionalizada dos setores de situação do Estado quanto para implantar, em cada região, um processo de planejamento para o seu desenvolvimento (Nygaard, 1990, p. 185).

O Sistema de Desenvolvimento Regional e Urbano (SISDRU) veio a responder, em três perspectivas, aos problemas do estado: A primeira, de promover o desenvolvimento das regiões dando a elas capacidade de complementar a falta de recursos de governo estadual; a segunda, promover o planejamento regional, descentralizando os projetos e fortalecendo a interiorização das instâncias administrativas e, a terceira, estimular a capacidade de engajamento das populações, integrando os agentes técnicos e a comunidade.

A operacionalização desse sistema era bastante complexa e estava calcada nos seguintes objetivos: em primeiro lugar buscava-se a horizontalização do Estado através de uma comissão permanente e grupos operacionais; em segundo, a horizontalização da região, com representantes regionais, conselhos e associações e, em terceiro lugar, a verticalização de intercâmbio geral com toda a máquina administrativa do estado. Infelizmente esse projeto não saiu do papel e não se deu a devida importância à valorização das potencialidades regionais.

O contexto histórico do Programa Estadual de Descentralização Regional influenciou a criação desse projeto: o ano de 1987 é marcado pelo processo de redemocratização política do país, e nesse processo Klarmann analisa: "... a Constituição Federal de 1988, e, seguindo-se a ela, a

Constituição Estadual de 1989, constituíram-se também num passo a frente., apontando para a descentralização do desenvolvimento e a redução das desigualdades regionais,...” (1999, p. 76). Depois de 20 anos de ditadura, o governador Pedro Simon anuncia no I Seminário Estadual de Descentralização Regional, uma nova política de desenvolvimento acopladas em 3 objetivos: a articulação da comunidade regional, a racionalização das ações setoriais do governo e a valorização das potencialidades regionais. Nygaard acrescenta que:

Merece ser comentado o fato de que se, por um lado, o Programa prevê o planejamento para o desenvolvimento de cada uma das regiões, por outro, não discute e não encaminha formas de discussão e de integração dos diferentes planos regionais, nem entre si e nem com um plano de desenvolvimento estadual. Definir prioridades regionais para transmiti-las ao Estado, a fim de que sejam simplesmente agregadas ao plano estadual, é esquecer-se dos conflitos, das incompatibilidades, dos desajustes que certamente existiram ente os objetivos e prioridades regionais e estaduais. Por isso, seria fundamental um processo de discussão para ajustar essas diferenças. (Nygaard, 1990: 188).

O programa apresentou quatro focos: Em primeiro lugar, estabeleceu metas para a divisão regional do Estado; em segundo lugar, estendeu uma eficiente programação de regionalização das ações setoriais do governo; em terceiro lugar, estabeleceu um orçamento regionalizado e, em quarto, uma reforma administrativa visando um novo ordenamento a nível regional. Nygaard faz alguns comentários relativos ao procedimento adotado:

O grau de centralidade dos núcleos urbanos, indicativo dos níveis hierárquicos das sedes municipais que determinaram as regiões polarizadas, talvez não tenha se alterado de forma significativa nos últimos 15 anos. [...] uma associação de municípios forma-se por iniciativa dos próprios municípios, por terem interesses comuns, por terem problemas comuns a resolver e porque adquirem, via associação, maior força política. [...] a estrutura espacial dos órgãos do Estado foi se formando e se transformando ao longo do tempo, mesclando critérios de eficácia e de eficiência técnica administrativa com critérios políticos. (Nygaard, 1990: 189).

O programa foi centralizado em Porto Alegre, local em que ficaria a Comissão Coordenadora e a Comissão Executiva e nas diversas regiões, também haveria estrutura organizacional composta pela Coordenação Regional e pelos colegiados Regionais da Administração Estadual dos Municípios. Na opinião de Klarmann, esse programa asseguraria a participação das regiões no processo de planejamento, integrando Estado, Município e Comunidade:

O programa visava definir uma divisão regional do Estado que promovesse uma ação coordenada e eficaz por parte dos órgãos públicos, ampliando a integração entre o governo estadual, os municípios e a comunidade local. Almejava-se com isso ampliar a participação das comunidades locais no processo político-administrativo do Estado, criando condições para a formulação de prioridades regionais que pudessem ser incorporadas ao planejamento regional e o orçamento dos órgãos estatais. (Klarmann, 1999: 57)

Um outro importante trabalho de análise do processo de regionalização do estado foi feito por Zilá Mesquita. Nele ela procura caracterizar diferentes formas de regionalização. Usando critérios como formação natural, de ocupação do território, de fins estatísticos e administrativos, a autora analisa as diferentes formas de regionalização que ocorreu no Rio Grande do Sul. Com relação ao conceito de “região natural”, Mesquita analisa que:

As unidades territoriais, habitualmente baseadas nas divisões político-administrativas, são determinadas de maneira um tanto arbitrária, além de sua instabilidade ocasionada pelos desmembramentos de áreas e emancipações, seccionando com muita frequência unidades territoriais geograficamente homogênea. (1984: 101).

Optava-se por critérios baseados pela natureza, e não político-administrativos, para que as regiões fossem dotadas de uma certa homogeneidade. Dividiu-se o estado em 8 regiões, de

acordo com os elementos climáticos e físicos. Mas, no final da década de 1960, esse conceito seria substituído, em função dos novos rumos que haviam emergido no conceito de região, apoiada em novas variáveis.

As divisões regionais vinculadas à ocupação do território, também fazem parte dessa perspectiva. Mesquita cita o trabalho de Nilo Bernardes: *Bases geográficas do povoamento do Estado do Rio Grande do Sul (1963)*, também utilizado nesse trabalho. Esse estudo procura aliar os aspectos físicos e humanos. A crítica feita por Mesquita centra-se na questão de organização do meio rural e urbano, o desequilíbrio populacional das regiões e a distância entre a população rural e os grandes núcleos urbanos, como a autora afirma:

Essas constatações conduziram-no a se interrogar sobre as razões que levaram o Rio Grande do Sul a apresentar uma densidade de população rural tão baixa e sobre as formas econômicas e padrões de densidades demográficas que teriam condicionado o povoamento para que este apresentasse no conjunto valores baixos, pois, uma vez feita a divisão regional por zonas, verificou que pouco mais da metade da população rural (57%) ocupa ¼ do território (26%). (Mesquita, 1984: 106).

A divisão regional elaborada para fins estatísticos passou a ser utilizada no ano de 1968 quando foi elaborada uma nova divisão regional no Brasil, em função do aumento populacional, da estrutura urbana, industrial e da rede rodoviária. Esse documento (Divisão do Brasil em microrregiões homogêneas – 1968) viria a influenciar as discussões em torno das divisões regionais do Rio Grande do Sul. Mesquita analisa que: “a finalidade dessa divisão é servir de base para a tabulação dos dados estatísticos, em substituição às antigas zonas fisiográficas” (1984: 113).

A divisão regional para fins administrativos foi influenciada pela introdução da Geografia Quantitativa no Brasil, na década de 1970, provocando o surgimento de inúmeros trabalhos no campo da divisão regional. As diversas variáveis de ordem econômica, física e humana passaram a ser resolvidas por meio de técnicas quantitativas. Esse processo veria a influenciar a nova forma organizativa das secretarias estaduais do Rio Grande do Sul.

No Rio Grande do Sul, várias secretarias de estado realizaram as suas próprias divisões regionais, uma vez que necessitam operar em bases regionais. Entre essas, ainda que não se pretenda esgotar o assunto mencionado todas, encontram-se as realizadas pela Secretaria da Saúde, pela Secretaria de Educação e Cultura (que há muito já estava assim organizada) e pela Secretaria do Trabalho e Ação Social. (Mesquita, 1984: 118).

Uma das principais entidades civis do estado que possui sua própria regionalização é a Associação dos Municípios do Rio Grande do Sul (FAMURS), criada em 1976, e tem como principal objetivo integrar as prefeituras municipais dentro de uma mesma região, constituindo-se em importante canal de reivindicação comum.

As delimitações da FAMURS viriam a influenciar a forma organizativa dos COREDES. Esse organismo teve como principal vantagem desvincular a identidade regional dos municípios. Seu principal problema é analisado por Klarmann (1999: 60-61): “É fato que a regionalização da FAMURS, por expressar a vontade política dos prefeitos, e não diretamente da sociedade, pode ser vítima de opiniões pessoais ou rivalidades e disputas partidárias”.

A formação dos Conselhos Regionais de desenvolvimento (COREDES) tinha como finalidade a articulação regional, incorporando a sociedade nas decisões e planejamento do desenvolvimento regional. A tentativa de descentralizar a estrutura administrativa, que estava desgastada pela rigidez dos governos militares passou por diversos obstáculos, e ainda encontra dificuldades, em função da própria multiplicidade de projetos de regionalização do estado, Klarmann (1999: 75) afirma:

A criação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES) situa-se dentro de um processo de reformulação das estratégias e métodos de

construção do planejamento estratégico estadual, principalmente no que diz respeito a participação e a formulação de propostas orçamentárias que contemplem as diferentes regiões do Estado, inserindo-as no processo de construção e dando legitimidade maior a ação protagonizada pelo mesmo. A sua construção, objeto de inúmeras outras tentativas até chegar ao formato final, remonta ao início da década de 90, após um período de maturação tanto por parte dos órgãos encarregados do planejamento regional e da articulação com as regiões no Estado, como pelos agentes regionais e entidades civis que participam desta etapa.

O principal obstáculo para a implementação dessa moderna e eficiente política de desenvolvimento regional, estava centrada na velha cultura política do Brasil que Klarmann disserta. Para o autor, os interesses e as desconfianças de alguns políticos, que temiam perder sua capacidade de representação, sempre foram um dos grandes obstáculos para a formulação de estratégias que descentralizassem as ações governamentais. Além disso, os COREDES tiveram que se adaptar a uma variada estrutura de divisão regional no estado com estruturação, funcionamento e atribuições específicas:

... é composto basicamente pela Assembléia Geral, pelo Conselho de representantes, pela Diretoria Executiva eleita e pelas Comissões Setoriais (o número delas varia conforme regimento interno a cada COREDE). Cada uma dessas instancias possui atribuições e composições específicas, discutidas e aprovadas pelo plenário do conselho. (Klarmann, 1999: 89).

O processo de articulação entre diferentes setores da sociedade era a grande base social do COREDE, principalmente com a presença e o engajamento de universidades regionais, principalmente as de caráter comunitário. Apesar disso ainda existiam, muitas dificuldades na aplicação e funcionamento eficiente dos COREDES, porque ainda persistia uma tradição entre alguns conselheiros de buscar soluções mais de caráter setorial e local do que regional, como argumenta Klarmann (1999: 106):

Ainda que existam grandes avanços na articulação dos COREDES com as ações e o planejamento do governo estadual, muitas vezes esta articulação está na dependência da vontade política do governo. Por outro lado, apresentam-se grandes deficiências na representatividade de alguns Conselhos, pondo em dúvida sua legitimidade perante a sociedade regional e sua capacidade de gestionar, junto ao governo, à vontade de sua comunidade. Esta representatividade distorcida da sociedade regional é preocupante, visto que certos grupos sociais, com interesses particulares, podem dominar a discussão, transformando um debate regional em um caminho para encontrar soluções setoriais ou localizadas.

O problema da falta de identidade regional é um grande obstáculo para o fortalecimento dos COREDES e se acentua principalmente na metade sul do Estado, mas possui debilidades em praticamente todas as regiões. A formulação de planos estratégicos de desenvolvimento é bastante flexível na participação das comunidades, respeitando assim sua autonomia na busca de projetos viáveis, como afirma Klarmann:

Além da continuidade do processo de incorporação de demanda à programação orçamentária do governo, outras linhas de ação foram fomentadas, principalmente no tocante a elaboração de Planos Estratégicos de Desenvolvimento, constituindo-se na reflexão da comunidade regional sobre a sua realidade, as suas perspectivas e os caminhos a serem trilhados dentro de um projeto regional sustentável, delineando estratégias e ações para sua concretização. (Idem: 112)

A regionalização do Rio Grande do Sul foi moldada dentro dessa perspectiva histórica, os agentes presentes na formulação de estratégias que visavam melhorar a eficácia da ação governamental se depararam com os problemas da arcaica verticalização das decisões políticas do país. Um dos elementos responsáveis por isso é a falta de uma cultura associativa de caráter sociológico horizontal, não presente na formação da sociedade gaúcha. Somente as regiões de colonização alemã e italiana passaram por um processo de relações cívicas entre suas comunidades, ao

contrário da região da campanha, que teve uma cultura marcada pela escravidão, como afirma Bandeira:

A escravidão também pode ter contribuído para criar sociedades muito mais atentas às diferenças de status e riqueza, onde os “lugares sociais” são mais fortemente definidos e as barreiras sociais – e não apenas raciais – são mais difíceis de transpor. No caso do Rio Grande do Sul o efeito da escravidão se somou às diferenças econômicas e sociais resultantes da concentração da riqueza e da propriedade da terra. (2003: 56)

Vale destacar que, em 1998 venceu nas eleições estaduais o candidato Olívio Dutra do Partido dos Trabalhadores e propôs uma nova forma de participação através do Orçamento Participativo (OP) e que teria as mesmas finalidades do COREDE. Tanto COREDE quanto OP andaram simultaneamente, não havendo uma fusão em seus procedimentos, mas também não chegou a haver um conflito entre os que defendiam uma ou outra proposta. Em 2002 sobe ao governo do estado Germano Rigoto que desregulamenta as assembleias do OP e procura fortalecer os COREDES, com a argumentação de que o OP teria fortes conotações político-partidárias.

CONCLUSÃO

Ao analisarmos as particularidades presentes no processo de ocupação do estado do Rio Grande do Sul dentro do quadro histórico, percebemos que as condições políticas, econômicas e culturais influenciaram a formação da sociedade gaúcha, moldadas pela conjuntura da história de ocupação do Brasil colonial. Vários elementos se cruzam na emergência das “classes sociais” e na implantação da civilização ocidental no Rio Grande do Sul, a começar pela tendência de ocupação militar e a característica peculiar de incentivo à colonização alemã e italiana no estado, diferente no restante do Brasil. Esses elementos passam a se entrelaçar a partir do século XX com a industrialização, que acaba por acentuar as diferenças regionais resultantes de uma ordem conservadora e oligárquica.

A bibliografia existente sobre o processo de ordenamento territorial é bastante atual. Em função da própria estruturação global da economia mundial, os termos “globalização” e “regionalização” fazem parte do debate acadêmico recente. Por isso esse trabalho procurou contribuir para essas discussões sobre o processo de ordenamento territorial no Estado do Rio Grande do Sul, fazendo uma análise historiográfica da ocupação do estado, desde os primeiros contatos do ocidente até a ocupação total do território gaúcho, e analisando as contribuições bibliográficas sobre a regionalização gaúcha, objeto de forte discussão acadêmica, no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC).

Pensamos que os COREDES, de alguma maneira, representam um avanço no sentido de descentralizar as ações do estado. As universidades comunitárias estão na medida do possível, incentivando o fortalecimento dos COREDES, com visível engajamento nas discussões que acadêmicas em torno desses conselhos.

REFERENCIAS

BANDEIRA, Pedro Silveira. *Algumas hipóteses sobre as causas das diferenças regionais quanto ao capital social no Rio Grande do Sul*. IN: CORREA, S. M. (org.) *Capital Social e Desenvolvimento Regional*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2003.

BERNARDES, Nilo. *Bases geográficas do povoamento do Estado do Rio Grande do Sul*. Ijuí: Ed. UNIJUÍ, 1997.

CESAR. *Ocupação e diferenciação do Espaço*. IN: DACANAL, J. e GONZAGA S. (org.). *RS: Economia e política*. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1979.

FERNANDES, Florestan. *A Revolução Burguesa no Brasil: Ensaio de Interpretação Sociológica*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1976.

KLARMANN, Hebert. *Região e Identidade Regional: um estudo da espacialização e representatividade regional no Vale do Rio Pardo*. Dissertação de Mestrado em Desenvolvimento

Regional. Santa Cruz do Sul: UNISC, 1999.

_____. *A Regionalização da Ação Pública no Rio Grande do Sul: Contribuição para o Debate*. Revista Agora. Santa Cruz do Sul, v.5, n. 02, p. 29-37, jul./dez. 1999.

LAZZAROTTO, Danilo. *História do Rio Grande do Sul*. 4ª ed. Porto Alegre: Sulina, 1982.

LIMA, H. R. C. *Fragmentos dos manuscritos de Simão Pereira de Sá*. IN: ALVES, F. N. (org.). *Rio Grande do Sul: ensaios históricos*. Rio Grande: FURG, 2001.

MESQUITA, Zilá. *Divisões Regionais do Rio Grande do Sul: Uma revisão*. Ensaio FEE, Porto Alegre, 5 (2): 95-146, 1984.

NIGAARD, Paul Dieter. *As regionalizações e o planejamento estadual – uma discussão sobre as dificuldades e possibilidades de um ajustamento*. Ensaio FEE, Porto Alegre, 11 (1): 184-1197, 1990.

PESAVENTO, Sandra Jatahy. *História do Rio Grande do Sul*. 6ª ed. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1992.

PINHEIRO, J. F. *Anais da Província de São Pedro*. 5 ed. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1982.

SEVERAL, Rejane da Silveira. *A Guerra Guaranítica*. Porto Alegre: Martins Livreiro, 1995.

VIANA, Oliveira. *Populações Meridionais do Brasil (volume II): O campeador Rio-Grandense*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.