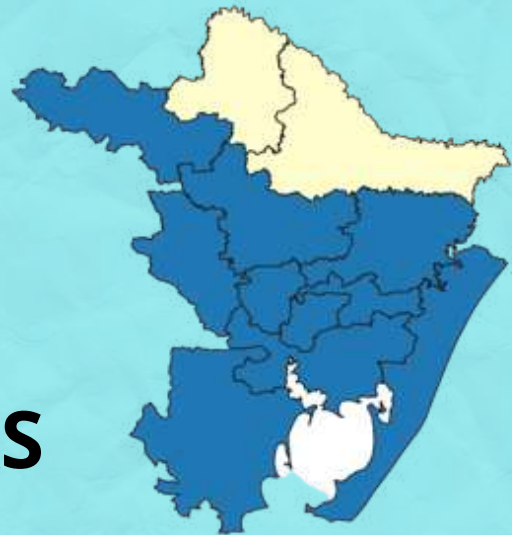


**SEMINÁRIO SOBRE  
DESENVOLVIMENTO  
REGIONAL NO RS**

**DESIGUALDADES  
REGIONAIS E  
PLANEJAMENTO  
FEDERATIVO NO RS**



**DA EXPERIÊNCIA  
ACUMULADA ÀS  
NOVAS PERSPECTIVAS.**



Editora  
Conceito

**SEMINÁRIO SOBRE DESENVOLVIMENTO  
REGIONAL NO RS**

**DESIGUALDADES REGIONAIS E  
PLANEJAMENTO FEDERATIVO NO RIO  
GRANDE DO SUL:  
DA EXPERIÊNCIA ACUMULADA ÀS NOVAS  
PERSPECTIVAS**

Editora  
Conceito  
desde 1998

1ª Edição  
Uruguaiana  
2023

## **Editores / Organizadores do E-Book**

(em ordem alfabética)

### **Allan Lemos Rocha**

Estatístico e Diretor da Paradoxo Consultora Econômica

### **Benedito Tadeu César**

Cientista Político, Professor Aposentado da UFRGS e Coordenador da Rede Estação Democracia (RED)

### **Carlos Águedo Paiva**

Economista, Diretor-Presidente da Paradoxo Consultoria Econômica e Professor do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da FACCAT

### **Roberto Ramos Morais**

Administrador de Empresas, Vice-Diretor de Pesquisa e Professor e Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da FACCAT

© dos autores

## **Desigualdades regionais e planejamento federativo no Rio Grande do Sul: Da experiência acumulada às novas perspectivas**

Organizadores: Allan Lemos Rocha, Benedito Tadeu Cesar, Carlos Aguedo Paiva, Roberto Tadeu Ramos Morais

Edição: Cezar Brites

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP) de acordo com o Código de Catalogação Anglo-Americano (AACR2)

D457 Desigualdades regionais e planejamento federativo no Rio Grande do Sul: da experiência acumulada às novas perspectivas [e-book] / Allan Lemos Rocha, Benedito Tadeu Cesar, Carlos Aguedo Paiva, Roberto Tadeu Ramos Morais (Orgs.). – 1. ed. Uruguaiiana: Conceito, 2023. 400 p.: il.; 29,7 cm.

ISBN: 978-65-87879-32-1

1. Desenvolvimento Regional. 2. Desigualdade Regional. 3. Gestão Política. I. Rocha, Allan Lemos (Org.). II. Cesar, Benedito Tadeu (Org.). III. Paiva, Carlos Aguedo (Org.). IV. Morais, Roberto Tadeu (Org.). V. Título.

CDD 330.98165

Elaborado por Simone Cadengue Ladislau – CRB-8/6350

### **Índice para catálogo sistemático:**

1. Desenvolvimento Regional
2. Desigualdade Regional
3. Gestão Política

DOI: 10.29327/5273073

Link para a Publicação: <https://doi.org/10.29327/5273073>

Todos os direitos de publicação reservados à Editora Conceito. Não é permitida a reprodução total ou parcial deste volume, sob quaisquer meios (eletrônico, digital ou mecânico), sem permissão expressa dos autores.

Publicado no Brasil, 2023.

**Editora  
Conceito**  
desde 1998

Rua Dr. Maia, 2673/4, Centro, Uruguaiiana-RS CEP 97502-701

[www.editoraconceito.com.br](http://www.editoraconceito.com.br)

[editoraconceito@yahoo.com.br](mailto:editoraconceito@yahoo.com.br)

## **CONSELHO EDITORIAL**

- **Adelar Francisco Baggio (Unijui)**
- **Almir Arantes (Unemat)**
- **Alessandra Troian (Unipampa)**
- **Carlos Alberto Diehl (Unisinos)**
- **Carlos Fernando Jung (Faccat)**
- **Cidonea Machado Deponti (Unisc)**
- **Claudionor Guedes Laimer (ATTUS Educação)**
- **Daniel Knebel Baggio (Unijui)**
- **Daniel Luciano Gevehr (Faccat)**
- **Daniel Pacheco Lacerda (Unisinos)**
- **Dieter Rugard Siedenberg (Unijui)**
- **Dilani Silveira Bassan (Faccat)**
- **Elton Castro Rodrigues dos Santos (ICOOP)**
- **Enise Barth (Universidade Federal Da Fronteira Sul)**
- **Fernando Luis Gache (Universidad Tecnológica Nacional – Buenos Aires)**
- **Gerd Wassenberg (Unijui)**
- **Heleniza Ávila Campos (UFRGS)**
- **Hugo René Gorgone (Universidad Tecnológica Nacional – Buenos Aires)**
- **Iván Gerardo Peyré Tartaruga (Universidade Do Porto – Portugal)**
- **João Carlos Bugs (Unisc)**
- **Josirene Candido Londero (Centro De Ensino Superior Dom Alberto)**
- **Lurdes Marlene Seide Froemming (Unijui)**
- **Marcela Guimarães E Silva (Unipampa)**
- **Marco André Cadoná (Unisc)**
- **Marcos Paulo Dhein Griebeler (Faccat)**
- **Martin Coy (Universität Innsbruck - Áustria)**
- **Natalício Pereira Lacerda (Unemat)**
- **Roberto Tadeu Ramos Morais (Faccat)**
- **Ronaldo Sérgio Da Silva (Universidade Do Estado De Minas Gerais)**
- **Rut Maria Friedrich Marquette (Universidade De Trás-Os-Montes- Alta Douro, Utad, Portugal)**
- **Silvio Cezar Arend (Unisc)**
- **Soraya Tanure (Ufrgs)**
- **Tiago Costa Martins (Unipampa)**
- **Vera Lucia Spacil Raddatz (Unijui)**
- **Viviane Rossato Laimer (Universidade Federal Fronteira Sul/Faculdades Anhanguera Educacional)**

# PREFÁCIO

O e-book que agora vem a público tem por objetivo manter a memória e sistematizar as conclusões do Seminário sobre Desenvolvimento Regional no RS intitulado Desigualdades Regionais e Planejamento Federativo: da Experiência Acumulada às Novas Perspectivas. O ciclo de debates ocorreu entre o dia 4 e 20 de julho de 2022 e foi um evento histórico. Talvez o mais importante Seminário sobre Desenvolvimento e Desigualdades Regionais já realizado no Rio Grande do Sul. A importância do evento deve-se a dois fatores. Em primeiro lugar pela amplitude dos temas tratados, representatividade e qualidade teórica dos expositores. Este aspecto será explorado de forma detalhada na Introdução do E-book, de autoria dos mentores e organizadores do Seminário. A Introdução se encontra logo após este Prefácio e do texto apresentando a Programação do Seminário (com links para as mesas).

O segundo fator que, do nosso ponto de vista, faz do Seminário de julho de 2022 um marco para o Rio Grande do Sul é o número e a representatividade dos atores que participaram da estrutura e colaboraram com sua realização. Abaixo, reproduzimos o folder utilizado na divulgação do evento. Como pode ser observado no mesmo, a realização do evento esteve a cargo da Rede Estação Democracia (RED) e das Faculdades Integradas de Taquara (FACCAT). Estas duas organizações definiram a estrutura do Seminário, reproduziram todas as atividades em suas redes sociais (onde ainda se encontra disponível a memória do evento) e indicaram os mediadores para as mesas.

O evento contou, ainda, com o patrocínio da AFOCEFE - Sindicato dos Técnicos Tributários do Rio Grande do Sul - e do CRESOL - Cooperativa de Crédito - e com a colaboração ativa de diversos Programas de Pós-Graduação (PPGs) da UFRGS, Unijuí e Unisinos que tomam a questão do desenvolvimento do RS e as desigualdades regionais por objeto. Estes PPGs disponibilizaram seus sistemas de mailing para a divulgação do evento, contribuindo amplamente para a elevada audiência e repercussão do Seminário no Rio Grande do Sul e no Brasil. Para além das

Universidades que participaram deste processo de divulgação (UFRGS, Unijuí e Unisinos) cabe salientar a colaboração do Fórum dos Coredes na divulgação e participação no evento. Por fim, o Seminário contou com o apoio da Assembleia Legislativa (em cujo Plenarinho foi realizada a abertura presencial do Seminário) e do Fórum Democrático.

Para além de agradecer a todos os colaboradores que viabilizaram a realização do Seminário, entendemos importante deixar aqui alguns esclarecimentos sobre a forma como o e-book foi organizado. Juntamente com o convite para a participação no Seminário, solicitou-se aos palestrantes alguma contribuição escrita para a publicação do e-book que ora disponibilizamos. Infelizmente, nem todos os palestrantes conseguiram cumprir com esta demanda, em função de suas agendas demasiadamente exigentes. A opção da editoria foi, então, a de enviar, para os participantes que não enviaram textos (e nem sequer as lâminas apresentadas no evento), a de gravação automática de suas falas, solicitando a revisão das mesmas. Mais uma vez, os retornos foram desiguais: alguns autores fizeram as alterações necessárias e autorizaram a publicação. Enquanto outros solicitaram mais tempo para eventuais ajustes.

Logo nos vimos numa espécie de *trade-off*. Se o prazo fosse estendido ainda mais, aqueles que enviaram suas contribuições logo após o Seminário seriam prejudicados. Mais: corríamos o risco de que a própria memória deste Seminário tão importante fosse se esvaindo com o passar do tempo. De outro lado, não víamos como publicar as gravações feitas sem a autorização dos autores. Qual foi a solução encontrada?

Em alguns casos, publicamos as apresentações feitas em lâminas, que nos haviam sido enviadas pelos palestrantes com autorização de divulgação. Essas lâminas não dão conta de traduzir toda a riqueza do debate. Mas, uma vez que as mesas foram gravadas e estão disponíveis, entendemos que a publicação das lâminas serviria para despertar o interesse dos leitores mais afeitos aos diversos temas tratados. Neste caso, elas servem como um estímulo para a audiência da gravação. O problema maior encontrava-se nos casos em que não houve retorno e autorização do palestrante e não dispúnhamos sequer de lâminas (que não foram apresentadas na palestra ou que não nos foram enviadas posteriormente). Neste caso, não havia outra alternativa além de informar que os palestrantes não enviaram material escrito e recomendar a audição do debate. Mas nos permitimos uma única exceção. No caso da mesa sobre Cooperativismo (mesa 6), apenas um palestrante enviou material escrito: o Professor Pedro Luís Büttgenbender. Porém, na concepção dos organizadores, esta mesa ocupava um papel central no Seminário como um todo. E era imprescindível esclarecer os motivos desta centralidade. Para enfrentar o dilema, resolvemos convidar o mediador da Mesa – Professor Carlos Águedo Paiva – para apresentar suas considerações sobre a mesma. Acreditamos que, assim, cumprimos com o objetivo de estimular a

audição da mesa sobre Cooperativismo, apontar para sua contribuição, sem incorrer numa prática que nos parecia equivocada: publicar uma fala degravada sem a devida autorização dos autores.

Este e-book está organizado por seções, sendo cada seção a composição de uma mesa do seminário. Cada seção inicia com o título da mesa, a data e hora do debate, o link para acompanhamento das palestras e a lista dos palestrantes. Após esta apresentação inicial da mesa estarão dispostas as exposições/degravações de cada palestrante seguindo a mesma ordem de fala. A única exceção diz respeito à Sexta Mesa Temática, em que, após a exposição do Professor Pedro Luís Büttgenbender, se seguirá um texto do mediador da mesa, dado que os palestrantes não enviaram textos para o e-book.

O último capítulo deste e-book é um Posfácio com a avaliação geral do Seminário. Nele, cada uma das mesas é analisada em detalhe, buscando captar e trazer à luz as principais contribuições e novidades que emergiram nos debates. O Coordenador Técnico do Seminário e Professor do PPGDR da Faccat, Professor Carlos Águedo Paiva responde pela autoria deste capítulo conclusivo.

Por fim, os Editores deste e-book gostariam de agradecer à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – a CAPES – pelos recursos aportados ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Faccat que permitiram a publicação deste e-book. A CAPES é uma instituição de Estado com mais de sete décadas de promoção da Ciência e de qualificação da produção Universitária em nosso país. Para nós, da Faccat, é uma honra e um orgulho ter a CAPES como parceira nesse projeto. Muito obrigado.

Allan Lemos Rocha  
Benedito Tadeu César  
Carlos Aguedo Paiva  
Roberto Morais



PATROCINADORES



PROMOÇÃO



APOIO



SEMINÁRIO SOBRE  
DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO RS

# DESIGUALDADES REGIONAIS E PLANEJAMENTO FEDERATIVO

DA EXPERIÊNCIA ACUMULADA  
ÀS NOVAS PERSPECTIVAS

DE 4 A 20 DE JULHO

ORGANIZAÇÃO



**RED** REDE ESTAÇÃO  
DEMOCRACIA  
COMITÊ EM DEFESA DA DEMOCRACIA E  
DO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO



## PRESENCIAL E VIRTUAL

Dias 4 e 20 de julho de 2022,  
das 14h às 18h, no Plenarinho da  
Assembleia Legislativa do RS

## SOMENTE VIRTUAL

Dias 5, 6, 11, 12, 13, 18 e 19  
de julho de 2022, das 16h às 18h

**INSCRIÇÃO** (para obtenção de certificado): <http://bit.do/seminarios>

## TRANSMISSÃO



redeestacaodemocracia



Rede Estação Democracia

Confira a programação completa nos sites das  
entidades promotoras e organizadoras

# PROGRAMAÇÃO DO SEMINÁRIO

(COM LINKS PARA AS MESAS)

SEMINÁRIO SOBRE DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO RS  
DESIGUALDADES REGIONAIS E PLANEJAMENTO FEDERATIVO:  
DA EXPERIÊNCIA ACUMULADA ÀS NOVAS PERSPECTIVAS

**PRIMEIRO BLOCO:**

**O RIO GRANDE DO SUL: DESAFIOS E PERSPECTIVAS**

**Abertura com representantes das entidades organizadoras, patrocinadoras, promotoras e apoiadoras do Seminário**

**SEGUNDA-FEIRA, 4 DE JULHO – PRESENCIAL E VIRTUAL**

**LOCAL: PLENARINHO DA ALERGS: DAS 14:00 ÀS 15:00**

Mediador da Abertura e Coordenador Geral do Seminário:

**Benedito Tadeu Cesar – RED:** Saudações com foco nos seguintes temas:

- 1) *Apresentação dos Objetivos do Seminário, Carlos Águedo Paiva – FACCAT / Coordenador Técnico do Seminário*
- 2) *O papel dos Coredes no Planejamento do Desenvolvimento Roberto Visotto, Presidente do Forum dos Coredes*
- 3) *Os sistemas informacionais das Universidades e o Planejamento do Desenvolvimento Local. Marcos Dhein Griebeler, FACCAT*
- 4) *Coredes, Universidades e Cooperativas: tripé do planejamento regional. Pedro Büttendbender, Unijuí*
- 5) *Desenvolvimento, Cooperativismo e Financiamento. Inacio Beninca, Cresol RMPA*
- 6) *Por que o desenvolvimento regional tem que ser pauta dos sindicatos dos trabalhadores? Vicente Selistre, Presidente do Sindicato dos Sapateiros de Campo Bom e Vice-Presidente da CTB*
- 7) *A defesa do Estado como promotor do Desenvolvimento passa pela educação fiscal da população. Alexandre Luzzi Rodrigues, Diretor da AFOCEFE*
- 8) *A ALERGS como espaço de debate sobre o RS. Elusa Raffo, Chefe de Gabinete da Presidência da ALERGS*
- 9) *A importância da incorporação das mulheres no debate sobre o desenvolvimento econômico. Stela Farias, Deputada Estadual ALERGS*

Link para a Mesa: <https://www.youtube.com/watch?v=xZLr0LtNV7M> (Até 1h10min)

**Mesa 1: Os desafios do desenvolvimento do RS e as desigualdades regionais: diagnóstico e políticas de enfrentamento**

**SEGUNDA-FEIRA, 4 DE JULHO – PRESENCIAL E VIRTUAL, das 15h às 17h**

**LOCAL: PLENARINHO DA ALERGS**

MEDIADOR: Volnei Picolotto (SEFAZ/RS e RED)

Expositores:

- 1) *O Papel do Estado no Processo de Desenvolvimento Capitalista no RS: uma perspectiva de longa duração.* **Paulo Timm - RED,**
- 2) *As políticas públicas de Saúde e Educação nas Relações Intergovernamentais pós Constituição de 1988.* **Ário Zimmermann (UFRGS),**
- 3) *Políticas de desenvolvimento econômico e capacidades estatais no RS.* **Carlos Henrique Horn (UFRGS),**
- 4) *Sobre uma estratégia de desenvolvimento econômico para o Rio Grande do Sul, 2019-2022.* **Junico Antunes (Unisinos e Produttore Consultoria)**
- 5) *A dinâmica recente da economia gaúcha: Aprofundamento das Desigualdades Regionais e Perda de Expressão Relativa na Economia Brasileira.* **Carlos Águedo Paiva (Faccat e Paradoxo Consultoria).**

Link para a Mesa: <https://www.youtube.com/watch?v=xZLr0LtNV7M> (De 1h15min até o final do vídeo)

## **Mesa 2: As principais experiências públicas de promoção do desenvolvimento regional no RS nas últimas décadas: avaliação de seus efeitos e perspectivas para o futuro**

**TERÇA-FEIRA, DIA 5 DE JULHO, VIRTUAL, DAS 16:00 ÀS 18:00**

- 1) *Considerações sobre os polos de modernização tecnológica no Rio Grande do Sul: 1989 a 1998. O caso do PRCT,* **Telmo Rudi Frantz, ex-Secretário de Ciência e Tecnologia do Estado do RS;**
- 2) *A construção dos Coredes,* **João Gilberto Lucas Coelho, ex-Vice-governador do Estado do RS;**
- 3) *O Reconvertul e o RECOOP enquanto instrumentos de promoção do desenvolvimento regional e enfrentamento das desigualdades.* **Vicente Bogo, Ex-Vice-governador do Estado do RS.**
- 4) *Programa de Extensão Empresarial e demais programas de cooperação das Universidades Regionais com os Arranjos Produtivos Locais* **Sergio Kapron, ex-Diretor da AGDI**
- 5) *O papel dos Coredes no Planejamento Participativo: uma política de Estado e sua evolução ao longo dos governos.* **Antonio Cargnin, Subsecretário de Planejamento**

Link para a Mesa: [As principais experiências públicas de promoção do desenvolvimento regional - YouTube](#)

## **Mesa 3: As desigualdades Regionais e o papel das Universidades Regionais em seu diagnóstico e enfrentamento**

**QUARTA-FEIRA, 6 DE JULHO, VIRTUAL, DAS 17H ÀS 19H**

- 1) *A evolução das desigualdades regionais no RS: um olhar demográfico.* **Prof. Ricardo Dagnino, Coordenador Bacharelado em Desenvolvimento Regional (UFRGS – Campus Litoral)**
- 2) *O papel dos Coredes e das Universidades no enfrentamento das desigualdades regionais: sucessos, fracassos e perspectivas.* **Profa. Maria Alice Lahorgue – Propur / FCE – UFRGS**
- 3) *O papel dos Coredes e das Universidades no enfrentamento das desigualdades regionais: sucessos, fracassos e perspectivas.* **Prof. Sérgio Luís Allebrandt – PPGDR – Unijuí**

- 4) *As desigualdades Regionais e o papel das Universidades Regionais em seu diagnóstico e enfrentamento.* **Profa. Virginia Etges, PPGDR - Unisc**
- 5) *Os Coredes e as Universidades Regionais: o caso da Faccat.* **Prof. Delmar Backes, Diretor-Geral da Faccat e Presidente do Corede Paranhana-Encosta da Serra**

Link para a Mesa: [As desigualdades Regionais e o papel das Universidades Regionais em seu diagnóstico e enfrentamento - YouTube](#)

#### **Mesa 4: O Papel das Políticas Fiscais na Promoção do Desenvolvimento e Enfrentamento dos Desequilíbrios Regionais**

**SEGUNDA-FEIRA, 11 DE JULHO, VIRTUAL, DAS 16:00 ÀS 18:00**

- 1) *A crise fiscal do Rio Grande do Sul: raízes e perspectivas (1).* **Jorge Tonetto, Secretário Adjunto da Fazenda do RS**
- 2) *A crise fiscal do Rio Grande do Sul: raízes e perspectivas (2).* **Odir Tonollier, Ex-Secretário da Fazenda do RS**
- 3) *Benefícios fiscais e desenvolvimento regional: Qual a eficácia das políticas de atração de investimentos?* **Sergio Gobetti, Pesquisador do IPEA**
- 4) *Políticas fiscais e desenvolvimento regional.* **Alexandre Luzzi Rodrigues, Diretor do AFOCFE Sindicato**
- 5) *Investimentos Públicos, Federalismo Fiscal e Políticas de Desenvolvimento no RS: limites e possibilidades dos entes federados.* **Aniger de Oliveira, Assessora Parlamentar na Área de Finanças Públicas**

Link para a Mesa: [O Papel das Políticas Fiscais - YouTube](#)

#### **SEGUNDO BLOCO:**

#### **ORGANIZAÇÕES / INSTITUIÇÕES DE ARTICULAÇÃO REGIONAL, AGROINDÚSTRIA E COOPERATIVISMO**

#### **Mesa 5: A centralidade da Agroindústria no RS e seu papel no desenvolvimento regional local e regional do Estado**

**TERÇA-FEIRA, 12 DE JULHO, VIRTUAL, DAS 16H ÀS 18H**

- 1) *A instabilidade da produção agropecuária e a necessidade de um programa de irrigação para o Estado.* **Rogério Porto (ex-Secretário Estadual Irrigação)**
- 2) *A centralidade do Agronegócio para a Economia Gaúcha.* **Economista Antônio da Luz (Farsul);**
- 3) *Agricultura, população rural e os desafios do RGS no contexto das transições alimentares globais.* **Prof. Sergio Schneider (UFRGS)**
- 4) *A agricultura enquanto cadeia agroindustrial e de serviços: muito além da porteira.* **Profa. Catia Grisa (UFRGS)**
- 5) *Um apagamento Irresponsável.* **Guilherme Cassel, Ex-Ministro do Desenvolvimento Agrário.**

Link para a Mesa: [A centralidade da Agroindústria no RS - YouTube](#)

## **Mesa 6: O Papel das Cooperativas na promoção do desenvolvimento do RS e de suas regiões**

**QUARTA-FEIRA, 13 DE JULHO, VIRTUAL, DAS 17:00 ÀS 19:00**

- 1) *Coredes, governança cooperativa e territorial para fortalecer o desenvolvimento regional!* **Prof. Pedro Luís Büttgenbender (PPGDR-Unijuí)**
- 2) *O cooperativismo gaúcho: história e perspectivas,* **Tarcisio Minetto, Gerente de Relações Institucionais e Sindicais da OCERGS**
- 3) *Crescimento, auge, crise e renovação do Cooperativismo Agroindustrial no RS.* **Sergio Feltraco (FECOAGRO)**
- 4) *As cooperativas da Agricultura Familiar no RS: limites, possibilidades e perspectivas do cooperativismo agroindustrial enquanto política de inclusão e promoção do desenvolvimento local.* **José Miguel Pretto (Conexsus);**
- 5) *O cooperativismo agroindustrial gaúcho de base pecuária: o caso da CCGL.* **Guilherme Dawson (CCGL).**

Link para a Mesa: [O Papel das Cooperativas na promoção do desenvolvimento do RS - YouTube](#)

## **Mesa 7: Desenvolvimento Endógeno, Planejamento Local-Regional e Solidarização dos Agentes Produtivos do Território**

**SEGUNDA-FEIRA, 18 DE JULHO, VIRTUAL, DAS 16:00 ÀS 18:00**

- 1) *Gestão descentralizada e participativa em tempos de conectividade em rede.* **Prof. Ladislau Dowbor (PUC-SP)**
- 2) *Solidarização e Planejamento Regional bem-sucedido: o caso do Oeste Paranaense* **Herlon Almeida, idealizador do Programa Oeste Paranaense em Desenvolvimento**
- 3) *Desenvolvimento Local, Cooperativismo e Economia Solidária.* **Juliana Picoli Agatte, Secretária de Planejamento, de Governo e Finanças da Prefeitura de Araraquara;**
- 4) *Experiências de desenvolvimento endógeno no Rio Grande do Sul: o caso de Passo Fundo pode servir de parâmetro universal.* **Junico Antunes (representando Marcos Alexandre Cittolin, ex-Secretário Municipal de Passo Fundo)**
- 5) *As cooperativas de crédito e seu papel no desenvolvimento regional e local: o caso do Cresol.* **Inacio Beninca, Gerente Comercial do Cresol da RMPA**

Link para a Mesa: [Desenvolvimento Endógeno, Planejamento Local-Regional e Solidarização - YouTube](#)

## ***TERCEIRO BLOCO: O DESAFIO DO PLANEJAMENTO DO DESENVOLVIMENTO DO RIO GRANDE DO SUL***

### **Mesa 8: O Desafio do Planejamento Descentralizado, Mas Solidário e Consistente: Mesa-Redonda / Debate**

**TERÇA-FEIRA, 19 DE JULHO, VIRTUAL, DAS 16:00 ÀS 18:00**

- 1) *Desenvolvimento e desigualdades regionais.* **Cláudio Accurso, ex-Secretário do Planejamento do Estado do RS**
- 2) *CEITEC, UERGS e a oportunidade perdida de um Parque Tecnológico Binacional: três exemplos das dificuldades de planejamento e execução de estratégias de desenvolvimento no RS.* **Renato de Oliveira, ex-Secretário de Ciência e Tecnologia do Estado do RS**
- 3) *Políticas fiscais e desenvolvimento regional.* **João Carlos Brum Torres, ex-Secretário de Planejamento do Estado do RS**
- 4) *A crise fiscal do Rio Grande do Sul: raízes e perspectivas.* **Joal de Azambuja Rosa, ex-Presidente da FEE**
- 5) *Planejamento Governamental Territorial: como avançar.* **Antônio Carlos Galvão, ex-Secretário de Política de Desenvolvimento Regional do Ministério de Integração Nacional**

Link para a Mesa: [O Desafio do planejamento Descentralizado, mas solidário e consistente - YouTube](#)

### **Mesa 9: Com a Palavras, os Pré-Candidatos ao Governo do RS: o planejamento do desenvolvimento e o enfrentamento das desigualdades regionais**

**QUARTA-FEIRA, DIA 20 DE JULHO – PRESECIAL – PLENARINHO ALERGS, DAS 14:00 ÀS 16:00**

Mesa composta pelos pré-candidatos a governador, em ordem alfabética:

**Beto Albuquerque (PSB, ausente e sem representante)**

**Edegar Pretto (PT, ausente. Enviou representante)**

**Eduardo Leite (PSDB, ausente e sem representante)**

**Gabriel de Souza (MDB, ausente. Enviou representante)**

**Luiz Carlos Heinze (PP, ausente e sem representante)**

**Marco Della Nina (Patriota - Presente)**

**Onyx Lorenzoni (PL, ausente e sem representante)**

**Rejane de Oliveira (PSTU - Presente)**

**Ricardo Jobim (Novo - Presente)**

**Roberto Argenta (PSC - Presente)**

**Vieira da Cunha (PDT, ausente. Enviou representante.)**

Link para a Mesa (até 2h 30min): [Mesa de encerramento - Desigualdades Regionais - YouTube](#)

## **MESA DE ENCERRAMENTO: CONSIDERAÇÕES FINAIS DOS ORGANIZADORES E PATROCINADORES DO SEMINÁRIO**

**QUARTA-FEIRA, 20 DE JULHO – PRESENCIAL – PLENARINHO**

**DAS 16:00 ÀS 17:00**

### **Realização:**

Rede Estação Democracia (RED) e Faculdades Integradas de Taquara (FACCAT)

### **Patrocínio:**

AFOCEFE (Sindicato dos Técnicos Tributários do Estado do Rio Grande do Sul) e Cresol-Sicoper Cooperativa de Crédito

### **Promoção e Divulgação:**

Fórum dos COREDES

Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Unijuí;

Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural da UFRGS

Programa de Pós-Graduação em Dinâmicas Regionais da UFRGS-Campus Litoral.

Programa de Mestrado Profissional em Gestão de Negócios da Unisinos

### **Apoio:**

Assembleia Legislativa do Estado do RS e Fórum Democrático

Link para a Mesa (de 2h 35min em diante): [Mesa de encerramento - Desigualdades Regionais - YouTube](#)

# SUMÁRIO

<b>PREFÁCIO</b> .....	<b>5</b>
<b>I. INTRODUÇÃO</b> .....	<b>18</b>
<b>II. Primeira Mesa Temática - Os desafios da Economia Gaúcha – 04/07/2022 ...</b>	<b>23</b>
1. O Papel do Estado no processo de desenvolvimento capitalista no RS: uma perspectiva de longa duração .....	24
2. As relações intergovernamentais pós Constituição de 1988: a questão da Saúde e da Educação .....	29
3. Políticas de desenvolvimento econômico e capacidades estatais no RS .....	48
4. Sobre uma estratégia de desenvolvimento econômico para o Rio Grande do Sul, 2019-2022 .....	51
5. A dinâmica recente da economia gaúcha: Aprofundamento das Desigualdades Regionais e Perda de Expressão Relativa na Economia Brasileira .....	65
<b>III. Segunda Mesa Temática: A história recente do Planejamento do Desenvolvimento Regional no Rio Grande do Sul – 05/07/2022 .....</b>	<b>76</b>
1. Considerações sobre os polos de modernização tecnológica no Rio Grande do Sul: 1989 a 1998. O caso do PRCT .....	77
2. A Construção dos Coredes .....	82
3. O Reconversul e o RECOOP enquanto instrumentos de promoção do desenvolvimento regional e enfrentamento das desigualdades .....	85
4. Programa de Extensão Empresarial e demais programas de cooperação das universidades regionais com os Arranjos Produtivos Locais .....	90
5. O papel dos Coredes no Planejamento Participativo: uma política de Estado e sua evolução ao longo dos governos .....	98
<b>IV. Terceira Mesa Temática: Universidades Regionais, Coredes e Planejamento do Desenvolvimento – 06/07/2022 .....</b>	<b>104</b>



1. A evolução das desigualdades regionais no Rio Grande do Sul: um olhar demográfico .....	105
2. O papel dos Coredes e das Universidades no enfrentamento das desigualdades regionais: o caso da UFRGS .....	136
3. O papel dos Coredes e das Universidades no enfrentamento das desigualdades regionais: o caso da Unijuí .....	141
4. As desigualdades Regionais e o papel das Universidades Regionais em seu diagnóstico e enfrentamento .....	148
5. Os Coredes e as Universidades Regionais: o caso da Faccat .....	156
<b>V. Quarta Mesa Temática: Políticas Fiscais e Desenvolvimento Regional – 11/07/2022 .....</b>	<b>160</b>
1. A crise fiscal do Rio Grande do Sul: raízes e perspectivas (1) .....	161
2. A crise fiscal do Rio Grande do Sul: raízes e perspectivas (2) .....	167
3. Benefícios fiscais e desenvolvimento regional: Qual a eficácia das políticas de atração de investimentos? .....	170
4. Investimentos Públicos, Federalismo Fiscal e Políticas de Desenvolvimento no RS: limites e possibilidades dos entes federados .....	176
<b>VI. Quinta Mesa Temática: A centralidade da Agricultura na Economia Gaúcha – 12/07/2022 .....</b>	<b>182</b>
1. A instabilidade da produção agropecuária e a necessidade de um programa de irrigação para o Estado .....	183
2. A centralidade do Agronegócio para a Economia Gaúcha .....	193
3. A agricultura enquanto cadeia agroindustrial e de serviços: muito além da porteira .....	199
4. Um Apagamento Irresponsável .....	206
<b>VII. Sexta Mesa Temática: A contribuição das Cooperativas para o Desenvolvimento do Rio Grande do Sul – 13/07/2022.....</b>	<b>209</b>
1. Coredes, governança cooperativa e territorial para fortalecer o desenvolvimento regional! .....	210

2. O papel do cooperativismo na promoção do desenvolvimento e no enfrentamento das desigualdades regionais no RS .....	215
<b>VIII. Sétima Mesa Temática: O Desenvolvimento Local e Regional Promovido e Realizado desde o Território – 18/07/2022 .</b> ....	<b>237</b>
1. Gestão descentralizada e participativa em tempos de conectividade em rede .....	238
2. Solidarização e Planejamento Regional bem sucedido: o caso do Oeste Paranaense	245
3. Experiências de desenvolvimento endógeno no Rio Grande do Sul: o caso de Passo Fundo pode servir de parâmetro universal .....	255
<b>IX. Oitava Mesa Temática: Os Desafios do Planejamento – 19/07/2022</b> .....	<b>278</b>
1. Desenvolvimento e desigualdades regionais .....	279
2. CEITEC, UERGS e a oportunidade perdida de um Parque Tecnológico Binacional: três exemplos das dificuldades de planejamento e execução de estratégias de desenvolvimento no RS .....	283
3. Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional .....	295
4. Uma Agenda para o Desenvolvimento Regional .....	302
5. Planejamento Governamental Territorial: como avançar .....	308
<b>X. Nona Mesa – Com a palavra, os Pré-Candidatos ao Governo do RS: o planejamento do desenvolvimento e o enfrentamento das desigualdades regionais - 20/07/2022</b> .....	<b>332</b>
<b>XI. POSFÁCIO</b> .....	<b>333</b>

## I. INTRODUÇÃO

É com grande satisfação que a Comissão Organizadora do Seminário sobre “Desigualdades Regionais e Planejamento Federativo: da experiência acumulada às novas perspectivas” cumpre com a demanda que nos foi feita pela equipe de editores do e-book que ora vem à público de escrever esta Introdução ao mesmo. E isto porque acreditamos que esta obra tenha vindo para ser um marco no debate gaúcho sobre o desenvolvimento regional. Afinal, o próprio Seminário já foi um marco. Mas se ele ficasse registrado tão somente na forma de vídeos, temíamos que uma parcela importante das contribuições que ele trouxe acabasse sendo perdida na verdadeira “hiperinflação” de material audiovisual disponibilizado atualmente pelas mais diversas redes sociais que operam na internet. Mesmo aqueles ouviram falar do Seminário ou participaram como ouvintes ou palestrantes por vezes têm dificuldade em encontrar o vídeo específico que gostariam de assistir novamente. O que dizer, então, do enorme público potencialmente interessado no tema do desenvolvimento regional e da economia gaúcha e que sequer teve acesso à divulgação do evento realizado em julho de 2022? Com a edição deste e-book pela Faccat, temos garantida a preservação da memória deste que, do nosso ponto de vista, foi o mais importante Seminário sobre Desenvolvimento Regional já realizado no Rio Grande do Sul até hoje.

São vários os motivos que nos levam a caracterizar o Seminário de Julho de 2022 como um evento histórico, cuja memória merece ser preservada. Em primeiro lugar, encontra-se o fato de o Seminário ter contado com a participação das principais lideranças políticas e intelectuais responsáveis pela formulação teórica, o planejamento e a implementação das políticas que nortearam promoção do desenvolvimento territorial e enfrentamento das desigualdades regionais no RS nos últimos 40 anos. Referimo-nos aqui a pessoas como Joal de Azambuja Rosa (Presidente da Fundação de Economia e Estatística nos Governos Amaral de Souza e Jair Soares), Claudio Accurso (Secretário do Planejamento no Governo Pedro Simon), João Gilberto Coelho (Vice-Governador e Secretário de Ciência e Tecnologia no Governo Alceu Collares), Maria Alice Lahorgue (Secretária Adjunta do Desenvolvimento do Governo Alceu Collares), Vicente Bogo (Vice-Governador no Governo Antônio Britto), Telmo Rudi Frantz (Secretário de Ciência e Tecnologia do Governo Antônio Britto); João Carlos Brum Torres (Secretário do Planejamento dos Governos Antônio Britto e Germano Rigotto); Carlos Henrique Horn (Presidente do BRDE nos governos Olívio Dutra e Tarso Genro); Renato de Oliveira (Secretário de Ciência e Tecnologia do Governo

Olívio Dutra e Secretário Adjunto de Desenvolvimento Econômico do Governo José Ivo Sartori); Ário Zimmermann (Secretário da Fazenda no Governo Germano Rigotto); Rogério Porto (Secretário Especial de Irrigação no Governo Yeda Crusius); Odir Tonollier (Secretário da Fazenda no Governo Tarso Genro); Junico Antunes (Secretário Adjunto do Desenvolvimento do Governo Tarso Genro); Sergio Kapron (Diretor da Agência Gaúcha de Desenvolvimento e Promoção do Investimento no Governo Tarso Genro); Jorge Tonetto (Secretário Adjunto da Fazenda no Governo Eduardo Leite) e Antonio Cargnin (Secretário Adjunto de Planejamento no Governo Eduardo Leite). Se o único objetivo do Seminário fosse fazer o registro oral e escrito das políticas de desenvolvimento passadas a partir da visão daqueles que as implementaram, o evento já seria memorável e a preservação de sua memória seria fundamental. Mas isto não é tudo.

A pré-seleção de nomes para compor as mesas não tinha como critério apenas a participação prévia dos convidados na formulação, gestão e/ou avaliação de políticas públicas num determinado período do passado. Igualmente relevante era que os palestrantes estivessem dispostos a **debater** e **confrontar** as experiências das quais eles foram protagonistas com gestores que adotaram políticas distintas nos governos anteriores ou posteriores. Além disso, queríamos que os debates envolvessem analistas e avaliadores de políticas públicas de perfil mais técnico do que político, com origem,

- 1) na **academia** - mormente nas Universidades com Programas de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Rural - e em organizações **não-governamentais** - mormente os Coredes -, representados no Seminário pelos Professores Delmar Backes (Faccat), Virgínia Etges (Unisc), Sergio Allenbrandt (Unijuí), Pedro Büttenbender (Unijuí), Maria Alice Lahorgue (UFRGS-POA), Sergio Schneider (UFRGS-POA), Catia Grisa (UFRGS-POA e Litoral) e Ricardo Dagnino (UFRGS-Litoral);
- 2) em organizações de **representação produtiva e empresarial**, tais como Fecoagro (representada por Sergio Feltraco), Farsul (representada por Antonio da Luz) e Cresol (representada por Inacio Beninca);
- 3) no funcionalismo público de carreira, em especial das áreas de planejamento e administração fiscal e financeira do Estado do Estado do RS (representadas por técnicos da SEPLAN, SEFAZ, TCE, Alergs, como Antonio Cargnin, Jorge Luís Tonetto, Odir Tonollier e Aniger de Oliveira);
- 4) na academia e em instâncias **nacionais** de debates e ordenamento do desenvolvimento regional, como o Professor Ladislau Dowbor<sup>1</sup>, Guilherme Cassel (Ministro do Desenvolvimento Agrário no segundo mandato do Presidente Lula da Silva) e Antônio Carlos Galvão (Secretário de Desenvolvimento Regional do Ministério de Integração Nacional no segundo mandato do Presidente Lula da Silva); e, *last but not least*
- 5) agentes responsáveis pelo planejamento e gestão de políticas bem sucedidas de desenvolvimento regional e local no Rio Grande do Sul e em outros Estados da Federação, tais como Herlon Almeida (Ex-Coordenador do Programa Oeste em Desenvolvimento, PR), Juliana Picoli Agatte (Secretária de Planejamento, de Governo e

---

<sup>1</sup> Intelectual de renome mundial e autor de diversos livros sobre desenvolvimento regional, nacional e internacional, como *O que é o Poder Local*; *A era do capital improdutivo* e *Crises e Oportunidades em Tempos de Mudança*.

Finanças da Prefeitura de Araraquara); Marcos Alexandre Cittolin, Ex-Secretário Municipal de Desenvolvimento Econômico de Passo Fundo).

É importante perceber que este conjunto de critérios está longe de ser trivial. Em primeiro lugar, em função de algumas peculiaridades da história política e econômica do RS nas últimas quatro décadas. Desde a retomada das eleições diretas para Governador, em 1982, até o último pleito estadual, em 2022, nenhum governador foi reeleito; nem, tampouco, foi eleito qualquer candidato do mesmo partido, apoiado pelo ex-governador<sup>2</sup>. Esta contínua troca de nomes e legendas, em disputas acirradas (que sempre envolveram segundo turno, desde que o mesmo foi instituído na Constituição de 1988) entre os principais partidos do RS e do Brasil de espectros políticos bastante distintos (PDS - hoje, PP -, PMDB, PDT, PT e PSDB) deixaram sequelas no plano da solidariedade entre agentes que atuaram nos distintos governos.

Além disso, a economia gaúcha não apresentou um desempenho particularmente alvissareiro nestas quatro décadas<sup>3</sup>. Este é, aliás, um dos motivos da dificuldade na recondução dos governadores e das desavenças entre lideranças das distintas gestões: ao longo de quatro décadas. Foram recorrentes as acusações de incompetência dos opositores aos governadores em campanha pela reeleição. O que se desdobrava, muitas vezes, na descontinuidade de programas econômicos e sociais independentemente de sua qualidade. Implantados num determinado governo – que, ao fim e ao cabo, veio a ser derrotado – eles eram, ou descontinuados, ou radicalmente alterados no governo subsequente. Muitas vezes sem outra razão de ser do que a pretensão (sem qualquer fundamento objetivo) de que, se o programa foi inaugurado pelo adversário, não pode ser eficaz, efetivo e eficiente<sup>4</sup>. Afinal, para um maragato, não existe chimango do bem. E vice-versa.

Porém, a importância do Seminário de Julho de 2022 transcende à excelência e expertise dos palestrantes convidados. Sua importância também está referida ao tema. As desigualdades regionais no Rio Grande do Sul são um problema secular que possui peculiar dinamismo. A despeito das inúmeras políticas públicas implementadas para seu enfrentamento, elas vêm se aprofundando década após década. A performance demográfica é a expressão mais simples do problema: na segunda década do século XXI, oito dos vinte e oito Coredes perderam população em termos absolutos. Neste período, das sete Mesorregiões Geográficas do RS (IBGE), apenas duas – Nordeste e Metropolitana de Porto Alegre – ampliaram sua participação na população total. E o fizeram de forma expressiva para um período tão curto, passando de 54,2% para 55,7% do total dos

---

<sup>2</sup> Em 2022, pela primeira vez um partido - o PSDB - foi reeleito. Mas é importante notar que mesmo neste ano, formalmente, o **mandatário** não foi reeleito; pois Leite havia se afastado do cargo para disputar a indicação como candidato a Presidente nas prévias nacionais do PSDB.

<sup>3</sup> A este respeito, veja as falas de Carlos Henrique Horn e Carlos Águedo Paiva na primeira mesa e de Rogério Porto e Antônio da Luz na quinta mesa.

<sup>4</sup> A este respeito, veja-se a impactante fala de Maria Alice Lahorgue sobre a história do Porto Alegre Tecnópolis.

habitantes do Estado. Estas duas Mesorregiões respondem por apenas um quinto da área do Estado e são vizinhas, perfazendo uma grande unidade com um núcleo central no polígono definido pelos municípios de Porto Alegre, Novo Hamburgo, Caxias do Sul, Gramado, Osório e Gravataí. O RS comporta polos dinâmicos fora desta área? Sim, sem dúvida. Mas é preciso reconhecer o caráter de excepcionalidade dessas experiências. Pelo menos até agora.

O tema das desigualdades regionais não é uma questão menor, nem se limita a preocupações de cunho ético como a “isonomia econômica dos territórios”. As distintas regiões operam como vasos comunicantes, de sorte que o dinamismo de uma reverbera sobre as demais. Se uma região agrícola estagna ou cresce muito abaixo de seu potencial, a demanda sobre os insumos industriais para a produção agropecuária, produzidos em outras regiões, também cresce a taxas inferiores ao seu potencial. O mesmo ocorre com os serviços de beneficiamento, transporte e comercialização das safras. Os descompassos e desequilíbrios nas trocas inter-regionais afetam a performance da economia gaúcha como um todo, que fica aquém do seu potencial.

A dinâmica econômica gaúcha é determinada essencialmente pelos encadeamentos agroindustriais. O que solidariza as diversas regiões entre si. Por isto mesmo a questão das desigualdades regionais, sua persistência e aprofundamento, torna-se uma questão estratégica para o planejamento do desenvolvimento estadual. Especialmente quando se tem em vista que diversos projetos e programas de enfrentamento deste grave problema já foram encetados com sucesso apenas parcial. Em função disto o **Seminário sobre Desigualdades Regionais e Planejamento Federativo no Rio Grande do Sul** (doravante Seminário) tem como objetivos:

- a) Analisar a dinâmica da economia gaúcha recente e suas perspectivas futuras, assinalando as conexões entre esta dinâmica e a divisão produtiva regional;
- b) Sistematizar os programas de enfrentamento das desigualdades regionais no RS adotados nos governos recentes
- c) Sistematizar a experiência de planejamento participativo e federativo representado pelos Coredes, bem como a participação dos centros regionais de ensino e pesquisa na elaboração de planos de desenvolvimento local e regional;
- d) Avaliar o papel da política fiscal municipal e estadual na promoção do desenvolvimento, bem como as limitações das mesmas em função da crise fiscal do Estado do Rio Grande do Sul;
- e) Avaliar o papel da agropecuária e dos encadeamentos agroindustriais na promoção do desenvolvimento local e regional e no enfrentamento das desigualdades regionais;
- f) Avaliar a potencialidade da incorporação de novos agentes no processo de planejamento federativo em papel de protagonismo, com ênfase nas cooperativas agropecuárias e nas estruturas e sistemas cooperativos em geral;
- g) Avaliar o potencial do planejamento estadual, seja em suas formas tradicionais, seja em novos padrões de cooperação e participação federativa;

- h) Dar audiência às propostas dos pré-candidatos ao governo estadual para o planejamento do desenvolvimento e o enfrentamento das desigualdades regionais.

O Seminário realizar-se-á entre os dias 4 e 22 de julho, em plataforma mista (presencial e virtual), e contará com 11 mesas. Os temas, as datas, a composição de cada mesa e a plataforma de realização encontram-se na programação anexa. Todo o Seminário será filmado-gravado e ficará disponível para livre acesso. Há, também, a intenção de produzir um e-book com as contribuições dos participantes.

O Seminário é uma realização da Rede Estação Democracia (RED) em conjunto com as Faculdades Integradas de Taquara (FACCAT). Tem o patrocínio da do Sindicato dos Técnicos Tributários do Estado do RS (Afocefe) e da Cooperativa de Crédito CRESOL. Além disso, o Seminário conta com a promoção e divulgação do Fórum dos Coredes e dos seguintes Programas de Pós-Graduação: Desenvolvimento Regional da Unijuí; Dinâmicas Regionais da UFRGS-Campus Litoral; Desenvolvimento Rural da UFRGS-Campus Central; e Mestrado Profissional em Gestão de Negócios da Unisinos. E conta com o apoio da Assembleia Legislativa do Estado do RS e do Fórum Democrático.

Comissão Organizadora do Seminário

**Benedito Tadeu César**  
Coordenação Geral

**Carlos Águedo Paiva**  
Coordenação Técnica

**Junico Antunes**

**Núbia Silveira**

**Paulo Timm**

## **II. Primeira Mesa Temática - Os desafios da Economia Gaúcha – 04/07/2022**

A Primeira Mesa Temática tem início a partir de 1h 20min do vídeo disponível em:  
[Seminário de Desenvolvimento Regional do RS - 04/07/2022 - YouTube](#)

A Primeira Mesa Temática foi composta pelos seguintes Palestrantes e Mediador:

- **Paulo Timm** – ex-Professor da Universidade de Brasília – UnB
- **Ário Zimmerman** – Professor da UFRGS e ex-Secretário da SEFAZ/RS
- **Carlos Henrique Horn** – Professor da FCE-UFRGS e Ex-Presidente do BRDE
- **Junico Antunes** – Professor da UNISINOS e CEO da Prodttare
- **Carlos Aguedo Paiva** – Professor da FACCAT e Presidente da Paradoxo Consultoria
- **Mediador: Volnei Piccolotto** (RED e SEFAZ)



# **1. O Papel do Estado no processo de desenvolvimento capitalista no RS: uma perspectiva de longa duração**

**Paulo Timm<sup>5</sup>**

Preliminarmente queria prestar aqui a minha homenagem a um velho amigo e professor que, acho, me representaria melhor como decano nessa ocasião: o querido Cláudio Accurso, com quem trabalhei na Planisul em 1968, quando recém terminava o curso de Economia. Devo a ele, Pedro Goss e Walter Hahn meu primeiro pós graduação: O XXIII Curso Cepal/BNDE, realizado, naquele ano, aqui em Porto Alegre. Ao fazer algumas reflexões sobre Rio Grande do Sul, eu também não poderia deixar de agradecer a dois amigos que me ajudaram a completar a percepção que tenho do nosso Estado: Giovanni Mesquita do Estreito, com a sua importante biografia de Bento Gonçalves, e Luiz Roberto Targa, cujo “Gaúchos e Paulistas na construção do Brasil Moderno”, publicado o ano passado, um dos livros mais importantes na análise do processo de desenvolvimento do Rio Grande do Sul. Por fim, gostaria de me referir ao trabalho de Carlos Schmidt e o Ronaldo Herrlein, intitulado “Notas Sobre o Desenvolvimento do Rio Grande do Sul”; texto que, apesar de já ter 20 anos desde sua publicação, me permitiu uma atualização sobre temas e questões mais recentes.

Eu me formei aqui em Porto Alegre, mas passei 40 anos fora, em Brasília, trabalhando no IPEA, onde fui coordenador da área de Desenvolvimento Regional. Foi lá que eu vim a descobrir que uma região é, acima de tudo “estado de espírito”, uma sensação de “pertencimento”; e foi dentro desta perspectiva que eu desenvolvi minha compreensão do que é a economia do Rio Grande do Sul. Lá descobri, também, que fomos pioneiros na questão de estudos de economia regional, praticamente ao mesmo tempo que Celso Furtado pensava a questão nordestina. Depois vieram nomes como Francisco Magalhães, no Paraná, Élcio Costa Couto e Álvaro Santiago, em Minas Gerais, Carlos Lessa, com excelentes estudos, embora tardios sobre Economia do Rio de Janeiro e Armando Mendes, com seus Instrumentos para Invenção da Amazônia. A todos eles, meu reconhecimento. E vou abrir esse debate com uma passagem de Carlos Drummond de Andrade que diz assim: “De todos os prismas de uma joia, quantos há que eu não percebo?”. E digo isso porque Rio Grande do Sul sempre foi a “joia da coroa”, seja no Império, seja na República. Mas trata-se de uma joia pouco reconhecida, que não é adequadamente percebida e valorizada pela inteligência do centro do país. Muitos autores e intérpretes do Brasil em outros Estados da Federação não

---

<sup>5</sup> Graduado em Ciências Econômicas pela UFRGS, Pós-Graduado na ESCOLATINA, da Universidade do Chile e CEPAL/BNDES. Foi professor da Universidade de Brasília – UnB – e Técnico do IPEA. Atualmente é apresentador na Rede Estação Democrática (RED).

compreendem a importância do Rio Grande do Sul. A grande preocupação do Moysés Vellinho e do Dante de Laytano, nossos baluartes em meados do século passado, foi a de explicar para inteligência nacional, em seus livros e artigos na revista “Província de São Pedro”, que nós não éramos o que eles pensavam, éramos, sim, brasileiros... Porque havia um certo entendimento na crítica do centro do país de que nós não seríamos sequer brasileiros. Nós éramos vistos como “estranjas” por intelectuais como José Veríssimo e outros. Veja-se:

“Segundo a ótica dos não positivistas, que constituíam a maioria esmagadora dos intelectuais brasileiros, em meados da República Velha, a ditadura comtiana e seus atavios despertavam menos a admiração do que a crítica e até o escárnio. José Veríssimo e Sílvio Romero, membros fundadores da Academia Brasileira de Letras ..., figuravam entre os críticos sociais que tinham pouco a admirar no Rio Grande do Sul. Veríssimo supunha a atividade pastoril “atrasadíssima, não sofrendo comparação com o que é na Argentina e no mesmo Uruguai”. A constituição do Rio Grande é que inspirou Veríssimo a denominar este Estado de um “corpo estranha na Federação Brasileira”. Em sua opinião, o tempo haveria de abolar a “monstruosa obra” de Júlio de Castilhos

Sílvio Romero, o principal folclorista e historiador literário de sua época, considerava São Paulo o único Estado da União dotado de liderança progressista. Foi até mais rigoroso do que Veríssimo, em relação ao Rio Grande. Romero admitiu que a Constituição de 14 de Julho violava a Constituição Federal e condenou o que chamava de “castilhismo positivóide”. O RS tinha o pior governo do Brasil, declarou. O Estado gaúcho era controlado por um absolutismo ditatorial positivista, instituído por Júlio de Castilhos e deturpado ridiculamente pela simplicidade sorridente e loiolesca do seu mumificado sucessor.

Assim era o RS nos primeiros anos do século. Subdesenvolvido perante os padrões europeus e antidemocraticamente governado...” (Alec Nove, in O Regionalismo Gaúcho – Ed. Perspectiva – São Paulo, 1971).

O que eu vou tentar demonstrar é que, não há um só tênue elemento de verdade nessas teses etnocentristas que mais tarde seriam encampadas por muitos estudiosos da Universidade de São Paulo. Seu equívoco central encontra-se no fato dela não ser capaz de explicar o fato de que o Brasil se desenvolve e consolida sua unidade nacional a partir de 1930, a partir da replicação do padrão de desenvolvimento a que tem origem no Rio Grande do Sul. E isto porque foi aqui que se deu a primeira experiência desenvolvimentista no Brasil, ainda na Primeira República, tema exaustivamente tratado por Luiz Roberto Targa em sua tese de doutorado, levada ao seu citado livro:

Gaúchos e Paulistas na Construção do Brasil Moderno, de Luiz Roberto Targa, Ed. Mottironi, Torres RS, 2021, que não hesita em afirmar (pg.247): “Foi a atitude dos positivistas... que afirmaram sua posição de poder do Estado por meio de uma violência política extrema. Eles não temeram a Guerra Civil, uma guerra que justamente acabou instalando a modernidade no país”.

Desde logo, é preciso que se entenda que, desde sempre, isto é, da fundação do Presídio do Rio Grande, em 1737, sempre fomos uma colônia de povoamento. Não tivemos plantations como fundamento da ocupação. As charqueadas, que em certa medida adotaram o escravismo e a especialização por produto, vieram depois e se destinavam ao mercado interno, inaugurando o que Paulo Renato Souza, em sua Tese de MS na Escolatina, Chile, denominaria modelo primário-exportador-interno. Este fato está no DNA do Rio Grande do Sul, nos fundamentos de sua história peculiar. Desde sua origem, o Rio Grande do Sul foi fruto da intervenção estatal. A ocupação da fronteira sul se dá como conquista militar e paramilitar. Em função do clima temperado e dos questionamentos políticos sobre o direito de posse do território pela Metrópole Portuguesa, as terras do atual Rio Grande do Sul não eram suficientemente atrativas para os capitais privados, para o desenvolvimento de empreendimentos comerciais. Então foi dado um passo, muito peculiar, já em plena vigência pombalina em Portugal, por aquele que foi o primeiro grande artífice da história do Rio Grande do Sul, o fundador do nosso DNA. Este homem foi José Marcelino de Figueiredo, fundador de Porto Alegre e Governador do Rio Grande do Sul em 1769 e em 1773. Uma importante história, embora em forma de ficção deste personagem está em “O Governador do Fim do Mundo”, do escritor riograndino Sinval Medina. Foi Marcelino de Figueiredo que, contrariando interesses já existentes na Província, expulsou os castelhanos e entregou sesmarias a casais açorianos pobres contrariando a Boa Sociedade proprietária da época. Criou também a primeira província indígena para garantir a presença dos índios na integração do Rio Grande do Sul. Instituiu a forte presença do Estado porque esta era uma terra de discórdias e muita disputa, uma terra ocupada, que formalmente pertencia à Espanha pelo Tratado de Tordesilhas. Targa fala muito sobre a importância Militar do Rio Grande do Sul; nós sempre fomos uma Província militarizada. E este fator está no DNA da organização política do Rio Grande do Sul na Primeira República. É pela contaminação do positivismo entre políticos republicanos e oficialidade do Exército que se gestou entre nós o primeiro modelo de desenvolvimento impulsionado por um Estado intervencionista. Este padrão de organização da Política no Estado nos custou duas guerras civis. Não que os setores liberais conservadores ignorassem a necessidade de desenvolver o território. Mas não compreendiam que, para construir uma nação, é preciso um poder político que regule as relações sociais para além dos interesses privados. Ele tem que ser capaz de absorver no seu interior

o horizonte da Nação enquanto coletividade. Isso exigia industrialização, mas eles jamais compreenderam isso.

Esta visão não gerou resistências apenas internamente. Ela não agradou principalmente às lideranças políticas e intelectuais do centro do país; porque eles tinham uma visão de que o centro civilizatório do país era o eixo Rio - São Paulo. Éramos vistos como bárbaros, como destaquei acima no livro de Alex Nove, aliás, o primeiro estudo que temos mais sistemático de Economia Regional. Falo, aqui, com o coração na mão porque eu sou um velho trabalhista e sigo, naturalmente, a cartilha de Júlio de Castilhos, dos chimangos, de Vargas e de Leonel Brizola. Mas a verdade é que criamos, aqui no Rio Grande do Sul, o primeiro modelo desenvolvimentista que, mais tarde, seria reeditado por Vargas no Brasil. Este modelo permitiu articular três campos de desenvolvimento correspondentes ao povoamento no Estado. O povoamento no extremo sul foi mais militar; já em 1800, como resultado desta ocupação tínhamos cerca de 600 estâncias montadas na fronteira e já experimentávamos, a partir de 1780, o ciclo das primeiras Charqueadas em Pelotas. Em seguida, graças a Borges do Canto, reincorporamos das Missões, em 1801, assegurado pelo Tratado de Badajoz, em 1809, não só o vasto território das Missões, mas sua alma, seus povos originários. Tudo “povoamento”. O povoamento continuaria crescendo com a vinda de imigrantes europeus. Em 1824 a minha nobre Família, com outros 30 alemães, chegou a São Leopoldo. Mais “povoamento”. Formamos, em pouco tempo, três polos de ocupação e de povoamento, que viriam a se articular dinamicamente dando origem a uma boa rede de cidades interioranas: Bagé, Dom Pedrito, Pelotas, Pelotas, Rio Grande, Santa Maria, Rio Pardo, São Leopoldo, Porto Alegre. Targa e também o Giovani Mesquita me deram, com suas pesquisas, os elementos que me faltavam para completar minha ideia de que neste conglomerado montamos uma verdadeira nação, capaz assegurar um progresso permanente e garantia de sobrevivência digna a todos os que aqui viviam. Não se tratava de uma sociedade dual, dicotômica, voltada para o mercado externo, sob controles externos. Ela permitiu uma redistribuição das inovações tecnológicas em forma até de melhores salários e formação de uma vigorosa classe média internamente. Politicamente, aliás, conseguimos articular sempre, desde Júlio de Castilhos, como ensina Miguel Bodéa e em seu “Trabalhismo e Populismo – O Caso do Rio Grande do Sul” – Dissertação de Mestrado USP, 1984 – uma forte liderança regional com um representante igualmente forte na esfera federal, garantindo, com isso, nosso peso neste cenário: Julio de Castilhos + Pinheiro Machado, depois Borges de Medeiros + Getúlio Vargas, mais tarde Vargas + Alberto Pasqualini, então Vargas depois de 30 e Jango e Brizola, no comando do Estado e finalmente, depois de 1961, Brizola no Rio Grande e Jango como Presidente. O importante disso tudo é que conseguimos cunhar um modelo de desenvolvimento integrado tendo como força motriz o mercado interno e como objetivo maior a redistribuição dos

benefícios do progresso à formação de grupos sociais mais complexos, intermediários, a uma rede urbana de ocupação de todo o Estado e que cresceria ainda mais no século XX com a montagem de um polo metal mecânico e de confecções que se estende de Porto Alegre serra acima. Nenhum outro Estado o fez, nem mesmo São Paulo. Eu morei muitos lugares do Brasil morei em Rondônia, conheci bem o Amapá, morei muitos anos em Goiás. Sabem o que são esses estados? Uma capital e uma vastidão que só pouco a pouco vai se integrando aos padrões cosmopolitas de suas capitais. Não é o como no Rio Grande com seus 497 municípios que recebe e lê em todos eles a Zero Hora, fruto não apenas dos progressos na oferta de educação pública e gratuita, mas de processos econômicos menos segregacionistas que o das plantations. Oxalá Zero Hora fosse até um jornal um pouquinho melhor, como era no passado o Correio do Povo, mas é um mecanismo de socialização da informação e de articulação de interesses comuns numa rede regional de desenvolvimento oriunda dos primeiros anos da República.

O que quero dizer, para finalizar, é que o Modelo de Desenvolvimento Regional do RS republicano ganhou vigor e acabou transplantado para o Brasil na figura de Vargas. Não foi ele que inventou o nacional-desenvolvimentismo em sua gestão, consagrada no período de 1951-1954. Ele apenas levou para o Brasil na sua bagagem de homem público o que vira na experiência republicana rio-grandense de 1889 a 1930.

## **2. As relações intergovernamentais pós Constituição de 1988: a questão da Saúde e da Educação**

**Ario Zimmermann<sup>6</sup>**

Após a Constituição Federal de 1988, o tema central sobre federalismo e as relações intergovernamentais pouco versa sobre o desenvolvimento regional e políticas públicas de entes federativos no Brasil. Pelas receitas, o foco permanece limitado às questões sobre arrecadação do ICMS e Transferências do Governo Federal. Sob o ângulo das despesas, a atenção recai sobre gastos com pessoal, investimentos, dívidas estaduais e dificuldades para cumprir os limites constitucionais com educação e saúde. A reforma tributária de 1988 e a “operação desmonte” na década de 1990 foram insuficientes para os compromissos mensais dos governos estaduais.

Para aprofundar essa questão, procedeu-se uma pesquisa focando no processo histórico, através da evolução econômica, da distribuição populacional e do poder político, com base nos dados apurados pelo IBGE e sobre receitas e despesas, extraídas dos registros do SICONF/STN de 2002, 2010 e 2016 e corrigidos pelo IPCA de 2016, terminando por construir um painel situacional para cada estado e região:

- a estrutura da política partidária;
- o modelo tributário;
- a política de transferências de recursos entre o Governo Federal e os governos estaduais;
- a composição dos principais gastos públicos estaduais com algum detalhamento dos gastos sociais (saúde e educação).

Na expectativa de encontrar resposta através do exame do modelo federativo brasileiro, em especial das relações intergovernamentais no período de estabilidade democrática, que se seguiu à CF1988, quando três presidentes da República, todos reeleitos (FHC, 1995 e 1998; Lula, 2002 e 2006; e Dilma, 2010 e 2014), permitindo identificar as causas da deterioração econômica, da insolvência financeira e da perda das condições de protagonizar políticas públicas dos governos estaduais em seu espaço geográfico/território.

A colocação inicial parte das seguintes preocupações:

Pelo lado da Receita:

---

<sup>6</sup> Mestre em Ciências Econômicas pela UFRGS. Foi Chefe do Departamento do então Departamento de Economia (2010/2011) e além de Professor foi Pró-Reitor de Planejamento e Administração da UFRGS. Atualmente é professor UFRGS.

- a Reforma Tributária de 1988 transformou o ICM em ICMS e extinção de Impostos sobre Combustíveis e Energia);
- a redução das receitas inflacionárias com a implantação do Plano Real;
- a recentralização das receitas no Governo federal, pelo governo FHC na década de 1990, com a minirreforma tributária (COFINS + PASEP + CSLL) que pioraram ainda mais a situação financeira dos 26 estados e do DF.

Pelo lado das despesas:

- a Operação desmonte do governo Sarney aumentando as despesas dos Estados;
- as Cláusulas excessivamente pesadas na renegociação das dívidas estaduais com a União (IGP-DI e trajetória decrescente da relação RCL/DÍVIDA);
- o não cumprimento dos dispositivos constitucionais (saúde, educação e Ciência e Tecnologia);
- as pesadas heranças (passivos) na composição dos Gastos estaduais: Pessoal mais Previdência e Precatórios dos (as) pensionistas.

## **1 - MODELOS FEDERATIVOS** (conceitos e características):

Federalismo versa sobre divisão de poder (pactuado ou imposto/outorgado)

Os aspectos conceituais e as principais características dos modelos federativos tratam de formas e organização dos entes, os quais são compostos por diferentes níveis de governo, com um poder nacional (soberano) e subnacionais (com autonomia)

### 1.1 – Modelo de estado unitário/centralizado:

- possui centralização política de um país, com apenas um nível de governo;
- pode funcionar mediante delegação e depende do grau de complexidade da sociedade;
- é bastante raro e geralmente se referem a países pequenos.

**1.2 - Estados descentralizados:** organizam-se em mais de um nível (a maioria em três: nacional, regional e local).

O nível nacional é soberano, e governos regionais e locais possuem graus de autonomia reguladas/concedidas.

As relações intergovernamentais podem ser verticalizadas e/ou horizontalizadas entre os subnacionais do mesmo nível.

Os entes subnacionais de um mesmo nível podem se organizar horizontalmente de forma concorrentes ou cooperada.

A cooperação, geralmente, requer entes descentralizados com desigualdades para cooperam horizontalmente.

**Rocha (2013)** afirmou que o conceito de Estados Federativos **exige uma série de precondições** de indicadores e de instituições necessários para a sua existência:

- (i) uma referência constitucional, tanto do governo central como dos outros níveis de governo, que proteja a soberania e a autonomia dos entes;
- (ii) regras que definem o pacto que garantam um Poder Judiciário forte e independente, com função de arbitrar a distribuição de poder definida constitucionalmente e dirimir conflitos entre os entes;
- (iii) uma distribuição de autoridade com competências para legislar tanto para o Governo Federal quanto para as unidades federadas (“o famoso cada um no seu quadrado”);
- (iv) um bicameralismo, em que uma instância tenha representação territorial e outra da população;
- (v) regras de distribuição dos papéis (funções) de cada nível e dos recursos financeiros que contemplem os interesses dos entes envolvidos.

Um princípio básico dos modelos federativos descentralizados é a necessidade de preservar, simultaneamente, a unidade e a diversidade. A descentralização, tanto em democracias quanto nos estados totalitários, implica a existência de uma autoridade soberana, um governo central, e unidades membros com autonomia (com diferentes graus).

### **1.3 – O federalismo cooperativo - com assimetrias**

Os temas que mais mobilizam o debate sobre federalismo são as competências tributárias e o grau de regramento das transferências — características básicas para um bom funcionamento das relações intergovernamentais.

As principais causas que explicam as diferentes formas de transferências nas Federações modernas dizem respeito à eficiência tributária, à busca pela equalização horizontal e à preferência por programas nacionais de prestação de serviços. Como no caso da garantia da oferta de serviços públicos de maneira uniforme (justiça e segurança).

Dependendo da base dos tributos ou dos serviços a serem ofertados, muitas vezes, pode ser mais eficiente que o governo central arrecade os tributos e depois os redistribua, com critérios pactuados, suas receitas, como no caso, do Brasil: o ITRural e o Fundeb.

**Sergio Prado (2006 e 2010)** refere que, em algumas federações, existem mecanismos institucionais encarregados para indicar formas e quantias das transferências.



Por exemplo: Alemanha, Austrália e Índia possuem Conselhos intergovernamentais para avaliar as alterações nas dimensões dos encargos e dos custos, visando manter o nível da prestação dos serviços dos entes federativos.

Na Índia, a cada cinco anos, é indicada uma comissão de especialistas – Finance Commission –, a qual estabelece critérios e avalia a situação financeira do governo federal e dos estados, para, então, recomendar que um dado percentual do total das receitas federais seja distribuído aos estados (Sergio Prado, 2006).

### **As assimetrias e o federalismo cooperativo no Brasil**

O Governo FHC conseguiu aprovar o então Fundef, e, no Governo Lula, o protagonismo centralizador do Governo Federal foi ampliado, tanto pela receita, como pelo lado do gasto público, ao priorizar a agenda de políticas de Assistência Social. (LULA). Ambos outorgaram aos municípios a função de implementadores/executores de programas sociais, como, por exemplo, o Bolsa Família, e reduziram o papel dos estados nessa relação.

Entretanto, dada a existência de grandes assimetrias das capacidades administrativas em cumprir a sua parte, a maioria dos municípios acabou comprometendo a eficiência e eficácia dos limitados serviços prestados.

O Censo de 2010 do IBGE indica que 70% dos municípios brasileiros tem menos de 20.000 habitantes e somente 0,3% dos municípios tem mais de 1 milhão de habitantes.

A Professora Papi (2010) afirma: “O fato de a estrutura federativa remontar a grandes desigualdades regionais, somado à precariedade administrativa e dado o grande número de municípios pequenos e pobres, tornaram o âmbito local pouco autônomo para resolver os problemas da gestão pública brasileira”.

### **Centralização X Descentralização**

É quase consenso entre os estudiosos sobre a formação do federalismo brasileiro e sua periodização que o federalismo oscila entre Centralização e Descentralização.

Carvalho (2013) associa essa trajetória aos principais eventos políticos da história política do país. Para o autor, o modelo federativo brasileiro formou-se passando por seis fases importantes, oscilando entre centralização e descentralização.

Esse modelo ficou conhecido como Sístole X Diástole.

**Centralização X Descentralização** (segundo a periodização de Carvalho):

1 - Bases Unitárias – 1822 a 1889-91, centralismo.

2 - República Velha – 1889-91 a 1930, descentralização, inspirada no federalismo norte-americano.

3 - Ditadura de Vargas – 1930-34 a 1945, retorno à centralização.

4 - Terceira República – 1945 a 1964, descentralização.

5 - Ditadura militar – 1964 a 1985, centralismo.

6 - Nova República – 1985-88 a 1994, descentralização aprovada na CF1988.

7 - Recentralização PIS e Cofins na década de 90.

**Tabela 1 - Recentralização dos recursos tributários no Brasil – 1988 e 2000**

Discriminação	1988	2000
Carga Tributária	22,40	32,70
Receita Federal Bruta	15,80	22,00
<b>Contribuições Sociais</b>	<b>1,10</b>	<b>6,60</b>
COFINS	0,80	3,60
PIS/PASEP	0,30	0,90
CPMF	0	1,30
CSLL	0	0,80

Fonte: Araújo (2001). Boletim BNDES nº 29

Retomando a questão da descentralização na CF-1988, o processo Constituinte de 1986 foi um importante movimento político após:

- 21 anos de ditadura militar;
- uma crise econômica de grandes proporções;
- e um processo de hiperinflação.

Esse período pré-CF1988 ficou conhecido como década perdida, devido às consequências socioeconômicas, tais como o aumento da pobreza e a estagnação da renda *per capita*.

A atual Constituição é um marco para a democracia brasileira e para o modelo federativo; de acordo com a pesquisa, inovou em três aspectos importantes:

I - A elevação dos municípios à condição de entes federativos;

II - Uma reforma tributária (apesar de manter a elevada regressividade do sistema);

III- A introdução da LDO com a LOA transformada em Orçamento Fical e Orçamento da Seguridade Social

O próprio texto previa uma revisão para cinco anos (1993) após sua promulgação. No entanto, o fracasso do combate à inflação, a despeito dos planos Cruzado I e II, Bresser, Verão (1988), Collor 1 e 2 (1990/1) até o Plano Real (1994), aprofundou o desequilíbrio econômico e social

com novo desarranjo político, que culminou no *impeachment* do Presidente Collor. Esse período ficou conhecido como a transição interminável.

Cabe questionar aqui o que mudou nas Relações Intergovernamentais?

Com o controle da inflação a partir do Plano Real e a realização de eleições regulares, iniciou-se o mais longo período de normalidade democrática do País, que pode ser dividido em duas fases:

1 - De janeiro de 1995 a agosto de 2016, quando o Presidente FHC (PSDB) governou por dois mandatos; do mesmo modo Lula (PT) foi reeleito. Seguiu-se a eleição da Presidenta Dilma (PT), em 2010, reeleita em 2014, que culminou com um novo *impeachment* presidencial.

2 – de setembro de 2016 aos dias atuais – Temer e Bolsonaro

O que mudou nas relações intergovernamentais?

As principais mudanças ocorreram como consequência de, no Governo FHC, terem sido implementadas medidas de ideologia neoliberal, com destaque para:

- Privatizações e avanços no processo da financeirização (global)
- Isenção de tributos sobre Lucros de Capital

Nos governos Lula/Dilma, mudou o foco para a volta do Estado (“Bring the State Back”), com destaque para:

- a retomada de investimentos, inclusive estatais, impulsionando o crescimento econômico;
- o avanço e a “consolidação” das políticas de Transferência, Assistência e Previdências (TAPS).

Tais mudanças provocaram alterações:

- (i) nas trajetórias do PIB;
- (ii) na estrutura da política partidária;
- (iii) no estoque e na composição da dívida pública;
- (iv) no aumento da carga tributária;
- (v) na política de incentivos, como a Lei Kandir; e
- (vi) na agenda social, ampliada através de políticas de transferência de renda.

Tais questões culminaram num novo patamar do desequilíbrio das finanças públicas dos governos estaduais, com elevado endividamento, provocando novas renegociações e atrasos no pagamento de salários e fornecedores.

No entanto,

(i) permaneceram os graves problemas estruturais, com enormes desigualdades regionais (assimetrias) entre regiões e sua base econômica;

(ii) aumentou a concentração de renda e riqueza;

(iii) acentuaram-se as representações políticas (sobre e sub);

(iv) paradoxos do sistema tributário dada sua alta regressividade, dentre outras.

Diante deste cenário realizou-se uma pormenorizada e extensa pesquisa visando analisar a situação de cada um dos 26 Estados + Distrito Federal.

O trabalho baseou-se numa mesma fonte de dados, cujos valores foram fornecidos pelos próprios 26 Estados + o Distrito Federal, registrados no BANCO de DADOS do SICONF/ME/STN (instituído em 1995).

Todos os dados primários, são oficiais, padronizados de acordo com a mesma metodologia legal da contabilidade pública e distribuídos em quatro grandes conjuntos de estatísticas:

I - Receitas estaduais (RECEITAS TOTAIS = ICMS + Transferências da União + Operações de Crédito + Alienações de Bens e Serviços e Outra Receitas (Correntes + Capital));

II – Despesas estaduais agregadas segundo a Natureza das despesas (DESPESA TOTAL = Pessoal e encargos + Investimentos e Inversões + Serviço da Dívida + Outras despesas (Correntes e de Capital));

III – Despesas estaduais agregadas segundo a Classificação Funcional da Despesa (DESPESA TOTAL = Grupo de Funções Administrativas + Grupo de Funções Sociais + Grupo de Infraestrutura + Grupo de Funções Econômicas + Grupos de Funções Especiais);

IV – Despesas estaduais agregadas para o conjunto das Funções Sociais com destaque para as despesas com Saúde, Educação e Demais Funções Sociais (incluindo Assistência, Previdência e outras).

Diante desse cenário, selecionaram-se variáveis para a montagem de um painel de dados que permitisse analisar a situação de cada um dos 26 Estados + Distrito Federal.

- Porque a opção pelo Banco de Dados do SICONF/STN.

O Banco SICONF/STN possui dados desde 1995, mas, para os nossos objetivos, os registros iniciais da série apresentam problemas de conversão dos valores contábeis dos contratos de longo prazo devido à implantação do Plano Real.

- 2002 – último ano dos governos de FHC
- 2010 – último ano dos governos de LULA
- 2016 – último ano dos governos DILMA (interrompido pelo *impeachment*)

Para todos os 26 Estados mais o Distrito Federal a pesquisa busca encontrar ou não, variações diferenciadas nas relações entre União e os estados.

As desigualdades regionais expressas através de números estatísticos nem sempre permitem extrair a real dimensão de cada fenômeno. Por isso, foram realizadas as seguintes correções e conversões:

(i) corrigir a componente inflacionária dos valores de 2002 e 2010, mediante o emprego do IPCA de 2016. Isso permitiu melhores comparações e a formação de opinião mais apropriada sobre a grande maioria dos fenômenos com expressão monetária;

(ii) converter em indicadores que permitam acentuar os contrastes dos dados financeiros e transformá-los em valores *per capita*.

Assim, a título de exemplo:

Se, no Estado do Espírito Santo, a receita do ICMS, em 2002, 2010 e 2016, foi de R\$ 8.622.246.698,56; R\$ 17.748.868.887,12; e R\$ 19.121.088.448,04 respectivamente, e, em São Paulo, foi de R\$ 123.238.338.447,39; R\$ 223.209.962.713,25; e de R\$ 218.622.576.688,26, comparar os números de um estado com o de outro gera uma distorção, pela assimetria que existe entre eles.

Para maior segurança na afirmação de qual desses estados dispõe de mais ou menos receitas disponíveis para implementar políticas públicas para os seus habitantes, optou-se por trabalhar com valores *per capita*.

**Tabela 2 - Receitas per capita, por macrorregiões do Brasil – 2002, 2010 e 2016**

Regiões	Receita Total (a)			ICMS (b)			Transferências Governo Federal (c)		
	2002	2010	2016	2002	2010	2016	2002	2010	2016
BRASIL	2.492,69	4.016,81	4.415,66	1.356,84	2.081,08	1.998,91	619,06	958,49	953,59

Norte	2.243,00	3.668,18	4.192,03	871,44	1.465,36	1.392,34	1.156,70	1.756,57	1.762,03
Nordeste	1.719,47	2.785,26	3.270,51	698,78	1.114,16	1.203,74	762,42	1.245,62	1.205,63
Sudeste	2.843,65	4.808,57	4.606,99	1.802,57	2.738,52	2.385,19	338,61	570,56	549,70
Centro-Oeste	3.374,14	4.797,84	6.166,73	1.484,10	2.260,40	2.430,27	1.361,35	1.363,68	1.654,27
Sul	2.603,87	3.824,45	5.168,50	1.481,43	2.250,46	2.484,46	513,88	889,84	797,68

Fonte dos dados brutos: Banco de Dados do SICONF/STN.

**Tabela 3 - Outras receitas, por macrorregiões do Brasil – 2002, 2010 e 2016**

Regiões	Alienação de Bens (d)			Operações de Crédito (e)			Outras Receitas (Cor e Cap) {f = a-(b+c+d+e)} (f)		
	2002	2010	2016	2002	2010	2016	2002	2010	2016
BRASIL	20,26	24,85	1,90	50,76	99,83	73,72	445,77	852,56	1.387,53
Norte	2,47	0,44	0,26	30,77	208,42	52,95	181,62	237,39	984,45
Nordeste	4,73	1,27	0,43	44,18	109,18	74,80	209,36	315,02	785,91
Sudeste	23,59	53,56	2,79	31,82	86,51	86,34	647,06	1.359,42	1.582,97
Centro- Oeste	16,70	11,61	1,51	53,89	129,89	41,71	458,09	1.032,27	2.038,97
Sul	50,48	6,68	3,27	126,10	46,43	64,72	431,99	631,04	1.818,36

Fonte dos dados brutos: Banco de Dados do SICONF/STN.

A partir do foco nas receitas estaduais (ICMS), nos três estados da Região Sul, constata-se que todos exportam (PR, soja; RS, soja e alguns produtos industriais; e SC, especialmente aves e suínos e seus derivados) e não apresentaram quedas na série levantada:

A receita do ICMS nesses três estados, em 2016, manteve seu nível, apesar de todos terem sua base de produção calcada no agronegócio. Existem diferenças: Paraná – exportação soja; Santa Catarina exportação carne suína e frangos e Rio Grande do Sul – soja tributária o Estado do Paraná cresceu um pouco mais do que Santa Catarina e Rio Grande do Sul.

Ao mudarmos o espectro para a análise dos dados o conjunto dos cinco estados da Região Norte do País, praticamente, nenhum desses estados obteve receitas advindas de alienação de bens (privatizações). Em 2002, realizaram 0,87%; em 2010, 0,14%; e, em 2016, 1,09%. Esses baixos valores comprovam que os estados que compõem a Região Norte, não possuem empresas de valores significativos para vender, ou não estabeleceram como objetivo políticas de privatizações.

Em 2016, os estados brasileiros que mais exportaram foram (PA, MS, PR, SC e RS) e deixaram de arrecadar em função da não tributação das suas exportações (Lei Kandir). Além disso, a Região Sudeste (SP, RJ, MG e ES), também grandes exportadores, tiveram suas receitas de ICMS reduzidas, mas suas receitas no total não apresentaram quedas tão acentuadas, em decorrência do efeito multiplicador do emprego, renda e geração de receitas de ICMS derivadas. Esse quadro não altera as relações intergovernamentais e mantém as assimetrias federativas do País, de forma análoga ao ciclo do café.

Na sequência, constata-se que a composição/evolução das receitas dos governos estaduais, classificadas como “Outras Receitas”, sejam correntes e de capital, nos remete à descrição da metodologia para o levantamento desses dados. Na ocasião, foi afirmado que a receita proveniente da cobrança do IPVA faria parte da composição das receitas tributárias dos estados. Contudo, ao invés de classificarmos esses ingressos como receitas provenientes da cobrança de IPVA, dada a impossibilidade identificar com exatidão tal receita como IPVA optou-se por somar o esse imposto com Outras Receitas. Assim, aceita-se que o valor apurado como “Outras receitas” contém algumas especificidades sobre a sua determinação.

### **Renegociação das dívidas estaduais**

Quanto aos limites e possibilidades do Regime de Recuperação Fiscal – RRF-, seus defensores o veem como única alternativa existente. Porém, nos Estados do RJ e do RS, há movimentos que argumentam que o programa não se sustenta a médio e longo prazos. A questão central dessa controvérsia é que o RRF induz o programa de ajuste pela ótica da despesa, ao estabelecer como meta principal a queda da relação Despesa Corrente Líquida/Receita Corrente Líquida (DCL/RCL). Para que essa relação seja decrescente, os gastos deverão, tendencialmente, cair, e as receitas aumentar.

Porém, os governos estaduais, na maioria dos casos, não possuem suficiente controle dessas variáveis envolvidas. Para alcançar tal meta, pelo lado da despesa, será necessário segurança para controlar o mais importante item das despesas – Pessoal e encargos –, pois, além da necessidade de aumentar o principal item da receita – o ICMS –, o qual depende do crescimento econômico, que por sua vez depende fortemente da conjuntura nacional.

A complexidade dessas correlações aumenta ao considerarmos que nos estados consumidores de produtos industriais também obtêm perdas/ganhos via quedas/aumento de receitas do ICMS, quando adquirem bens industriais. Um exemplo: quando, do Estado do Mato Grosso, consome máquinas agrícolas, combustíveis; ou móveis e utensílios para o consumo doméstico (urbano), ele também se beneficia com o aumento dessa receita. Isso porque os estados consumidores/produtores, ao deslocarem renda dos compradores para produtores industriais, geram receita sobre o valor agregado.

Por isso o não pagamento de serviços da dívida gerou importantes efeitos no contexto das relações intergovernamentais. As liminares concedidas aos estados beneficiados, por um lado causaram um desafogo de recursos que possibilitaram realizar investimentos, pagar precatórios e outras despesas represadas, por outro, o não pagamento de Serviços da Dívida reduziu a disponibilidade de recursos do Governo Federal. Isso significa que, na prática, todos os estados não

pagantes geram uma capacidade de investimentos não sustentada por superávits orçamentários. O agravamento dessa situação, de ganhos e perdas tanto econômica e como política, reforça a pressão sobre a União por sucessivas novas repactuações da dívida públicas dos estados.

Por essa razão, ainda em 2016, o presidente Temer encaminhou ao Congresso Nacional um Projeto de Lei Complementar e propôs a instituição do Regime de Recuperação Fiscal (RRF), aprovado através de Lei Complementar nº 159/2017. Contudo, vários estados não conseguiram ou não aceitaram as condicionalidades para a adesão do RRF. As negociações foram, mais uma vez, judicializadas, e os pagamentos das parcelas vincendas, com base na renegociação anterior (Lei 9496/97) foram suspensos, além de as negociações terem sido interrompidas.

Essas suspensões foram ancoradas em duas decisões judiciais de grande alcance:

(i) em 14 de fevereiro de 2018, o ministro Gilmar Mendes suspendeu o pagamento de dívidas trabalhistas para o Estado de SC e,

(ii) posteriormente, seis estados – RJ, MG, RS, GO, AP e RN – que somados com dívida superior a R\$ 400 bilhões, obtiveram outra decisão que suspendeu o pagamento, através de nova liminar.

Criou-se, outra vez, a condição de não pagamento que permitiu aos estados realizarem outros gastos e pagamento de despesas como Investimentos ou pagamento vencidos de pessoal. Na interpretação da STN/ME, tais liminares do STF se constituíram em complacência do Poder Judiciário, contrária à legislação. Subjacente a este *imbróglio* entre Poder Executivo e Poder Judiciário, setores políticos e movimentos sociais vêm reivindicando, ao longo do tempo, uma auditoria pública para revisão dos valores devidos.

Outra questão: Subavaliação das receitas do ICMS devido à concessão de incentivos (guerra fiscal). No caso, do ponto de vista teórico e das regras de transparência, as contas públicas estabelecem que, quando um ente federativo concede incentivos, esses deveriam ser registrados como despesas. Assim, de acordo com a Classificação da Despesas por Funções, essas concessões de incentivos deveriam ser contabilizadas como despesas do grupo de Funções Econômicas. Entretanto, com a guerra fiscal em andamento, o registro dessas despesas “ficam ocultas”, pois de acordo com a prática usual e com o beneplácito dos Tribunais de Contas estaduais, os benefícios concedidos são registrados como despesas extra orçamentárias e redução da receita de ICMS.

O principal efeito negativo desse procedimento está na redução da receita para o cálculo das despesas constitucionalmente vinculadas para saúde e educação, privando a definição e a implementação da capacidade de políticas públicas. Em outras palavras, as receitas dos estados



que mais concedem “incentivos fiscais” nos cenários da guerra fiscal demonstram receitas inferiores ao seu valor efetivo (real) – por considerá-las despesas extraorçamentárias.

Essa prática viola a LRF e causa prejuízos aos municípios, que recebem a menos referente aos 25% da quota-parte das Receitas do ICMS. Também causa perdas/prejuízos à população em geral, pela consequência de menores gastos sociais. Repetindo, ao reduzirem os valores transferidos aos municípios seus orçamentos para os gastos mínimos de 25% para educação e 12% para saúde, terão valores menores.

Portanto, para que os estados e, por extensão, os municípios, aumentem sua autonomia para implementar políticas públicas, justifica-se uma reforma tributária negociada entre os três entes federativos, com repactuação das competências e responsabilidades das receitas, dos gastos e definição das políticas públicas.

DESPESA TOTAL				PESSOAL e ENCARGOS			INVEST+ INVERSÕES		
Estados	2002	2010	2016	2002	2010	2016	2002	2010	2016
BRASIL	2.538,88	3.490,29	3.629,96	1.169,94	1.456,82	1.972,99	150,41	177,93	171,22
NORTE	2.073,40	3.401,91	2.905,03	894,99	1.443,61	1.695,83	159,97	183,46	175,61
NORDESTE	1.769,51	2.790,52	2.699,33	787,20	1.278,52	1.486,78	40,35	34,38	183,33
SUDESTE	2.927,76	3.600,63	3.967,58	1.359,20	1.368,26	1.959,53	193,93	226,40	174,06
Centro Oeste	3.402,58	4.798,92	4.549,22	1.709,06	2.272,65	3.009,34	88,90	195,68	172,86
SUL	2.646,25	3.831,67	4.300,26	1.199,49	1.609,30	2.499,45	260,45	301,02	136,12

FONTE: TABELA II.1 - VALORES CORRIGIDOS PELO IPCA 2016

Participações percentuais									
DESPESA TOTAL				PESSOAL e ENCARGOS			INVEST+ INVERSÕES		
Estados	2002	2010	2016	2002	2010	2016	2002	2010	2016
BRASIL	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
NORTE	5,80%	7,40%	6,28%	5,43%	7,52%	6,75%	7,55%	7,83%	8,05%
NORDESTE	19,45%	22,25%	20,54%	18,77%	24,42%	20,81%	7,49%	5,38%	29,57%
SUDESTE	49,15%	43,46%	45,80%	49,52%	39,57%	41,62%	54,96%	53,60%	42,60%
CENTRO OESTE	10,27%	11,13%	10,46%	11,19%	12,63%	12,73%	4,53%	8,90%	8,42%
SUL	15,34%	15,76%	16,92%	15,09%	15,86%	18,10%	25,48%	24,29%	11,36%

SERVIÇO DA DÍVIDA			OUTRAS DESPESAS (C+k)		
2002	2010	2016	2002	2010	2016
158,64	153,38	176,45	1.059,89	1.702,15	1.309,30
40,22	46,11	139,59	978,23	1.728,73	894,00
180,18	147,48	121,69	761,78	1.330,15	907,50
146,22	138,70	197,03	1.228,42	1.867,28	1.636,95
233,98	294,14	258,15	1.370,64	2.036,44	1.108,87
171,70	185,29	194,50	1.014,61	1.736,05	1.470,20

SERVIÇO DA DÍVIDA PUBLIC			OUTRAS DESPESAS (C + K)		
2002	2010	2016	2002	2010	2016
100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
1,80%	2,28%	6,21%	6,55%	7,71%	5,36%
31,69%	26,76%	19,05%	20,05%	21,75%	19,14%
39,29%	38,10%	46,79%	49,40%	46,22%	52,39%
11,30%	15,52%	12,21%	9,91%	9,68%	7,07%
15,93%	17,34%	15,75%	14,09%	14,64%	16,04%

Ao focarmos nas despesas dos estados em valores *per capita* na Saúde, Educação e Demais Funções Sociais (especialmente em Assistência e Previdência) em 2016, encontramos grandes discrepâncias. Na Saúde, tanto a Região Nordeste como as Sudeste e Sul, seus valores obedecem a uma lógica populacional, pois as regiões Norte e Centro-Oeste são escassamente povoadas, e, para que tais serviços efetivamente alcancem a população mais distantes dos principais centros urbanos, são requeridas instalações de infraestrutura, equipamentos e de profissionais bem adequadas a parâmetros técnicos, o que pressiona os custos fixos totais e, por consequência, serão mais elevados os custos por habitante. O mesmo argumento pode ser usado para as despesas *per capita* com Educação na Região Centro-Oeste.

O valor *per capita* em Educação, em 2016, nas regiões Norte, Sudeste e Sul, respectivamente R\$ 564,88; 564,91; e 576,95, ficou bem próximo à média do País (R\$ 524,64, em 2016). Destaque-se no que Nordeste, o valor *per capita* em educação ficou bem abaixo e, no Centro-Oeste, bem acima da média nacional. O que acarreta maiores complementações da União para o Nordeste.

Essas diferenças se justificam pelo fato de, nas três regiões, o financiamento através do Fundeb para manterem seus valores aplicados bem mais próximos à média nacional; enquanto, na

Região Nordeste, além do baixo valor na média da receita do ICMS *per capita*, há o fato de possuir uma distribuição da população que requer uma complexa rede de escolas, o que faz com que o custo unitário por aluno ultrapasse o valor da média nacional.

Além disso, os Tribunais de Contas dos estados, diferentemente do TCU, possuíam fórmulas diferentes para interpretar quais itens de despesas são considerados gastos com saúde. Por exemplo, até 2003, despesas com Água e Saneamento eram aceitas, por alguns estados, como despesas na Função Saúde. Depois, com a EC 29/2000, que obrigou a gastar 12% em saúde, essas despesas não puderam mais consideradas como tal, o que resultou em aumento efetivo de gastos na área.

Também os estados que obtiveram liminares concedidas pela STF para o não pagamento dos serviços da dívida geraram uma “sobra” no orçamentário, o que permitiu a eles pagarem despesas com pessoal e encargos e realizarem alguns investimentos por conta de recursos que – pela ótica da União – não seriam seus de direito.

A distribuição dos gastos sociais, em termos totais, em termos *per capita*, por região, em 2010 e 2016, a despeito da crise econômica que leva à queda da receita do ICMS, com exceção das regiões Centro-Oeste e Sul, não se alterou. Já os gastos com saúde, em 2002 e 2010, apresentaram expressiva expansão, quando comparados com os gastos sociais como um todo.

Os gastos com educação, nos períodos mostram as maiores oscilações, em 2010, a Região Sudeste, a mais populosa e rica do país, destina o maior volume de recursos financeiros a essa função, caindo, entretanto, para a terceira posição entre as regiões do País em 2016. A região Nordeste, por sua vez, é a que apresenta os menores índices em educação e saúde para todos os anos observados.

Ressalte-se que, em termos de região ainda, a Sudeste apresenta níveis elevados de gastos sociais *per capita*, graças a altos níveis do Estado de São Paulo, o que não acontece nos Estados de MG e RJ.

A discrepância dos valores aplicados em funções sociais (em especial, saúde e educação) possibilita inferir que:

- O regramento constitucional para que todos os estados invistam, no mínimo, 12% em saúde permite afirmar que, com os valores corrigidos pelo IPCA de 2016, em termos totais, no País, segundo o Banco de Dados do SICONF/STN, introduziu uma política mais equitativa para a saúde.

O valor *per capita* aumentou de R\$ 227,75 para R\$ 436,38 e R\$ 443,14 em 2002, 2010 e 2016, respectivamente. Isso permite indicar que foi positiva, em termos médios, a aprovação da LC 141, que estabeleceu, de forma escalonada para a época, o aumento dos gastos com saúde em 12%.

Porém, devido à enorme diferença entre as bases econômicas e a receita *per capita*, essa média não identifica claramente o reduzido valor aplicado entre os estados mais pobres.

- Em contrapartida, o regramento através do Fundeb fixo, por meio do custo aluno, embora bastante defasado ao logo do tempo, garante valores mais próximos, mais igualitários.

- Ainda sobre a descentralização da CF1988, constata-se que faltou clareza no detalhamento das competências/responsabilidades dos entes (i) por exemplo, a Lei Kandir, que tinha objetivos claros, ao estabelecer isenção para exportações; faltou, por não fixar critérios mais claros quanto a prazos e valores. Com o estrangulamento fiscal e financeiro até o Plano Real, a referida Lei falhou, ao não detalhar com clareza como, até quando e quanto a União indenizaria as perdas de receitas dos estados. Tais lacunas forçaram os estados a sucessivas renegociações dos seus créditos com a União, causando perdas financeiras e judicialização junto ao STF; (ii) outro forte argumento para que a reforma tributária não avançasse, reside na duplicidade da incidência de tributos sobre a mesma base (PIS, COFINS, ICMS, ISS, CSLL).

Portanto, há um conjunto de questões que comprometem a qualidade das relações intergovernamentais e uma efetiva descentralização político-administrativa.

Em termos *per capita* totais, a Região Centro-Oeste apresenta os melhores valores a que mais investe em funções sociais, mantendo o padrão de gastos na saúde, em educação e nas demais funções. Já a Região Sul ocupava posição modesta no ano de 2002, com gasto *per capita* de R\$ 970,84, o que aumentou para R\$ 2.145,43 (2010), passando a ocupar a segunda posição no País. Por sua vez, no período seguinte (2016), os gastos per capita da função saúde caíram de posição em Saúde mantendo seu nível nas demais funções.

Chama atenção, especificamente, que o valor *per capita* investido em educação no RS, em 2016, foi abaixo do da média nacional. Enquanto, no Brasil, foi de R\$ 524,64, e na Região Sul, de R\$ 576,95, no RS foi de R\$ 356,33. Em contrapartida, nas Demais funções sociais (Assistência e Previdência), enquanto no Brasil foi de R\$ 833,93, na Região Sul de R\$ 1.135,66, e no RS foi de R\$ 1.212,78.

Dentre as funções sociais, esse grupo de despesas (Gastos Sociais) foi o que mais cresceu e, tanto a Região Sul, como o RS, apresentam maior aumento desses gastos. Salienta-se que essa expansão pode ser justificada devido ao seu baixo valor em 2002.

Gastos *per capita* nas Funções Saúde, Educação e Demais Funções Sociais

	Função Saúde			Função Educação			Demais Funções sociais		
	2002	2010	2016	2002	2010	2016	2002	2010	2016
R SUL	<b>200,34</b>	<b>415,25</b>	<b>432,82</b>	<b>468,76</b>	<b>676,68</b>	<b>576,95</b>	<b>301,73</b>	<b>697,71</b>	<b>1.135,66</b>
Paraná	<b>173,47</b>	<b>367,53</b>	<b>412,37</b>	<b>377,88</b>	<b>827,00</b>	<b>890,33</b>	<b>454,46</b>	<b>432,84</b>	<b>1.165,30</b>
Rio G do Sul	<b>204,23</b>	<b>446,82</b>	<b>468,52</b>	<b>551,46</b>	<b>658,86</b>	<b>356,33</b>	<b>228,48</b>	<b>978,56</b>	<b>1.212,78</b>
S Catarina	<b>240,53</b>	<b>440,98</b>	<b>407,78</b>	<b>474,29</b>	<b>455,90</b>	<b>427,43</b>	<b>169,21</b>	<b>659,79</b>	<b>961,50</b>

Na média nacional ainda, a Região Sudeste foi a que manteve seu padrão de gasto (intermediário) sempre em terceiro dentre as cinco regiões.

E, por derradeiro, na Região Nordeste, tanto as despesas *per capita*, na saúde como em educação, mantiveram-se sempre em último lugar.

Neste sentido, de acordo com os dados levantados, para o país como um todo, merecem destaque:

I – Com maior ou menor variação das receitas disponíveis, com exceção da minirreforma no governo FHC, não foram ocorreram alterações do sistema tributário ou política de transferências do governo federal, mas sim devido ao ritmo de crescimento diferenciado, do PIB total e *per capita* entre estados e Regiões, o que alterou a base tributária. Apesar de reduzidas participações no total do país, o PIB cresceu mais nas Regiões Norte e Centro-Oeste, e, no Sudeste, houve as maiores quedas do PIB entre 2010 e 2016.

II – O cálculo *per capita* das despesas totais dos governos regionais revela que nas regiões Sudeste, Centro-Oeste e Sul, elas são superiores às do País como um todo. A exceção fica com os gastos no grupo de funções econômicas na Região Nordeste. Ainda, o indicador do grupo de funções econômicas está subdimensionado, pois os valores dos incentivos do ICMS – devido à guerra fiscal – não são registrados como despesas, mas são deduzidos das receitas do imposto, aparecendo como receita líquida. Essa prática não contribui com a transparência das políticas públicas e prejudica uma melhor avaliação dos custos e benefícios das mesmas. Verdade seja dita, que se a prática dos incentivos se generalizar, no momento em que todos estados concederem os mesmos incentivos, o suposto benefício se anula e não alcança seu objetivo inicial.

III – Ressalte-se que, na parte da pesquisa numérica, trabalhamos com identidades contábeis e análise descritiva, o que no confronto entre as despesas com as receitas pode induzir a um raciocínio circular, que, mesmo que suas premissas sejam válidas, a conclusão pode ser

verdadeira, porém não qualifica seu mérito. O que interessa, no caso, é o que significam as possíveis alterações dos valores identificados.

IV – Ao longo do período estudado ocorreram duas modificações importantes nas políticas públicas: (i) Alterações no financiamento da educação para garantir a aplicação mínima do Art. 212 da Constituição. Foi instituído o FUNDEF, 10 anos após alterado para FUNDEB que ampliou a abrangência ao incluir o ensino médio e estendeu o montante das receitas vinculadas; e (ii) a aprovação da EC 29 de 2000, que regulamentou a aplicação obrigatória de 12% na saúde. Essa Emenda fixou que os governos estaduais deverão, anualmente, aplicar recursos próprios em ações de serviços públicos de saúde sem, contudo, possibilitar a criação de novas fontes de recursos sem aprofundar o debate da reforma tributária.

V – Os gastos sociais, em especial Saúde e Educação estão com o futuro incerto. Se o FUNDEB e a EC 29/2000 clarearam e ampliaram o financiamento das políticas sociais, houve um movimento contrário, quando em 29 de novembro de 2016, foi aprovada, em primeiro turno pelo Senado Federal, a EC nº 95/2016, que ficou conhecida como “Lei do Teto”. Essa Emenda altera o regime fiscal durante 20 anos, vincula a expansão de todas as despesas primárias, o que na prática limita, entre outras, a expansão de despesas sociais, como assistência, educação e saúde.

VI – A judicialização pelo pagamento dos Serviços da Dívida (Juros mais amortizações) causou impactos diferenciados. À medida que alguns estados (SC, RS, PR, GO, RJ, MG e outros) *não pagaram* os valores com “Serviço da Dívida” durante alguns exercícios financeiros, suas parcelas “devidas” por conta de liminares obtidas através do STF, em decorrência, conseguiram saldar outros compromissos, como salários atrasados, precatórios, obras paradas, e outras. Esses estados, comparativamente, e/ou competitivamente, puderam apresentar melhor performance de investimentos em detrimento aos demais estados. A primeira, de uma série de liminares, foi concedida ao estado de SC em julho de 2016 (Lei Kandir).

VII – A aprovação da LC 159, em maio de 2017, instituiu o Regime de Recuperação Fiscal (RRF), que visa renegociar as dívidas dos estados com “grave desequilíbrio fiscal”, através de “ação planejada, coordenada”. Devido às dificuldades de alguns estados em preencherem as condicionalidades desta legislação, foi aprovada, em janeiro de 2021, a nova LC de nº 178, que estabelece o Programa de Acompanhamento e Transparência Fiscal, que no Artigo 1º, Parágrafo 4º permite que a União possa estabelecer “limites individualizados para contratação de dívidas em percentual da receita corrente líquida, de acordo com a capacidade de pagamento apurada conforme metodologia definida pelo Ministério da Economia”.

Os críticos a este acordo de recuperação fiscal afirmam que, no caso do RS, os investimentos não poderão aumentar nos próximos 10 anos. Esta reação é liderada por instituições como a OAB/RS e magistratura estadual que pretendem, mais uma vez, judicializar a questão através de uma ação no STF.

VIII - Na busca de evidências (achados) justificativas que explicassem a crise dos governos estaduais, as análises e os fatos históricos, teoricamente contextualizados, juntamente com o levantamento das estatísticas Quanti no período em questão, pode-se afirmar que: as relações intergovernamentais circunscritas e institucionalizadas pelo modelo do federalismo brasileiro, não apresentam grandes alterações. Substantivamente pouca coisa mudou, a não ser o aumento da urgência em priorizar as agendas do Governo Federal e dos estados regionais, por uma reforma tributária. Esta reforma deverá ser pactuada dentro do antigo/novo cenário do conflito distributivo nacional, levando em conta as mudanças do setor produtivo e o aumento da concentração da renda.

IX – “O nó da reforma tributária” remete a outra reforma, a da política/partidária. Com o fim do período autoritário (1964/85), o país modificou sua estrutura política/partidária. Depois da Arena/MDB houve uma vertiginosa reestruturação, atingindo o registro de 34 (2018) partidos em condições de disputarem pleitos eleitorais. No período pesquisado (2002, 2010 e 2016) dois grandes partidos (à época) PSDB e PT comandavam o executivo federal. Em 2002 havia 8 partidos políticos que exerciam o mando dos executivos estaduais (7 do PSDB; 5 do PMDB; 4 do PSB, 4 do PFL/DEM, 3 do PT, 2 do PPS, 1 do PDT e 1 do PSL). Em 2010. Em 2010 esse número reduziu para 6 partidos (8 do PSDB, 6 do PSB; 5 do PT e 5 do PMDB, 3 do PSB; 2 do PPS e do PDT e, 1 governador do PMN). Na eleição de 2014, o número de partidos ocupantes de executivos estaduais aumentou, novamente, para 8: (7 do PMDB, 5 do PSDB, 5 do PT, 3 do PSB, 2 do PDT e do PSD e, 1 do PCdoB, do PROS e do PP). Um conjunto tão diverso com pouca coerência programática e ideológica, torna-se difícil uma reforma política partidária. Ao considerarmos que, além da política de governadores, neste mesmo período, os presidentes de 2 partidos: FHC do PSDB; Lula e Dilma ambos do PT, num sistema presidencialista de coalizão, ainda deverão negociar com um número de partidos com representantes na Câmara que tem aumentado de 19 partidos em 2002, para 23 em 2010 e 28 em 2014.

X – Por fim, para contextualizar, considerando que muitas das desigualdades entre os estados e as regiões são históricas e estruturais (por exemplo: como enfrentar a questão do meio ambiente na Região da Amazônia, dos povos originários, só para citar alguns) não há condições de minimizarem tais assimetrias sem um novo modelo tributário que deverá assimilar experiências internacionais do federalismo cooperativo e pactuar com clareza as fontes de receitas e as

responsabilidades das políticas públicas de forma equitativa e sustentável, para cada uma das regiões e estados.

Observação: Os dados estatísticos foram extraídos do Banco de Dados do BANCO SICONF/ME/STN em [www.siconf/stn](http://www.siconf/stn) e a argumentação se encontra mais desenvolvida na Tese de Doutorado em Políticas Públicas, defendida no Instituto de filosofia e Ciências Humanas da UFRGS em 23 de setembro de 2022.



### **3. Políticas de desenvolvimento econômico e capacidades estatais no RS**

**Carlos Henrique Horn<sup>7</sup>**

#### **1) Desenvolvimento econômico**

O tema geral deste Seminário nos convida a falar sobre o desenvolvimento econômico. Antes de quaisquer qualificações, antes de se examinarem suas condições de realização e consequências, é preciso definir: desenvolvimento econômico é um processo de mudança estrutural. Neste processo, cresce a produção, diversificam as atividades, aumenta a renda de uma região, e seus moradores melhoram as condições de vida material. Em especial, desenvolvimento é um processo de erradicação da pobreza. Se uma região registra crescimento do produto e, ao mesmo tempo, maior incidência de pobreza dentre seus habitantes, pode-se falar de qualquer coisa – mero crescimento econômico, ampliação das oportunidades de negócios etc. –, menos de desenvolvimento.

Este, então, deve ser nosso ponto de partida quando examinamos as diversas dimensões do desenvolvimento econômico e suas questões de interesse: desenvolver uma região significa aumentar a renda primária e melhorar as condições de vida de todos. Adicionalmente, pode-se destacar a importância de promover uma distribuição equitativa do aumento da renda e, com um olhar voltado para temas candentes do presente e do futuro, assegurar que o desenvolvimento seja ambientalmente sustentável.

O tema do desenvolvimento regional contempla inúmeras questões: sua história econômica, os determinantes de sua dinâmica – mais progressiva ou mais atrasada –, sua inserção no cenário abrangente da economia estadual, nacional e internacional, e assim por diante. Uma das questões de relevo, que compete a esta mesa explorar, é a das políticas de enfrentamento. Ou seja, das políticas públicas de desenvolvimento regional. Faço, neste sentido, apenas duas observações gerais, tendo como ponto de referência as políticas de desenvolvimento econômico do governo gaúcho. Não apenas de um governo particular, mas do governo gaúcho em geral.

#### **2) Políticas de desenvolvimento econômico do governo gaúcho**

---

<sup>7</sup> Mestre em Ciências Econômicas pela UFRGS, Doutor em Industrial Relations pela London School of Economics and Political Science (LSE). Foi diretor da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS (FCE/UFRGS), Ex Diretor e Ex-Presidente do Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE) e da Associação Brasileira de Desenvolvimento (ABDE). Atualmente é professor da FCE-UFRGS.

A experiência do estado do Rio Grande do Sul na formulação, na execução e na avaliação de políticas de desenvolvimento econômico, nas últimas décadas, pode ser qualificada, na melhor das hipóteses, como sendo mista. Há uma dimensão prévia nesse exame, a qual envolve a própria existência – ou inexistência – de algo que pode ser qualificado como política pública de desenvolvimento. Digo isto porque, em não poucas vezes, governos gaúchos equipararam políticas de desenvolvimento à mera redução da despesa pública – de modo mais amplo, à contração daquela atividade estatal orientada a incentivar a produção e a geração de renda. Esperavam, imagino, que as forças da natureza ajudassem o Rio Grande a recuperar seu rumo. Do ponto de vista de quem associa desenvolvimento econômico à necessidade de políticas públicas de desenvolvimento – vale dizer, ao exercício de uma função estatal e não à sua negação –, o pêndulo político que nos faz ora realizar, ora não realizar políticas gerais de desenvolvimento econômico, é um dos principais entraves ao processo.

Pergunto àqueles que nos acompanham neste Seminário: quem é capaz de descrever as políticas de desenvolvimento econômico de cada um dos últimos nove governos estaduais, de Pedro Simon a Eduardo Leite? Qual a visão de futuro da economia estadual oferecida por cada política governamental específica? Quais seus vetores, seus programas, suas ações? Quais os instrumentos mobilizados para o atingimento de objetivos claramente formulados e anunciados? Onde estão os documentos que registram a substância de cada política? Qual a avaliação de seu legado?

Estas perguntas parecem pertinentes aos interessados no desenvolvimento econômico do estado. Uma tentativa de respondê-las se depararia, muito certamente, com o problema antes anunciado: nem sempre houve política de desenvolvimento econômico digna de nome. Não fazer foi uma opção em alguns casos, na esperança de que este não fazer – ou seja, não haver formulação e ação de governo – produzisse o desenvolvimento econômico nas várias regiões do Rio Grande.

### **3) Capacidades estatais**

Mas a coisa toda se afigura ainda mais complexa. Quaisquer políticas de desenvolvimento robustas requerem informação, análise, criação, avaliação, revisão, algum grau de continuidade. Requerem, portanto, capacidades estatais de fazer. Essas capacidades não existem em abstrato ou como mera alusão retórica em discursos sobre geração de emprego e renda. Onde existem, estão incorporadas, primeiramente, em profissionais com formação adequada e experiência, na memória de instituições públicas voltadas para as várias dimensões do desenvolvimento econômico. Podem aparecer também em instituições não diretamente ligadas ao governo estadual, como universidades, faculdades e institutos de ensino e pesquisa, sistemas de apoio a pequenas e médias

empresas, departamentos econômicos de instituições de representação de interesses etc. Todas elas disponíveis à mobilização para fins do objetivo do desenvolvimento.

Quanto a este ponto, o das capacidades estatais, o inventário gaúcho recente é bastante desfavorável. Na década passada, para espanto geral, decidiu-se extinguir o melhor instituto de pesquisa demográfica, econômica e social existente em nível dos estados da federação brasileira. Falo da Fundação de Economia e Estatística – FEE. O contrato de prestação de serviços celebrado com uma instituição paulista em substituição à atividade da FEE serve, nos cursos de economia e políticas públicas, como exemplo de um erro crasso. Sem falar que a produção da contratada se incorporou ao anedotário dos economistas. Portanto, assinalo: houve uma opção por eliminar uma fonte qualificada de geração de informação estatística e conhecimento, cuja existência poderia ser de enorme valia no ciclo das políticas públicas de desenvolvimento econômico.

O inventário dos desaparecimentos induzidos não exaure na supressão da FEE. Em princípios da década passada, o governo estadual, com aprovação da Assembleia Legislativa, criou a Agência Gaúcha de Desenvolvimento e Promoção do Investimento – AGDI. Três anos depois, esta instituição diretamente devotada à formulação, implementação e acompanhamento de programas e projetos de desenvolvimento econômico contava com um seleto corpo de profissionais de nível superior. Eram jovens formados em nossas melhores escolas e altamente qualificados, com o entusiasmo próprio da idade. Uma promessa de futuro para o Rio Grande. No entanto, o mesmo processo decisório que extinguiu a FEE levou também ao sufocamento da AGDI.

Podemos ampliar este rol de exemplos de contração recente das capacidades estatais para o desenvolvimento econômico decorrente de escolha política local. De certo modo, o estado antecipou o que viria a acontecer no governo federal em sequência. O resultado inquestionável foi o empobrecimento de nossa inteligência para o desenvolvimento econômico.

Concluo esta breve exposição com uma síntese de sua substância, mesmo correndo o risco de ser acaciano. Primeiro: não haverá desenvolvimento econômico do Rio Grande do Sul, em geral, e de cada uma de suas regiões, em particular, sem que se formulem e executem políticas públicas robustas. Esta é uma condição necessária, ainda que não suficiente. Segundo: não haverá política pública de desenvolvimento econômico sem mobilização de capacidades estatais. Consequentemente, a recuperação institucional dessas capacidades no âmbito do setor público gaúcho deve ser um dos primeiros passos em um caminho que renove nossa esperança no futuro.

## 4. Sobre uma estratégia de desenvolvimento econômico para o Rio Grande do Sul, 2019-2022

Junico Antunes<sup>8</sup>  
Carlos Henrique Horn<sup>9</sup>  
Renato de Oliveira<sup>10</sup>

### 1. Rio Grande do Sul: uma base econômica diversificada

Com uma pecuária que foi a base econômica da ocupação do território a partir do séc. XVII, uma produção agrícola que se expandiu e consolidou a partir da chegada de imigrantes europeus no séc. XIX e uma indústria diversificada com absoluta predominância de capitais locais, o Rio Grande do Sul é um estado complexo e multifacetado, com uma economia de tamanho nada desprezível.

Segundo dados da SEPLAG/DEE, o PIB gaúcho em 2019 atingiu R\$ 475 bilhões, tendo mais que dobrado em relação ao produto de 2009, quando alcançou R\$ 204 bilhões.<sup>11</sup> Se fosse um país, em 2019 seria a 59. economia do mundo,<sup>12</sup> quando seu PIB foi superior ao de 26 dos 33 países da América Latina e Caribe.<sup>13</sup> No entanto, claramente está perdendo dinamismo em face de alguns países da região. Enquanto em 2009 seu PIB era 35% superior à soma das economias do Uruguai, Paraguai e Bolívia, que em conjunto possuem quase o dobro da população gaúcha, em 2019 equivalia a apenas 88% do total desses países.<sup>14</sup>

Duas características principais da economia gaúcha, que guardam relação direta com sua formação histórica, são a **diversidade setorial** e a **distribuição geográfica plural** de sua indústria. O Quadro 1 mostra o quão abrangente era a diversidade setorial da indústria do RS e sua importância relativa na economia brasileira nos anos 2011-2012.

Quadro 1: Destaques setoriais da indústria do RS em relação ao Brasil, 2011-2012

---

<sup>8</sup> Doutor em Administração pela UFRGS. Professor da Unisinos e CEO da Produttore Consultoria.

<sup>9</sup> Doutor em Industrial Relations na London School of Economics and Political Science (LSE). Professor da UFRGS.

<sup>10</sup> Doutor em Sociologia pela UFRGS. Professor da UFRGS.

<sup>11</sup> Em razão da valorização do Dólar Americano frente ao Real durante o período, a variação do PIB em dólares foi bem menos significativa, de U\$ 118 bilhões em 2009 para U\$ 120 bilhões. Antes da progressiva perda de valor do Real, o PIB gaúcho chegou a U\$ 140 bilhões em 2012.

<sup>12</sup> PALERMO, Patricia Ullmann; SCHIFINO, Lucas Aronne. Ruim, mas nem tanto. In: SANTOS, Darcy Francisco Carvalho dos (org.). *O Rio Grande tem saída?*: uma análise das potencialidades e dos entraves para o desenvolvimento. Porto Alegre: AGE, 2014. Cap. 1.

<sup>13</sup> Fonte: Banco Mundial.

<sup>14</sup> *Ib.*

<p><b>Primeiro parque industrial do Brasil em</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Automação</li> <li>- Implementos rodoviários</li> <li>- Carrocerias de ônibus</li> <li>- <i>Road building</i></li> <li>- Máquinas e implementos agrícolas</li> <li>- Calçados</li> <li>- Biodiesel</li> <li>Vinhos</li> </ul>	<p><b>Segundo maior parque industrial do Brasil em</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Indústria naval-<i>offshore</i></li> <li>- Industrial eletroeletrônico</li> <li>- Metal-mecânica</li> <li>- Produtos de plástico e borracha</li> <li>- Máquinas e equipamentos industriais</li> <li>- Produtos químicos</li> <li>- Bebidas</li> <li>- Móveis</li> </ul>	<p><b>Terceiro maior parque industrial do Brasil em</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Geração de energia eólica</li> </ul> <hr/> <p><b>Quarto maior parque industrial do Brasil em</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Veículos automotores leves</li> <li>- Alimentos</li> </ul>
--	---	---

Fonte: Remando contra a maré (2017, p. 121).

Alcançando R\$ 89 bilhões em 2018, o PIB industrial gaúcho correspondeu a 6,8% do PIB industrial nacional. Em 2018 ela representou 22,4% do PIB regional, com uma perda de 3,1% em relação a 2008. No entanto, apesar dessa perda, o peso do PIB industrial regional no PIB industrial nacional aumentou em 1% no mesmo período, refletindo o processo de desindustrialização generalizada da economia brasileira.<sup>15</sup>

Esta indústria, no entanto, permanece variada e competitiva, constituindo uma notável virtude da economia gaúcha. Em consequência, qualquer estratégia de desenvolvimento deve ter um forte foco na indústria – o que inclui, por suposto, a agroindústria –, remetendo tanto a políticas para o crescimento das empresas já instaladas quanto à viabilização da instalação de novas empresas industriais, com um foco particular naquelas associadas ao desenvolvimento tecnológico e à inovação.<sup>16</sup> Dentre os novos setores industriais para os quais o estado apresenta grande potencial, dada a base tecnológica já instalada e a capacidade de pesquisa das instituições de C&T do estado, é possível destacar, ilustrativamente, os setores de Microeletrônica, Biotecnologia e Tecnologias Ambientais, bem como a possibilidade de avançar em segmentos associados à chamada indústria criativa, dentre os quais se incluem *design*, audiovisual e Tecnologia da Informação.

Uma terceira característica importante da economia gaúcha refere-se ao tamanho de seu **setor exportador**. Na última informação disponível na base de dados da [ainda não extinta] FEE, registra-se que, em fevereiro de 2018, o RS ocupava a segunda posição no ranking de estados exportadores do Brasil, com um total de vendas externas da ordem de US\$ 2,983 bilhões. Esta,

<sup>15</sup> Fonte: <https://perfilindustria.portaldaindustria.com.br/estado/rs>

<sup>16</sup> Em relação a este tema, há que se destacar, antes de mais nada, as vantagens do estado em termos de educação superior – dado o conjunto de Universidades Públicas, Concessionárias, Comunitárias e Privadas –, de Parques Tecnológicos ligados a essas universidades e de organizações para a formação profissional técnica. Um dos maiores desafios de uma política de desenvolvimento industrial para o RS talvez seja exatamente o de aproximar de modo ainda mais efetivo essas instituições e a base produtiva industrial, sobretudo no que se refere a empresas de pequeno e médio porte e à criação de *startups*.

todavia, foi uma situação excepcional por conta da venda de uma plataforma de petróleo e gás. Considerando os dados do ano de 2017, o valor das exportações chegou a US\$ 17,790 bilhões (média mensal de US\$ 1,482 bilhão). Segundo as informações coligidas pela FEE, “os principais produtos exportados pelo Rio Grande do Sul foram: soja em grão (26,05%), fumo em folhas (8,74%), carne de frango (6,1%), polímeros (5,82%) e automóveis de passageiros (3,80%). Esses cinco produtos representaram mais da metade (50,55%) do valor exportado total pelo Rio Grande do Sul.<sup>17</sup> No que se refere aos principais países de destino dos produtos gaúchos, sobressaíram-se: China (30,12%), Argentina (10,50%), Estados Unidos (7,28%), Chile (2,61%) e Bélgica (2,45%), os quais, associadamente, foram responsáveis por 52,96% das vendas externas gaúchas em 2017”.

É necessária a observação de que os três primeiros itens da pauta de exportações são de baixíssimo valor agregado, constituídos de *commodities* em sentido puro, e representam mais de 40% do valor exportado. Já os “automóveis de passageiros” dependem de pesados subsídios do estado, cada vez mais necessários para manter competitiva uma indústria que, operando com a tecnologia de motores de combustão interna, está fadada a desaparecer, enquanto o próprio estado já conta com empresas locais capazes de produzirem comercialmente veículos com propulsão elétrica.

Como uma quarta característica de relevo para fins de formulação estratégica, relacionada com a dimensão da diversidade setorial, mas merecedora de uma ênfase própria, cabe destacar o considerável e ainda pouco explorado **potencial energético** do RS, em particular o eólico e o de carvão. Em termos de energia eólica, o estado possui um extraordinário potencial: (i) em terra firme (*onshore*), a 100 metros de altura e uma velocidade de 7 m/s, o potencial é de 103 GW, enquanto a 150 metros de altura (tendência tecnológica futura) é de 245 GW; e (ii) sobre as lagoas (*offshore*), a 100m de altura, o potencial é de 34 GW, ao passo que para lâminas d’água de até 50 m sobre o oceano é de 80 GW.<sup>18</sup> Além disso, o potencial de carvão é muito grande, sendo exemplos de aproveitamento particularmente relevantes os projetos associados à gaseificação de carvão que sejam sustentáveis sob as óticas econômica, ambiental e social. Finalmente, o RS tem explorado com relativo sucesso o tema da agroenergia, particularmente em termos do biodiesel.

Uma quinta característica associa-se a **questões demográficas**. Dado que a construção de uma estratégia pressupõe uma “leitura” do futuro, cabe considerar que o RS será provavelmente o primeiro estado brasileiro a registrar um decréscimo absoluto em sua população, isto a partir do

---

<sup>17</sup> Note-se que os três primeiros itens, de baixíssimo valor agregado (*commodities* em sentido puro) representam mais de 40% do valor exportado! Isto demonstra grande vulnerabilidade da economia. Quanto aos automóveis de passageiros, se não houver investimentos em inovação (motores elétricos, etc.) perderão espaço rapidamente (vide Ford, Mercedes, etc.).

<sup>18</sup> Fonte: Atlas Eólico do Rio Grande do Sul, 2014.

ano de 2028. Neste ano, não só a população poderá diminuir, como estará mais velha e a população economicamente ativa já se encontrará em processo de redução. Isto, por si só, implica a necessidade de uma reconversão da economia, visando aumentar a produção de excedente econômico que possa ser convertido em políticas públicas que garantam a qualidade de vida da população idosa. Em outras palavras, a diminuição da PEA implica necessidade de maior produção de excedente por trabalhador ocupado.

Por fim, há que se apontar para duas características limitadoras do crescimento econômico do estado e que devem merecer a atenção dos formuladores da estratégia. O RS possui um **mercado interno reduzido** *vis-à-vis* o de outros estados com expressão econômica no cenário nacional (SP, RJ e MG). Esta situação, no entanto, não impediu sua expansão econômica, seja através do setor primário, que, desde cedo, voltou-se para os mercados do centro do país e, nas últimas décadas, para o mercado internacional, seja através do desenvolvimento industrial voltado, em grande parte, para os centros industriais do Sudeste como fornecedor de insumos industriais. Além disso, sua situação geográfica no centro de uma região que representa mais de 60% do PIB sul-americano pode ser convertida num ativo estratégico para o planejamento do desenvolvimento econômico.

Nosso ponto central aqui é perceber que convivemos com uma dualidade central. De um lado, há o registro negativo derivado de uma persistente restrição fiscal expressa na repetição anual de déficits públicos, agravada recentemente em face da recessão que se abateu sobre a economia brasileira a partir de 2015 e que, pelo impacto da pandemia, exigirá das autoridades públicas estaduais uma revisão completa das orientações macroeconômicas até então seguidas. De outra parte, há uma base produtiva diversificada e rica construída ao longo do século XX e legada ao século XXI, com significativa capacidade de exportação e grande potencial de inovação. E há, ainda, a questão demográfica a lembrar que, salvo por mudanças drásticas nos padrões de fecundidade ou nos fluxos migratórios, a PEA deverá entrar em declínio antes de qualquer outro estado brasileiro, ampliando a razão de dependência da população total.

Em breves palavras, estes são elementos-chave de um ambiente a ser levado em conta na projeção e implantação de uma estratégia de desenvolvimento econômico e das políticas públicas que lhe devem dar suporte. O desafio posto a qualquer governo estadual interessado em incidir sobre trajetórias de desenvolvimento econômico do RS está em projetar e operacionalizar uma política de desenvolvimento sob crescentes e elevadas restrições originadas na incapacidade de realizar investimentos públicos, particularmente em termos de infraestrutura física (transportes, comunicação e energia). e de inteligência (educação primária, profissional e superior). A resposta a este desafio requer a recusa a estratégias do tipo “samba de uma nota só” – quer seja a “nota do

ataque ao déficit público” e sua crença de que o simples toque da varinha mágica da assim-chamada “austeridade” faria ressurgir, mais cedo ou mais tarde, o desenvolvimento, quer seja a “nota da realização de investimentos e de outros gastos supostamente indutores do crescimento mesmo sob déficit”, o que pode resultar em deterioração das finanças públicas estaduais. O estado precisa encontrar uma saída coordenada entre a melhoria das finanças públicas e o desenvolvimento econômico e social. Para isto, o ponto básico é criar e manter um **ambiente propício ao investimento produtivo**, levando em conta as dificuldades estruturais e conjunturais que enfrenta o Brasil.<sup>19</sup>

A criação e manutenção de um ambiente propício ao ambiente produtivo depende, ao nosso ver, de dois componentes fundamentais: o investimento prioritário dos (parcos) recursos públicos no fomento à **inteligência das pessoas e coletividades**, ou seja, na **educação**, e a estruturação de uma política de desenvolvimento econômico industrial e agroindustrial **fomentando os setores com maior potencial de inovação e de competitividade nos mercados globais**. Além disso, em face das condições emergenciais geradas pela pandemia, especialmente no que respeita às restrições na oferta de trabalho e à previsível crise no abastecimento alimentar da população, é necessário compor políticas que, de um lado, deem **perspectivas concretas de geração de renda para as populações periféricas dos centros urbanos** e, de outro, **auzem a oferta de alimentos baratos para as camadas mais pobres da população**.

## **2. Elementos para compor uma Política de Desenvolvimento.**

A seção anterior deve ser considerada como um pano de fundo das propostas concretas a serem contempladas na política de desenvolvimento. Nesta seção 2, procuramos elencar essas propostas ou suas linhas gerais de abordagem de forma tópica e não exaustiva. Como assinalado no preâmbulo, uma parte considerável do que se expõe abaixo baseia-se na rica e profunda experiência de que participamos e que está descrita no livro *Remando contra a maré*. A ordem dos conteúdos a seguir não implica graus de prioridade. Quando for preciso, destacamos o que é central no próprio texto.

---

<sup>19</sup> Quanto ao arranjo institucional para a construção e implementação da política, um tema que não abordamos neste texto, vale destacar que nossa referência básica é Carlos Matus, figura central do Partido Socialista Chileno no período do Governo Allende. Matus concebeu uma afamada abordagem metodológica conhecida como Planejamento Estratégico-Situacional de Governo (PES), onde expõe com clareza a importância de levar em conta o chamado triângulo de Governo constituído por um tripé: (i) Programa de Governo; (ii) Capacidade de Governo; e (iii) Governabilidade. Tais ideias inspiraram a construção do Sistema de Desenvolvimento Econômico do RS como parte da Política Industrial do governo Tarso Genro. Ver: *Remando contra a maré*, cap. 4.



## **Eixos estratégicos de desenvolvimento**

**Os eixos estratégicos de desenvolvimento procuram responder a dois desafios da economia gaúcha:**

**1 – A necessidade de agregar valor à produção econômica de forma a aumentar a produção de excedente para fazer frente ao envelhecimento da população e às necessidades que este fenômeno impõe à sociedade e aos poderes públicos;**

**2 – A necessidade de reverter a tendência histórica de satelização (em relação aos centros econômicos) da economia do RS, que, deixada em seu livre curso, resultará em crescente empobrecimento da sociedade como um todo.**

**Para tanto, é necessário fazer frente aos desafios dos mercados globais aumentando a competitividade econômica através do fomento intensivo à inovação tecnológica, revertendo a política que perdura há décadas de sustentar esta competitividade através de subsídios públicos diretos à produção e fortalecendo setores que tem competitividade no âmbito internacional (exemplo: implementos agrícolas, bens de consumo, eletroeletrônico, calçados etc...).**

**Definem-se, portanto, os eixos estratégicos como os setores econômicos com alto potencial de mercado e alto potencial de inovação, dadas a atual base econômico industrial e o parque científico e tecnológico disponível no estado. Seu crescimento gerará demandas tanto para os segmentos já instalados no Estado (indústria metal-mecânica, Metalúrgica, Implementos Rodoviários, automação, calçados, móveis, etc.), quanto impulsionará a demanda para a geração de novas empresas a partir de novas tecnologias (bio e nanotecnologia, inteligência artificial etc...) e novos setores econômicos para o Rio Grande do Sul (veículos elétricos, saúde, aeroespacial, tecnologias sociais etc...).**

### **Articulação institucional da política de desenvolvimento.**

**1 – Iniciativa política no plano nacional para cobrar as responsabilidades do governo federal no que respeita ao ressarcimento dos estados da Federação onerados pela Lei Kandir, e, no caso do RS, denúncia do recente acordo promovido pelo governo estadual com o governo federal por ser lesivo aos direitos do povo gaúcho e lesivo à economia estadual;**

**2 – Revisão da política tributária, dentro da margem de autonomia estadual, e da política de incentivos ao investimento privado, particularmente do**

**FUNDOPEM/INTEGRAR e articulação em função da estratégia de desenvolvimento do sistema financeiro gaúcho constituído dos bancos públicos (Banrisul, BADESUL, BRDE) e Cooperativas de Crédito (SICREDI, SICOOB etc...);**

**3 – Constituição de Estruturas (Redes, Comitês etc..) de Governança Setoriais, articulando empresas, universidades e instituições de pesquisa tecnológica e poder público;**

**4 – Revisão geral da política de fomento aos Polos de Inovação Tecnológica e aos Parques Tecnológicos, adequando-a à nova visão de desenvolvimento econômico**

**5 – Constituição de um órgão responsável pelas relações internacionais do governo com atribuições de promoção comercial e desenvolvimento de parcerias econômicas internacionais.**

### **Economia da Cooperação**

A *Política da Economia da Cooperação*, uma política muito cara às forças democráticas, deve ser recuperada em face de sua relevância para o tecido econômico do estado e para a territorialização do desenvolvimento em todo o RS – é parte necessária de uma política de desenvolvimento regional. Em especial, importa para a produção agropecuária e agroindustrial, a eletrificação (e, potencialmente, telefonia móvel) rural e a articulação de pequenas e médias empresas em redes de cooperação. Estatísticas sobre cooperativas gaúchas, comparando os anos de 2014 e 2010, encontram-se em *Remando contra a maré*, tabela 11.1, p. 230. Podem ser atualizadas.

Como aconteceu com muitas outras políticas que compõem a PI/RS 2011-2014, tratamos de institucionalizá-las por meio de instrumentos legislativos e decretos, os quais provavelmente ainda se encontram em vigor. Assim, para a Política da Economia da Cooperação, temos:

- Lei n. 13.389, de 05/12/2011;
- Decreto n. 48.937, de 20/12/2012 (Regulamentação);
- Decreto n. 48.936, de 20/03/2012 (Fundo de Apoio aos APLs).

Observações específicas:

- **Redes de Cooperação.** Compôs a Política da Economia da Cooperação, tendo começado como política pública no governo Olívio Dutra (1999-2002).

- **Arranjos Produtivos Locais (APLs)**. Também compôs a Política da Economia da Cooperação, tendo começado como política pública no governo Olívio Dutra (1999-2002) sob o título de Sistemas Locais de Produção. Recebeu forte apoio no governo Tarso Genro e houve continuidade durante o governo Sartori.

- **Cooperativas (de produção agropecuária)**. A PI/RS 2011-2014 realizou ações de forte impacto para as cooperativas, devendo ser mencionadas, dentre outras, a criação do Novo Fundopem (Lei n. 13.843, de 05/12/2011), que facilitou o acesso das cooperativas ao benefício fiscal, e os financiamentos do Banrisul e, particularmente no crédito ao investimento, BRDE e Badesul.

### **Enfrentamento às consequências econômicas e sociais da pandemia**

O Estado deverá investir emergencialmente no desenvolvimento de setores capazes de gerar grande oferta de trabalho com exigências relativamente baixas em termos de qualificação formal e, de outro, no fomento à agricultura familiar, seja para fortalecer os laços de integração social de amplos setores da população, seja por sua capacidade de gerar oferta de alimentos baratos, principalmente em redes de comercialização locais.

Para tanto, propomos:

1 – Instituição de um **programa estadual de Economia Criativa**, destinado sobretudo às periferias urbanas, articulado segundo a abordagem da UNESCO e UNCTAD;<sup>20</sup>

2 – Fomento à **pesquisa tecnológica aplicada à agricultura familiar de pequena escala** (ver caso da empresa *Agroworks*, de Santa Rosa, desenvolvida a partir de uma *startup* de alunos da Unijuí) e geração de empresas voltadas a soluções tecnológicas para a pequena agricultura familiar.

3 – Fomento a **redes de cooperação de agricultura familiar**, voltadas tanto à produção quanto à comercialização de produtos agrícolas.

### **Indústria de transformação propriamente dita e suas conexões**

#### **A. Pontos gerais da argumentação: centro na indústria, reconhecimento da potência da economia do RS e foco na empresa**

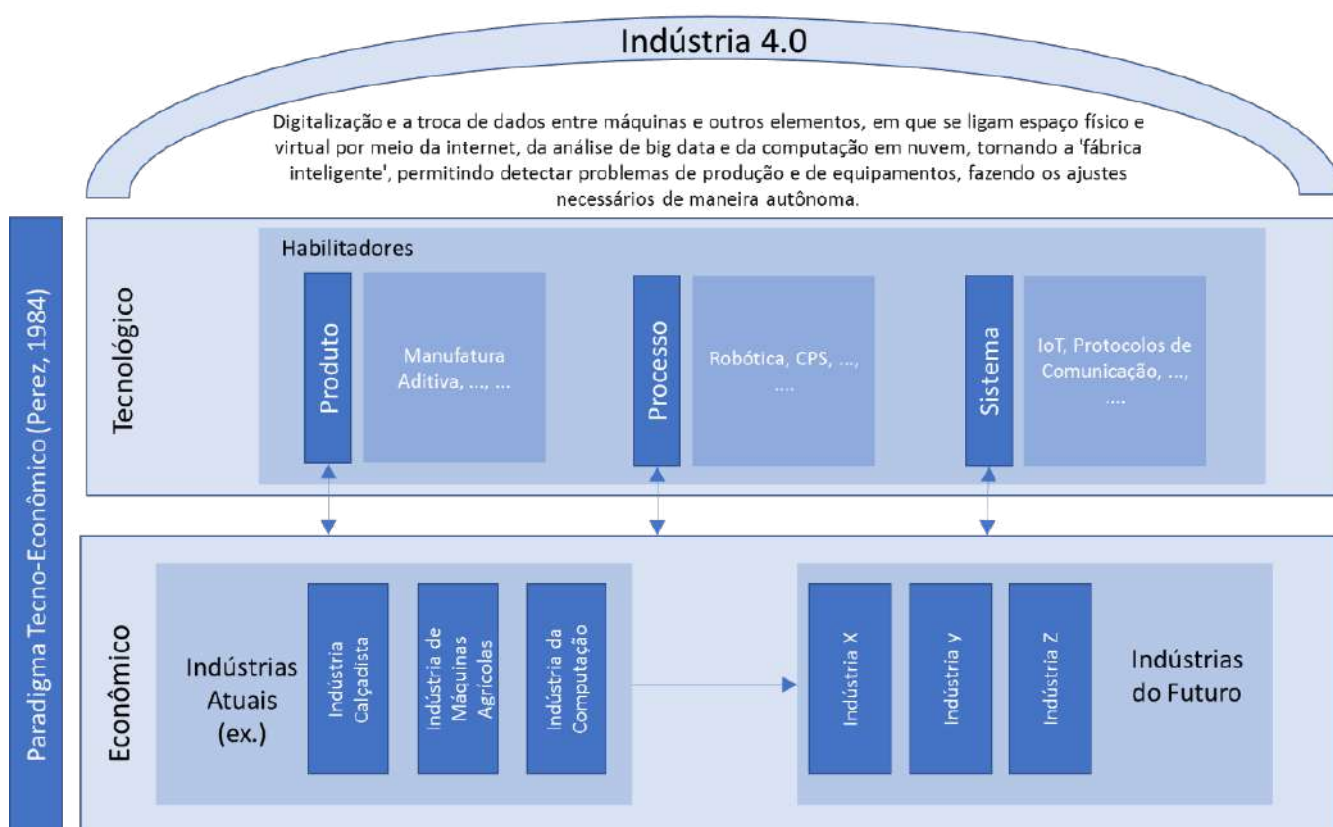
- O centro do desenvolvimento econômico do estado é constituído pela indústria e o agronegócio, com forte potencial para o desenvolvimento do setor de serviços tecnológicos.
- A economia gaúcha é uma potência em comparação com outros estados, países da América do Sul e mesmo o mundo. Portanto, devemos comunicar otimismo na política

---

<sup>20</sup> Ver, entre outras referências: <https://unctad.org/topic/trade-analysis/creative-economy-programme>  
<https://en.unesco.org/creativity/activities/creative-economy-report>

em relação ao tema, contrariamente ao que pautam os meios de comunicação. É preciso tratar o tema com fatos e dados.

- O foco da política em termos de empresas ou firmas significa: (i) não perder empresas para outros estados, em especial aquelas que tenham centro decisório no RS; (ii) incentivar o crescimento sustentável das empresas que já atuam no RS, ou seja, aquelas consideradas enraizadas no estado; e (iii) complementar a estrutura industrial com novas empresas a partir dos eixos (1) empresas produtoras de bens de capital fixo e afins relacionadas com a Indústria 4.0; (2) empresas do setor eletrônico; (3) digitalização nas empresas; (4) empresas produtoras de bens e serviços para sustentabilidade ambiental; (5) empresas de biotecnologia A relação com os elementos habilitadores da Indústria 4.0 e a manufatura aditiva é particularmente importante.



## B. Relevância das exportações e da inovação

- Dado que temos uma combinação de (i) forte indústria e agroindústria instalada no território; (ii) mercado interno estadual pequeno em relação à capacidade instalada e às possibilidades de crescimento; e (iii) impactos demográficos de uma população economicamente ativa em declínio e perspectivas de redução populacional no horizonte de uma geração, temos que outro foco da política de desenvolvimento deve ser a **inovação** a fim de fortalecer uma lógica de **exportação** do RS para o Brasil e o resto do mundo.

### C. Desenvolvimento local e desenvolvimento regional

- Um terceiro foco da política de desenvolvimento deve ser o de criar um forte programa de desenvolvimento local e/ou regional a partir dos médios municípios. Para tanto, propomos um Programa voltado ao desenvolvimento das cidades de médio porte do Estado. As cidades com este porte, em sua maioria, vêm perdendo protagonismo econômico, social e cultural regional, sendo que as que apresentam maior dinamismo econômico, como Lajeado e Bento Gonçalves, carecem de infraestruturas urbanas elementares para garantir a sustentabilidade do seu desenvolvimento. Recursos para um programa com este perfil podem ser obtidos, através de projetos, em agências de fomento ao desenvolvimento tanto nacionais como internacionais. O investimento em áreas como qualificação da educação e assistência à saúde, segurança pública, comunicação e gestão urbana, transportes e sistemas logísticos, cultura e entretenimento, podem facilitar a atratividade dessas cidades e respectivas regiões para novos talentos empreendedores, bem como estimular a permanência de seus jovens empreendedores, criando externalidades positivas óbvias nas respectivas regiões de influência.
- A lógica de exportação deve, ainda, informar o centro de uma política conexas de desenvolvimento de regiões – no caso, exportação para fora da região, o que pode envolver, também, parte do mercado interno estadual como seu destino.
- O desenvolvimento local e o desenvolvimento regional têm no turismo um fator poderoso de alavancagem. Com exceção da Serra, especialmente de Gramado e região, o RS nunca desenvolveu uma política estratégica para o turismo. Conseqüentemente, este é um setor que permanece inexplorado, ficando o RS essencialmente como uma região de passagem, especialmente e turistas internacionais que vêm ao Brasil. Uma mudança nesta área pressupõe uma mudança cultural importante, no sentido da valorização do patrimônio natural e cultural do estado, que desenvolva sinergias com novas políticas para o setor, incorporando tendências internacionais que questionam fortemente o turismo de massa, tendências que deverão ser incrementadas no pós-pandemia. Nossa proposta é que o setor seja incorporado a um programa estadual de Economia Criativa, tal como já acontece nos países de forte atividade turística que estão redesenhando suas políticas. Isto significa apostar na qualificação e diferenciação dos serviços turísticos, atuando conforme segmentos específicos: turismo cultural, de negócios, de lazer, de aventura, religioso, etc. Para tanto, o Estado deverá não só apoiar os poderes públicos locais, incentivando-os a incluírem o turismo em suas estratégias de desenvolvimento, mas iniciar um amplo programa de incentivo ao empreendedorismo na área, visando especialmente o público jovem, com o objetivo de desenvolver a utilização intensiva de tecnologias de gestão do patrimônio natural, artístico e cultural com vistas à sua exploração turística sustentável.

*Portanto: [Indústria] [Foco em empresas] [Inovação] [Exportações] [Desenvolvimento local e regional] formam vetores de uma moderna Política Industrial, retomando a PI/RS 2011-2014 e a atualizando conforme as linhas centrais expostas em Remando contra a maré, capítulo 19, e que aqui se complementa.*

Um aspecto central da operacionalização desta moderna Política Industrial refere-se às suas conexões, que tratamos a seguir.

#### **D. Conexão infraestrutura**

Formular ***Plano de Infraestrutura para o Desenvolvimento da Atividade Produtiva e Energética do Estado do RS*** com o propósito de apoiar diretamente o desenvolvimento industrial e energético e composto de pelo menos cinco eixos, a saber:

- ***Eixo 1: Infraestrutura para facilitar a exportação para o Brasil e o resto do mundo.***
  - Porto de Rio Grande – melhorias no porto, acessos hidroviários, acessos rodoviários. Há um detalhamento em *Remando contra a maré*, capítulo 16, onde citamos Darc Costa: “a melhor forma de organizar a rede de carga é vincular os portos, as cidades e os focos geradores de carga no interior (complexo de mineração, regiões agrícolas, grandes complexos industriais) de tal forma que se possa reduzir ao mínimo as operações de carga e descarga” (p. 310).
  - Aeroporto de Porto Alegre/Fraport – uma vez construída a infraestrutura pela empresa, buscar “preparar” as empresas gaúchas para utilizarem este modal para exportação. Através do novo aeroporto será possível ligar diretamente Porto Alegre a centros econômicos e logísticos globais (exemplo: Frankfurt, Denver, Dubai etc...). Isto poderá gerar uma nova dinâmica regional de desenvolvimento baseado na redução dos custos de logística. Ainda, novos empreendimentos voltados à exportação e a logística poderão ser concebidos e desenvolvidos.

Nos casos do Porto de Rio Grande e do Aeroporto de Porto Alegre, há oportunidades para estabelecer relações conjuntas com o Uruguai e a Argentina.

Ainda: como o governo do Estado não dispõe de recursos próprios para investimentos, os objetivos devem ser os de (i) [re]construir uma inteligência de planejamento; (ii) apoiar operações de infraestrutura; e, principalmente, (iii) contribuir na relação efetiva entre investimentos em infraestrutura e fortalecimento da economia da firma. Ou seja, o Estado deve passar a fazer a indução e coordenação das atividades logísticas e econômicas.

- ***Eixo 2: Infraestrutura de comunicação para o desenvolvimento.***

É o eixo moderno a ser enfrentado – banda larga, infovias etc... É um dos pontos centrais para o desenvolvimento da sociedade em rede e dos negócios digitais. Sendo assim, torna-se necessário construir uma política ampla e objetiva para o desenvolvimento rápido e eficaz da infraestrutura de comunicações no Estado do RS.

- ***Eixo 3: Consolidação do investimento em 2,1 mil km de linhas de transmissão e oito subestações e ampliação de 13 unidades existentes, resultado do leilão vencido pela Eletrosul em abril de 2014 e renegociado com uma empresa chinesa em 2017.***

O investimento no “novo sistema de transmissão” viabilizará o escoamento de um montante adicional de cerca de 10 GW de diversas fontes de energia, incluindo parques eólicos, PCHs etc...

- **Eixo 4: Projeto de utilização do carvão mineral do RS**

O carvão mineral representa 67% das reservas energéticas brasileiras e o RS detém 89% dessas reservas.

O estado possui um gargalo econômico “grave” que é a indisponibilidade de gás, o que inviabiliza a instalação de empresas que precisam operar com altas temperaturas.

Projetos de gaseificação de carvão para a produção de gás natural possuem soluções econômica, ambiental e socialmente corretas. É possível projetar um complexo carboquímico mais geral sob as mesmas condições.

Em 2014, foi firmado um protocolo entre a Copelmi e a Posco para tratar destes temas. No governo Sartori, foi criado um programa mais amplo na área que necessita ser discutido. Em todos os casos, os projetos de utilização do carvão mineral necessitam observar todos os critérios ambientais que são centrais para o desenvolvimento sustentável no RS.

- **Eixo 5: Projeto de infraestrutura para irrigação.**

Em um Estado como o RS, onde a importância da agricultura é central para o seu desenvolvimento harmônico, este tema precisa ser tratado em todas as suas diferentes vertentes. A exemplo do Arroz, onde a irrigação é essencial para garantir a produção, outras culturas devem ser inseridas rapidamente no contexto da irrigação entre os quais é possível incluir: soja, milho etc... A ideia é gerar um amplo plano de irrigação para o Estado do RS incluindo os aspectos tributários, de financiamento, ambientais e da utilização das empresas industriais que fabricam equipamentos de irrigação instaladas no Estado do RS.

## **E. Conexão política internacional**

- Propor uma nova visão estratégica nas relações com Argentina e Uruguai, baseada no fortalecimento econômico regional através de iniciativas comuns de inovação tecnológica e presença nos mercados globais;
- Dar seguimento ao debate visando à implantação de um Parque Tecnológico Bi-nacional na fronteira Livramento-Rivera (esta proposta, apresentada ao Intendente de Rivera durante reunião de prefeitos e intendentes da região da fronteira ocorrida na Expoiner de 2016, foi entusiasticamente aceita. Não havendo continuidade da iniciativa do lado

brasileiro, a Intendência de Rivera está avançando no projeto do parque, já com financiamento internacional.).

- Definir prioridades tecnológicas (desenvolvimento tecnológico), fomentando negócios associados com tecnologia e inovação, atração de empresas e competitividade mundial. Oportunidades principais: Ásia (Coreia do Sul, China e Japão), Alemanha e EUA/Canadá.
- Definir prioridades de exportação em busca de novas alavancagens. Além de consolidar conexões existentes, explorar possibilidades novas, como os destinos da África e da América Central.

## F. Conexão Ciência e Educação

Este é um ponto frágil e central para o futuro do RS! É impossível pensar numa estratégia de desenvolvimento como a aqui proposta sem que o quadro da educação seja alterado em profundidade, tanto do ponto de vista quantitativo quanto qualitativo. Segundo o portal da indústria, a média de escolaridade dos trabalhadores da indústria do RS é de dois anos inferior à média nacional! Na mesma linha, a média salarial é inferior em mais de R\$ 1 mil!<sup>21</sup>

Enfrentar questões urgentes associadas ao ensino de alto nível de Português, Matemática, Biologia, Física, Química e Inglês, com um programa para todos os professores da rede pública e um programa fortíssimo para “formação de professores de alto nível”. Propõe-se a ideia de um Centro de Formação avançada para o ensino médio e fundamental. Finalmente, é fundamental adotar amplamente a Tecnologia de Informação.

A formulação e execução desses programas requerem o conhecimento das universidades, se houver. Há que se consultar especialistas a fim de construir programas realmente consistentes, bem como realizar ações de *benchmarking* no plano internacional visando as melhores experiências no setor (Finlândia, Irlanda, Coreia do Sul, etc.).

## G. Conexão Tecnologia e Inovação.

O tema do desenvolvimento tecnológico e da inovação merece tratamento especial em face de sua importância estratégica e deve estar subordinado à política de desenvolvimento, inclusive quanto à estrutura de governança, concentrando os programas na secretaria responsável pela política de desenvolvimento. A retomada da experiência de uma única Secretaria de Estado para as áreas de desenvolvimento econômico, ciência e tecnologia, abortada durante o governo Sartori, deverá ser retomada.

## Conclusões

---

<sup>21</sup> Fonte: <https://perfildaindustria.portaldaindustria.com.br/estado/rs>



Este texto está, obviamente, longe de esgotar as questões referentes a um projeto para o desenvolvimento do estado do RS. Pretendemos apenas reforçar a argumentação que coloca o desenvolvimento econômico como questão central para qualquer programa político de governo do estado, se o qual cairemos fatalmente na mesmice dos programas que conferem prioridade absoluta às políticas de ajuste fiscal, cujos resultados tem sido o agravamento das finanças estaduais e o sacrifício de amplos setores da população e da economia.

Por suposto, não pretendemos aqui defender a ideia de que o equilíbrio das contas públicas não seja importante. Muito pelo contrário! No entanto, duas questões são igualmente importantes. Primeira, o equilíbrio das contas públicas não é um fim em si mesmo. Ele deve ser articulado com uma política de fomento e incentivo à atividade econômica como uma das finalidades centrais do Estado, salvo se cairmos na ideia pueril e falaciosa de que o saneamento financeiro atrairá por si só e automaticamente os investimentos privados. Segunda, na situação concreta do RS, buscar o equilíbrio das contas públicas sem o ressarcimento das dívidas da União para com o estado significa permanecer eternamente no movimento insano de correr atrás do próprio rabo!

## 5. A dinâmica recente da economia gaúcha: Aprofundamento das Desigualdades Regionais e Perda de Expressão Relativa na Economia Brasileira

Carlos Águedo Paiva<sup>22</sup>

### Como avaliar a performance de um território? O problema do PIB/VAB

Não é de hoje que os economistas e demais cientistas sociais fazem a crítica dos indicadores tradicionais da Contabilidade Social para avaliar a performance dos territórios. Não obstante, como regra geral, esta crítica é dirigida ao caráter “economicista” de variáveis como PIB ou VAB. O problema não estaria propriamente na qualidade informacional das mesmas, mas no fato delas não serem capazes de captar dimensões relevantes do bem-estar, como longevidade, saúde, educação, distribuição de renda, sustentabilidade, etc.

O argumento é razoável, mas incompleto. A verdade é que a Contabilidade Social pode alimentar avaliações profundamente equivocadas mesmo quando nosso foco e objeto de análise é (por assim dizer) estritamente econômico. E os equívocos gerados por este instrumental tendem a ser tão maiores quanto menor o território sob análise.

A questão de fundo é que o Produto **Interno** Bruto só é uma *proxy* razoável da renda auferida pelos domiciliados em um território quando há limites para a extroversão dos rendimentos. Os valores do Produto Interno e da Renda Nacional de um país tendem a ser muito próximos. Mas o mesmo não ocorre com o PIB e a Renda Doméstica de um município ou de uma região.

Um exemplo pode ajudar a compreensão do ponto para o qual queremos chamar a atenção. O PIB de Triunfo e de Santa Maria em 2018 e 2019 era muito próximo, em torno de 8 bilhões de reais. Porém, a população de Santa Maria (pouco mais de 280 mil pessoas) é quase dez vezes maior que a população de Triunfo (em torno de 29 mil habitantes). O que significa dizer que o PIB per capita de Triunfo é quase dez vezes superior ao PIB per capita de Santa Maria.

Ocorre, contudo, que o valor agregado em Triunfo não fica em Triunfo. A maior parte dos impostos gerados pela produção no Polo vão para Brasília e Porto Alegre. Os lucros, vão para São Paulo, Bahia e Porto Alegre. E mesmo os salários dos trabalhadores se evade para os municípios mais populosos da RMPA, onde a reside a grande maioria dos trabalhadores do Polo Petroquímico.

---

<sup>22</sup> Professor do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Faccat e Presidente da Paradoxo Consultoria Econômica. Ex-Coordenador do Núcleo de Desenvolvimento Regional da Fundação de Economia e Estatística Siegfried Heuser.

A verdade é que a renda pessoal dos moradores de Triunfo<sup>23</sup> corresponde a menos de 3% do PIB deste Município.

Por oposição, **Santa Maria é o único município do RS cuja renda pessoal é superior ao seu PIB**. E isto porque Santa Maria é a “capital” do interior. Em especial é a capital da Metade Sul. Parcela não desprezível do valor agregado dos municípios do entorno (Cacequi, Tupanciretã, Agudo, etc.) é canalizado para a “capital”, onde vivem, como estudantes, os filhos dos arrozeiros, sojicultores e fumicultores dos municípios rurais do entorno.

### **O papel da demografia**

Do nosso ponto de vista, quando não há qualquer restrição às transferências de valor agregado e à mobilidade dos agentes produtivos de um território o ponto de partida mais adequado para a avaliação da performance econômica do mesmo é sua dinâmica demográfica.

E isto porque – ao contrário do que usualmente se pensa - a dinâmica demográfica de territórios subnacionais é irredutível à diferença entre óbitos e nascimentos e, portanto, é irredutível ao crescimento vegetativo da população domiciliada. Os fluxos migratórios são uma variável tão ou mais importante na definição das taxas de variação da população domiciliada quanto o crescimento vegetativo.

E o ponto efetivamente relevante é que os fluxos migratórios estão fortemente associados a determinações econômicas. Um território que expulsa domiciliados é um território oferece poucas oportunidades de inserção produtiva para os jovens e para a população em idade ativa. Por oposição, aqueles territórios que atraem população são os que estão apresentando (ou, pelo menos, são percebidos como capazes de gerar) oportunidades de inserção produtiva e, por extensão, oportunidades de ocupação e apropriação de renda.

É só quando observamos a regiões do RS por esta ótica que alcançamos perceber plenamente o aprofundamento acelerado das desigualdades territoriais em nosso Estado.

### **A dinâmica das desigualdades regionais no RS**

Tal como se pode observar no Quadro 1, abaixo, o RS vem apresentando uma performance demográfica muito inferior ao padrão brasileiro. Entre 2001/04 e 2018/21 a população brasileira cresceu 19,6%. Neste mesmo período, a população do RS cresceu 8,68%. Parte desta diferença diz

---

<sup>23</sup> Sempre que nos referirmos à Renda Municipal, estamos nos referindo à Renda **Declarada** no Censo Demográfico. Esta Renda é inferior à Renda Real. Seja porque os declarantes (especialmente os mais ricos) tendem a ocultar parte de sua renda, seja porque eles não computam (por oposição às normas da Contabilidade Social) sua renda “gratuita” representada pelos serviços públicos básicos de educação, saúde e segurança e pelos aluguéis implícitos de quem mora em um domicílio do qual é proprietário.

respeito à menor taxa de natalidade em nosso Estado. Mas parcela não desprezível da diferença encontra-se na diáspora de gaúchos para as regiões que apresentam maiores oportunidades de emprego e de ganho.

O fato mais notável, contudo, é que nem todas as regiões do Estado apresentaram taxas de crescimento populacional abaixo da brasileira: as microrregiões de Osório, Caxias do Sul, Montenegro e Gramado-Canela apresentaram crescimento da população acima de 20%.

De outro lado, as demais 31 microrregiões do RS, perderam participação relativa na população do país. Dentre estas, sete apresentaram uma performance superior à média estadual. No total, 11 regiões ampliaram sua participação na população estadual. Com exceção de Passo Fundo, todas as microrregiões com performance demográfica superior encontram-se na porção Nordeste do Rio Grande do Sul.

Quadro 1

População residente estimada, Taxa de Variação e Participação % das Microrregiões no Brasil e no RS										
BR, RS, Microrregiões RS	Média Núm Habitantes		Variação Num Hab		Partic % no Brasil			Partic % no RS		
	2001-4	2018-21	Absoluta	%	2001-4	2018-21	Var p.p	2001-4	2018-21	Var p.p
<b>Brasil</b>	<b>176.364.820</b>	<b>210.928.839</b>	<b>34.564.019</b>	<b>19,60%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>0,00%</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>
<b>Rio Grande Sul</b>	<b>10.488.854</b>	<b>11.399.112</b>	<b>910.258</b>	<b>8,68%</b>	<b>5,947%</b>	<b>5,404%</b>	<b>-0,543%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>0,00%</b>
Osório	303.813	399.395	95.582	31,46%	0,172%	0,189%	0,017%	2,897%	3,504%	0,607%
Caxias Sul	688.280	892.938	204.658	29,73%	0,390%	0,423%	0,033%	6,562%	7,833%	1,271%
Montenegro	185.980	229.919	43.939	23,63%	0,105%	0,109%	0,004%	1,773%	2,017%	0,244%
Cane-Gran	277.441	337.065	59.624	21,49%	0,157%	0,160%	0,002%	2,645%	2,957%	0,312%
Guaporé	118.391	140.832	22.441	18,95%	0,067%	0,067%	0,000%	1,129%	1,235%	0,107%
Est-Lajeado	286.387	338.376	51.989	18,15%	0,162%	0,160%	-0,002%	2,730%	2,968%	0,238%
Passo Fundo	309.391	360.481	51.090	16,51%	0,175%	0,171%	-0,005%	2,950%	3,162%	0,213%
São Jerônimo	135.774	157.609	21.835	16,08%	0,077%	0,075%	-0,002%	1,294%	1,383%	0,088%
Sta Cruz Sul	307.352	347.363	40.010	13,02%	0,174%	0,165%	-0,010%	2,930%	3,047%	0,117%
Camaquã	127.097	139.599	12.502	9,84%	0,072%	0,066%	-0,006%	1,212%	1,225%	0,013%
Porto Alegre	3.559.224	3.895.564	336.340	9,45%	2,018%	1,847%	-0,171%	33,933%	34,174%	0,241%
Litoral Lagunar	254.529	275.424	20.896	8,21%	0,144%	0,131%	-0,014%	2,427%	2,416%	-0,010%
Sta Maria	360.274	383.676	23.402	6,50%	0,204%	0,182%	-0,022%	3,435%	3,366%	-0,069%
Ijuí	181.311	191.897	10.586	5,84%	0,103%	0,091%	-0,012%	1,729%	1,683%	-0,045%
Não Me Toque	41.757	44.047	2.290	5,48%	0,024%	0,021%	-0,003%	0,398%	0,386%	-0,012%
Vacaria	156.110	164.222	8.111	5,20%	0,089%	0,078%	-0,011%	1,488%	1,441%	-0,048%
Pelotas	486.217	502.597	16.381	3,37%	0,276%	0,238%	-0,037%	4,636%	4,409%	-0,226%
Carazinho	160.426	164.512	4.086	2,55%	0,091%	0,078%	-0,013%	1,529%	1,443%	-0,086%
Campanha Meri	175.591	178.826	3.235	1,84%	0,100%	0,085%	-0,015%	1,674%	1,569%	-0,105%
Serra Sudeste	116.082	117.176	1.094	0,94%	0,066%	0,056%	-0,010%	1,107%	1,028%	-0,079%
Soledade	72.021	72.575	554	0,77%	0,041%	0,034%	-0,006%	0,687%	0,637%	-0,050%
Erechim	215.277	215.177	- 100	-0,05%	0,122%	0,102%	-0,020%	2,052%	1,888%	-0,165%
Santiago	112.854	112.750	- 104	-0,09%	0,064%	0,053%	-0,011%	1,076%	0,989%	-0,087%
Sananduva	61.002	60.283	- 720	-1,18%	0,035%	0,029%	-0,006%	0,582%	0,529%	-0,053%
Santa Rosa	161.978	156.950	- 5.028	-3,10%	0,092%	0,074%	-0,017%	1,544%	1,377%	-0,167%
Cach do Sul	158.652	152.520	- 6.132	-3,86%	0,090%	0,072%	-0,018%	1,513%	1,338%	-0,175%
Três Passos	146.524	140.734	- 5.790	-3,95%	0,083%	0,067%	-0,016%	1,397%	1,235%	-0,162%
Cruz Alta	157.486	148.520	- 8.966	-5,69%	0,089%	0,070%	-0,019%	1,501%	1,303%	-0,199%
Frederico West	180.404	169.301	- 11.104	-6,15%	0,102%	0,080%	-0,022%	1,720%	1,485%	-0,235%
Cerro Largo	68.505	64.012	- 4.494	-6,56%	0,039%	0,030%	-0,008%	0,653%	0,562%	-0,092%
Rest Seca	67.134	61.869	- 5.265	-7,84%	0,038%	0,029%	-0,009%	0,640%	0,543%	-0,097%
Campanha Ocid	389.166	357.882	- 31.284	-8,04%	0,221%	0,170%	-0,051%	3,710%	3,140%	-0,571%
Sto Ângelo	208.104	190.625	- 17.479	-8,40%	0,118%	0,090%	-0,028%	1,984%	1,672%	-0,312%
Campanha Cent	198.333	180.754	- 17.579	-8,86%	0,112%	0,086%	-0,027%	1,891%	1,586%	-0,305%
Jaguarão	59.991	53.647	- 6.344	-10,57%	0,034%	0,025%	-0,009%	0,572%	0,471%	-0,101%

Fonte dos Dados Brutos: Sidra - IBGE, Tabela 6579

Das 24 regiões que perderam **participação** na população do Estado, dez apresentaram crescimento absoluto na população domiciliada.

**Porém, 14 dentre 35 – vale dizer: 40% do total – apresentaram diminuição da população domiciliada em termos absolutos.** A grande maioria das regiões com perda absoluta da população encontram-se na Mesorregião Noroeste do Estado e na porção centro-oeste da chamada “Metade Sul”.

O mais interessante, porém, é que muitas das regiões que apresentaram perda populacional não apresentaram uma “performance econômica negativa”, se avaliarmos esta performance pela dinâmica do PIB e/ou do VAB.

Os Quadro 2 e 3, abaixo, buscam traduzir esta instigante contradição.

Quadro 2

Quadro 2: População residente estimada, Variação da População e Variação da Participação das Mesorregiões no VAB do RS													
BR, RS e Mesorregiões do RS	Média Núm Habitantes		Variação Num Hab		Partic % na Pop Brasil			Partic % na Pop RS			Partic % no VAB do RS		
	2001-4	2018-21	Absoluta	%	2001-4	2018-21	Var p.p	2001-4	2018-21	Var p.p	2002-4	2017-19	Var p.p.
Brasil	176.364.820	210.928.839	34.564.019	19,60%	100,0%	100,0%	0,0%	X	X	X	X	X	X
Rio Grande do Sul	10.488.854	11.399.112	910.258	8,68%	5,95%	5,40%	-0,54%	100,0%	100,0%	0,0%	100,0%	100,0%	0,0%
Meso Noroeste	1.964.184	1.979.112	14.928	0,76%	1,11%	0,94%	-0,18%	18,73%	17,36%	-1,36%	17,89%	18,89%	1,00%
Meso Nordeste	962.781	1.197.991	235.210	24,43%	0,55%	0,57%	0,02%	9,18%	10,51%	1,33%	12,35%	12,09%	-0,26%
Centro-Occidental Riog	540.262	558.296	18.034	3,34%	0,31%	0,26%	-0,04%	5,15%	4,90%	-0,25%	3,97%	4,20%	0,24%
Centro-Oriental Riog	752.391	838.258	85.867	11,41%	0,43%	0,40%	-0,03%	7,17%	7,35%	0,18%	7,64%	7,19%	-0,45%
Metropol POA	4.589.329	5.159.151	569.822	12,42%	2,60%	2,45%	-0,16%	43,75%	45,26%	1,50%	47,10%	46,17%	-0,93%
Sudoeste Riogrand	763.089	717.461	- 45.628	-5,98%	0,43%	0,34%	-0,09%	7,28%	6,29%	-0,98%	5,06%	4,81%	-0,24%
Sudeste Riogrand	916.818	948.844	32.026	3,49%	0,52%	0,45%	-0,07%	8,74%	8,32%	-0,42%	5,89%	6,54%	0,66%

Fonte dos Dados Brutos: SIDRA-IBGE

A principal diferença entre os Quadros 1 e 2 é que, no primeiro estão apresentadas apenas as Mesorregiões do Rio Grande do Sul, enquanto no segundo as Mesorregiões estão “abertas” nas Microrregiões que as compõem.

A contradição entre a dinâmica do PIB e a dinâmica demográfica é mais aparente do que real. Para que se entenda este fenômeno é preciso entender que a principal base informacional para o cálculo do PIB são os dados fiscais. E a segunda base informacional são os dados de emprego e rendimentos formais.

Ora, a economia brasileira sempre foi caracterizada por elevado grau de informalidade. Porém, nos anos recentes, esta informalidade vem diminuindo em função de três determinações básicas: 1) o aumento da fiscalização e dos controles públicos sobre as operações econômicas em geral; 2) a depressão dos custos associados à formalização do trabalho, em especial nas MEI, nas Micro e nas Pequenas empresas, a partir da introdução e disseminação do “Simples”; 3) as políticas de benefício e isenção fiscal para diversos setores de atividade, com ênfase nas cadeias exportadoras (Lei Kandir).

Quadro 3

Quadro 3: População residente estimada, Variação da População e Variação da Participação das Mesorregiões no VAB do RS											
BR, RS, Micro e Mesorregiões RS	Média Núm Habitantes		Variação Num Hab		Partic % no RS			Partic % no VAB do RS			
	2001-4	2018-21	Absoluta	%	2001-4	2018-21	Var p.p	2002-4	2017-19	Var p.p.	
<b>Brasil</b>	<b>176.364.820</b>	<b>210.928.839</b>	<b>34.564.019</b>	<b>19,60%</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	
<b>Rio Grande Sul</b>	<b>10.488.854</b>	<b>11.399.112</b>	<b>910.258</b>	<b>8,68%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>0,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>100,00%</b>	<b>0,00%</b>	
Mesorregião Noroeste	Santa Rosa	161.978	156.950	- 5.028	-3,10%	1,544%	1,377%	-0,167%	1,36%	1,40%	0,04%
	Três Passos	146.524	140.734	- 5.790	-3,95%	1,397%	1,235%	-0,162%	1,65%	1,19%	-0,46%
	Frederico West	180.404	169.301	- 11.104	-6,15%	1,720%	1,485%	-0,235%	0,96%	1,19%	0,23%
	Erechim	215.277	215.177	- 100	-0,05%	2,052%	1,888%	-0,165%	2,02%	2,15%	0,13%
	Sananduva	61.002	60.283	- 720	-1,18%	0,582%	0,529%	-0,053%	0,51%	0,48%	-0,03%
	Cerro Largo	68.505	64.012	- 4.494	-6,56%	0,653%	0,562%	-0,092%	0,45%	0,66%	0,21%
	Sto Ângelo	208.104	190.625	- 17.479	-8,40%	1,984%	1,672%	-0,312%	1,55%	1,73%	0,18%
	Ijuí	181.311	191.897	10.586	5,84%	1,729%	1,683%	-0,045%	1,76%	1,94%	0,18%
	Carazinho	160.426	164.512	4.086	2,55%	1,529%	1,443%	-0,086%	1,51%	1,57%	0,06%
	Passo Fundo	309.391	360.481	51.090	16,51%	2,950%	3,162%	0,213%	3,09%	3,62%	0,53%
Cruz Alta	157.486	148.520	- 8.966	-5,69%	1,501%	1,303%	-0,199%	2,01%	1,98%	-0,02%	
Não Me Toque	41.757	44.047	2.290	5,48%	0,398%	0,386%	-0,012%	0,61%	0,55%	-0,06%	
Soledade	72.021	72.575	554	0,77%	0,687%	0,637%	-0,050%	0,41%	0,42%	0,01%	
<b>Meso Noroeste</b>	<b>1.964.184</b>	<b>1.979.112</b>	<b>14.928</b>	<b>0,76%</b>	<b>18,726%</b>	<b>17,362%</b>	<b>-1,364%</b>	<b>17,89%</b>	<b>18,89%</b>	<b>1,00%</b>	
Meso-região Nordeste	Guaporé	118.391	140.832	22.441	18,95%	1,129%	1,235%	0,107%	1,35%	1,21%	-0,14%
	Vacaria	156.110	164.222	8.111	5,20%	1,488%	1,441%	-0,048%	1,37%	1,46%	0,09%
	Caxias Sul	688.280	892.938	204.658	29,73%	6,562%	7,833%	1,271%	9,63%	9,42%	-0,21%
<b>Meso Nordeste</b>	<b>962.781</b>	<b>1.197.991</b>	<b>235.210</b>	<b>24,43%</b>	<b>9,179%</b>	<b>10,510%</b>	<b>1,330%</b>	<b>12,35%</b>	<b>12,09%</b>	<b>-0,26%</b>	
Meso Centro-Ocidental	Santiago	112.854	112.750	- 104	-0,09%	1,076%	0,989%	-0,087%	1,15%	1,24%	0,09%
	Sta Maria	360.274	383.676	23.402	6,50%	3,435%	3,366%	-0,069%	2,33%	2,52%	0,18%
	Rest Seca	67.134	61.869	- 5.265	-7,84%	0,640%	0,543%	-0,097%	0,49%	0,45%	-0,04%
<b>Centro-Occidental Riog.</b>	<b>540.262</b>	<b>558.296</b>	<b>18.034</b>	<b>3,34%</b>	<b>5,151%</b>	<b>4,898%</b>	<b>-0,253%</b>	<b>3,97%</b>	<b>4,20%</b>	<b>0,24%</b>	
Meso Centro-Oriental	Sta Cruz Sul	307.352	347.363	40.010	13,02%	2,930%	3,047%	0,117%	3,82%	3,22%	-0,60%
	Est-Lajeado	286.387	338.376	51.989	18,15%	2,730%	2,968%	0,238%	2,80%	2,99%	0,19%
	Cach do Sul	158.652	152.520	- 6.132	-3,86%	1,513%	1,338%	-0,175%	1,02%	0,98%	-0,03%
<b>Centro-Oriental Riog.</b>	<b>752.391</b>	<b>838.258</b>	<b>85.867</b>	<b>11,41%</b>	<b>7,173%</b>	<b>7,354%</b>	<b>0,180%</b>	<b>7,64%</b>	<b>7,19%</b>	<b>-0,45%</b>	
Meso-região Metropolitana de POA	Montenegro	185.980	229.919	43.939	23,63%	1,773%	2,017%	0,244%	1,74%	1,94%	0,20%
	Cane-Gram	277.441	337.065	59.624	21,49%	2,645%	2,957%	0,312%	2,62%	2,87%	0,25%
	São Jerônimo	135.774	157.609	21.835	16,08%	1,294%	1,383%	0,088%	3,16%	2,43%	-0,73%
	Porto Alegre	3.559.224	3.895.564	336.340	9,45%	33,933%	34,174%	0,241%	36,69%	35,67%	-1,02%
	Osório	303.813	399.395	95.582	31,46%	2,897%	3,504%	0,607%	1,94%	2,45%	0,51%
Camaquã	127.097	139.599	12.502	9,84%	1,212%	1,225%	0,013%	0,95%	0,81%	-0,14%	
<b>Meso Metropol POA</b>	<b>4.589.329</b>	<b>5.159.151</b>	<b>569.822</b>	<b>12,42%</b>	<b>43,754%</b>	<b>45,259%</b>	<b>1,505%</b>	<b>47,10%</b>	<b>46,17%</b>	<b>-0,93%</b>	
Meso Sudoeste	Campanha Ocid	389.166	357.882	- 31.284	-8,04%	3,710%	3,140%	-0,571%	2,78%	2,33%	-0,45%
	Campanha Cent	198.333	180.754	- 17.579	-8,86%	1,891%	1,586%	-0,305%	1,13%	1,31%	0,18%
	Campanha Meri	175.591	178.826	3.235	1,84%	1,674%	1,569%	-0,105%	1,14%	1,17%	0,03%
<b>Sudoeste Riograndense</b>	<b>763.089</b>	<b>717.461</b>	<b>- 45.628</b>	<b>-5,98%</b>	<b>7,275%</b>	<b>6,294%</b>	<b>-0,981%</b>	<b>5,06%</b>	<b>4,81%</b>	<b>-0,24%</b>	
Meso Sudeste	Serra Sudes	116.082	117.176	1.094	0,94%	1,107%	1,028%	-0,079%	0,84%	0,73%	-0,11%
	Pelotas	486.217	502.597	16.381	3,37%	4,636%	4,409%	-0,226%	2,48%	2,88%	0,40%
	Jaguarão	59.991	53.647	- 6.344	-10,57%	0,572%	0,471%	-0,101%	0,34%	0,34%	0,00%
	Litoral Lagunar	254.529	275.424	20.896	8,21%	2,427%	2,416%	-0,010%	2,22%	2,59%	0,37%
<b>Sudeste Riograndense</b>	<b>916.818</b>	<b>948.844</b>	<b>32.026</b>	<b>3,49%</b>	<b>8,741%</b>	<b>8,324%</b>	<b>-0,417%</b>	<b>5,89%</b>	<b>6,54%</b>	<b>0,66%</b>	

Fonte dos Dados Brutos: Sidra-IBGE

As três determinações acima referidas vêm impondo um viés no processo de dimensionamento do PIB e VAB das diversas regiões: aquelas regiões que apresentavam um grau superior de informalidade e que passaram por um processo de formalização e reconversão produtiva em direção ao agronegócio de exportação (vale dizer: à soja!) vem apresentando uma taxa de “expansão nominal do PIB” superior às regiões consolidadas.

O Quadro 4, abaixo, busca explicitar este fenômeno. O alerta que vimos fazendo aqui não envolve negar a relevância das variáveis de contabilidade social para avaliar a performance dos territórios. Tudo o que procuramos demonstrar é que: 1) é preciso interpretar os dados a partir da adequada compreensão da metodologia subjacente à construção dos mesmos e dos vieses que ela pode impor aos resultados; 2) toda e qualquer análise de performance de um território pode e deve

usar os indicadores fornecidos pela contabilidade social, mas é importante confrontar estes dados com outras informações; e, por fim, que 3) quanto menor o território, tanto maior a possibilidade de extroversão do valor agregado de uma localidade para outra, e, portanto, maior o grau de incerteza acerca da relação efetiva entre “produto interno” e “renda doméstica”;

Quadro 4

Quadro 4: Evolução da População, do PIB e do PIB per capita das 35 Microrregiões do IBGE no RS ao longo do século XXI									
Microrregião	População			Produto Interno Bruto			PIB per capita		
	2001-4	2018-21	Var %	2002-4	20170-19	Var %	2002-4	2017-19	Var %
Cerro Largo	68.505	64.012	-6,56%	R\$ 496.871,67	R\$ 2.827.339,67	469,03%	R\$ 7.253,07	R\$ 44.169,25	608,97%
Frederico West	180.404	169.301	-6,15%	R\$ 1.125.515,00	R\$ 5.427.859,00	382,26%	R\$ 6.238,86	R\$ 32.060,50	513,88%
Campanha Cent	198.333	180.754	-8,86%	R\$ 1.207.324,67	R\$ 5.518.724,67	357,10%	R\$ 6.087,37	R\$ 30.531,65	501,56%
Sto Ângelo	208.104	190.625	-8,40%	R\$ 1.696.008,33	R\$ 7.394.292,00	335,98%	R\$ 8.149,81	R\$ 38.789,78	475,96%
Pelotas	486.217	502.597	3,37%	R\$ 2.753.924,33	R\$ 12.454.089,00	352,23%	R\$ 5.663,99	R\$ 24.779,46	437,49%
Jaguarão	59.991	53.647	-10,57%	R\$ 356.690,67	R\$ 1.395.147,33	291,14%	R\$ 5.945,79	R\$ 26.006,19	437,39%
Santiago	112.854	112.750	-0,09%	R\$ 1.214.248,00	R\$ 5.284.623,00	335,22%	R\$ 10.759,48	R\$ 46.870,17	435,62%
Litoral Lagunar	254.529	275.424	8,21%	R\$ 2.667.307,67	R\$ 12.331.711,33	362,33%	R\$ 10.479,41	R\$ 44.773,55	427,25%
Erechim	215.277	215.177	-0,05%	R\$ 2.240.220,67	R\$ 9.428.605,33	320,88%	R\$ 10.406,25	R\$ 43.817,96	421,07%
Cruz Alta	157.486	148.520	-5,69%	R\$ 2.209.594,33	R\$ 8.725.727,67	294,90%	R\$ 14.030,46	R\$ 58.751,20	418,74%
Santa Rosa	161.978	156.950	-3,10%	R\$ 1.548.119,00	R\$ 6.167.059,33	298,36%	R\$ 9.557,62	R\$ 39.293,15	411,12%
Carazinho	160.426	164.512	2,55%	R\$ 1.663.040,00	R\$ 6.993.211,33	320,51%	R\$ 10.366,40	R\$ 42.508,82	410,06%
Soledade	72.021	72.575	0,77%	R\$ 441.557,00	R\$ 1.789.416,33	305,25%	R\$ 6.130,99	R\$ 24.656,27	402,16%
Ijuí	181.311	191.897	5,84%	R\$ 2.001.583,33	R\$ 8.449.006,33	322,12%	R\$ 11.039,50	R\$ 44.028,80	398,83%
Vacaria	156.110	164.222	5,20%	R\$ 1.489.713,00	R\$ 6.228.831,33	318,12%	R\$ 9.542,70	R\$ 37.929,45	397,47%
Passo Fundo	309.391	360.481	16,51%	R\$ 3.509.776,33	R\$ 16.203.972,67	361,68%	R\$ 11.344,15	R\$ 44.951,01	396,25%
Rest Seca	67.134	61.869	-7,84%	R\$ 526.984,00	R\$ 1.909.321,33	262,31%	R\$ 7.849,70	R\$ 30.860,59	393,14%
Campanha Meri	175.591	178.826	1,84%	R\$ 1.258.507,33	R\$ 5.019.219,67	298,82%	R\$ 7.167,27	R\$ 28.067,70	391,61%
Sta Maria	360.274	383.676	6,50%	R\$ 2.608.408,33	R\$ 10.859.479,00	316,33%	R\$ 7.240,07	R\$ 28.303,77	390,93%
Cach do Sul	158.652	152.520	-3,86%	R\$ 1.105.925,67	R\$ 4.155.939,67	275,79%	R\$ 6.970,79	R\$ 27.248,53	390,90%
Sananduva	61.002	60.283	-1,18%	R\$ 546.239,00	R\$ 2.044.319,67	274,25%	R\$ 8.954,41	R\$ 33.912,18	378,72%
Campanha Ocid	389.166	357.882	-8,04%	R\$ 3.012.065,00	R\$ 9.930.936,33	229,71%	R\$ 7.739,80	R\$ 27.749,23	358,53%
Est-Lajeado	286.387	338.376	18,15%	R\$ 3.224.630,33	R\$ 13.467.163,00	317,63%	R\$ 11.259,70	R\$ 39.799,43	353,47%
Cane-Gram	277.441	337.065	21,49%	R\$ 2.996.705,33	R\$ 12.860.059,00	329,14%	R\$ 10.801,25	R\$ 38.153,08	353,23%
Montenegro	185.980	229.919	23,63%	R\$ 2.053.702,00	R\$ 8.923.680,67	334,52%	R\$ 11.042,58	R\$ 38.812,28	351,48%
Serra Sudes	116.082	117.176	0,94%	R\$ 890.596,67	R\$ 3.131.416,00	251,61%	R\$ 7.672,13	R\$ 26.724,15	348,33%
Porto Alegre	3.559.224	3.895.564	9,45%	R\$ 44.042.874,67	R\$ 166.366.127,33	277,74%	R\$ 12.374,29	R\$ 42.706,56	345,12%
Osório	303.813	399.395	31,46%	R\$ 2.360.856,33	R\$ 10.509.310,67	345,15%	R\$ 7.770,75	R\$ 26.313,08	338,62%
Não Me Toque	41.757	44.047	5,48%	R\$ 721.260,67	R\$ 2.496.402,00	246,12%	R\$ 17.272,71	R\$ 56.676,19	328,13%
Sta Cruz Sul	307.352	347.363	13,02%	R\$ 4.440.767,33	R\$ 15.922.921,67	258,56%	R\$ 14.448,46	R\$ 45.839,50	317,26%
Camaquã	127.097	139.599	9,84%	R\$ 1.042.403,00	R\$ 3.514.395,00	237,14%	R\$ 8.201,63	R\$ 25.174,88	306,95%
Três Passos	146.524	140.734	-3,95%	R\$ 1.853.621,33	R\$ 5.353.009,67	188,79%	R\$ 12.650,65	R\$ 38.036,36	300,67%
Caxias Sul	688.280	892.938	29,73%	R\$ 11.547.749,00	R\$ 44.095.658,33	281,86%	R\$ 16.777,70	R\$ 49.382,68	294,34%
Guaporé	118.391	140.832	18,95%	R\$ 1.529.182,33	R\$ 5.323.074,00	248,10%	R\$ 12.916,35	R\$ 37.797,40	292,63%
São Jerônimo	135.774	157.609	16,08%	R\$ 4.070.966,00	R\$ 11.840.678,00	190,86%	R\$ 29.983,34	R\$ 75.126,92	250,56%

Fonte dos Dados Brutos: Sidra-IBGE

Ora: a extroversão do valor agregado entre um município e outro é, como regra geral, muito expressiva. A extroversão entre nações é menor. A extroversão entre Unidades da Federação no Brasil (um país de dimensões continentais) é menor do que entre municípios. De sorte que – a despeito da avaliação crítica anterior, e sem absolutizar quaisquer resultados obtidos – entendemos que a avaliação da participação relativa das UFs no VAB do país seja um indício (e apenas um, que deve ser ponderado por outras informações) de sua performance.

### O Rio Grande do Sul vem crescendo menos que o Brasil?

O quadro 5, abaixo, nos diz que, com certeza, Amazonas, Sergipe, São Paulo e Rio de Janeiro vem perdendo participação no VAB total do Brasil.



Ele também diz que há uma inflexão de queda na participação do RS. Mas esta inflexão é pequena (correlação de -0,134) e não significativa (significância de 0,597). Isto significa dizer que não há como asseverar que o RS esteja perdendo posição na produção nacional. Não, pelo menos, a partir da análise do PIB e do VAB.

Quadro 5

Quadro 5: PARTICIPAÇÃO DAS UNIDADES DA FEDERAÇÃO NO VAB DO PAÍS 2002-19									
Regiões do BR	UF	Participação Média		Variação ao longo do Período				Correl Part no VAB com Temp	
		2002-2004	2017-2019	Absoluta	Rank	Percentual	Rank	Correl	Sig
Região Centro-Oeste	MT	1,56%	1,98%	0,42%	2	27,14%	3	0,802	0,000
	MS	1,23%	1,50%	0,27%	8	21,62%	5	0,858	0,000
	GO	2,72%	3,00%	0,29%	6	10,54%	13	0,869	0,000
	DF	3,54%	3,74%	0,21%	10	5,81%	17	0,309	0,212
Região Norte	PA	1,92%	2,37%	0,44%	1	22,93%	4	0,882	0,000
	TO	0,39%	0,53%	0,14%	13	35,22%	2	0,960	0,000
	RO	0,56%	0,66%	0,10%	14	18,28%	6	0,857	0,000
	RR	0,17%	0,19%	0,02%	20	14,61%	9	0,850	0,000
	AP	0,22%	0,25%	0,03%	19	13,25%	11	0,806	0,000
	AC	0,21%	0,23%	0,02%	21	10,00%	14	0,697	0,001
	AM	1,47%	1,40%	-0,07%	23	-4,91%	24	- 0,507	0,032
Região Nordeste	CE	1,95%	2,26%	0,30%	4	15,58%	8	0,932	0,000
	PI	0,50%	0,69%	0,19%	12	37,50%	1	0,967	0,000
	PE	2,36%	2,67%	0,32%	3	13,56%	10	0,858	0,000
	MA	1,19%	1,38%	0,19%	11	15,95%	7	0,890	0,000
	BA	3,97%	4,19%	0,22%	9	5,59%	18	0,435	0,071
	PB	0,88%	0,98%	0,09%	15	10,70%	12	0,763	0,000
	RN	0,92%	1,00%	0,07%	17	7,86%	15	0,638	0,004
	AL	0,80%	0,83%	0,03%	18	4,34%	19	0,267	0,284
Região Sul	SE	0,72%	0,65%	-0,07%	24	-10,19%	26	- 0,842	0,000
	SC	3,79%	4,07%	0,28%	7	7,47%	16	0,950	0,000
	PR	6,35%	6,42%	0,07%	16	1,16%	21	0,230	0,358
	RS	6,78%	6,50%	-0,28%	25	-4,06%	23	- 0,134	0,597
Região Sudeste	MG	8,58%	8,87%	0,29%	5	3,34%	20	0,452	0,060
	ES	1,80%	1,78%	-0,02%	22	-1,19%	22	0,051	0,840
	SP	33,29%	31,63%	-1,66%	26	-5,00%	25	- 0,881	0,000
	RJ	12,13%	10,24%	-1,88%	27	-15,54%	27	- 0,831	0,000

Fonte dos Dados Brutos: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Série Produto Interno Bruto dos Municípios 2002-2019. <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/5938>. Acesso em 26. dez.2021

De acordo com as indicações metodológicas apontadas anteriormente, faz-se necessário buscar outros indicadores. Para além da dinâmica demográfica e da evolução relativa do PIB e do VAB, um indicador importante sobre a dinâmica econômica regional é a evolução do emprego formal. O Quadro 6, abaixo, apresenta esta evolução no Brasil, no Rio Grande do Sul e nos demais estados da Região Sul: Santa Catarina e Paraná.

### Por que a economia gaúcha vem apresentando uma performance inferior à média da região sul?

Esta é, em grande parte a questão que nos move, que nos mobiliza neste seminário. Acredito que teremos melhores condições de responder ao final dos debates. Porém, duas hipóteses se colocam para mim e, pelo que venho interlocutando, para muitos de meus colegas economistas e cientistas sociais.

**Quadro 6: Evolução do Emprego Formal e do Número de Estabelecimentos por Estrato de Tamanho no Brasil e nos três Estados da Região Sul do Brasil**

Variáveis	Brasil			Rio Grande do Sul		
	2006	2020	Tx Var 06-20	2006	2020	Tx Var 06-20
<b>População Total (A)</b>	186.770.562	211.755.692	<b>13,4%</b>	10.963.219	11.422.973	<b>4,2%</b>
<b>Formalmente Ocupados (B)</b>	33.744.863	46.236.176	<b>37,0%</b>	2.246.137	2.820.968	<b>25,6%</b>
<b>Form Ocup / Pop Tot (B/A)</b>	18,07%	21,83%	3,77 p.p.	20,49%	24,70%	4,21 p.p.
<b>Form Ocup em Estab &lt; 100 (C)</b>	15.006.734	21.657.443	44,3%	1.101.574	1.500.737	36,2%
<b>Form Ocup em Estab &gt; 100 (D)</b>	18.738.129	24.578.733	31,2%	1.144.563	1.320.231	15,3%
<b>Núm Tot Estabelecim (E)</b>	2.522.978	3.780.031	49,8%	218.676	285.005	30,3%
<b>N Estabelec &lt; 100 Emp (F)</b>	2.483.775	3.727.353	50,1%	215.943	281.721	30,5%
<b>N Estabelec &gt; 100 Emp (G)</b>	39.203	52.678	34,4%	2.733	3.284	20,2%
Variáveis	Santa Catarina			Paraná		
	2006	2020	Tx Var 06-20	2006	2020	Tx Var 06-20
<b>População Total (A)</b>	5.958.568	7.252.502	<b>21,7%</b>	10.387.378	11.516.840	<b>10,9%</b>
<b>Formalmente Ocupados (B)</b>	1.551.549	2.360.682	<b>52,2%</b>	2.152.553	3.086.129	<b>43,4%</b>
<b>Form Ocup / Pop Tot (B/A)</b>	26,04%	32,55%	6,5 p.p.	20,72%	26,80%	6,07 p.p.
<b>Form Ocup Estab &lt; 100 (C)</b>	839.065	1.260.206	50,2%	1.083.271	1.599.538	47,7%
<b>Form Ocup Estab &gt; 100 (D)</b>	712.484	1.100.476	54,5%	1.069.282	1.486.591	39,0%
<b>Núm Tot Estabelecim (E)</b>	151.044	229.173	51,7%	200.133	302.551	51,2%
<b>N Estabelec &lt; 100 Emp (F)</b>	149.278	226.459	51,7%	197.625	299.066	51,3%
<b>N Estabelec &gt; 100 Emp (G)</b>	1.766	2.714	53,7%	2.508	3.485	39,0%
Fonte dos Dados Brutos: MTE-RAIS e Sidra-IBGE						

VARIÁVEIS	Quadro 7: Evolução da participação das UFs da Região Sul em variáveis selecionadas no Brasil								
	RS			SC			PR		
	2006	2020	Var p.p.	2006	2020	Var p.p.	2006	2020	Var p.p.
População Total (A)	5,87%	5,39%	-4,48%	3,19%	3,42%	0,23%	5,56%	5,44%	-0,12%
Formalmente ocupados (B)	6,66%	6,10%	-0,56%	4,60%	5,11%	0,51%	6,38%	6,67%	0,30%
Form Ocup em Estab <100 (C)	7,34%	6,93%	-0,41%	5,59%	5,82%	0,23%	7,22%	7,39%	0,17%
Form Ocup em Estab >100 (D)	6,11%	5,37%	-0,74%	3,80%	4,48%	0,68%	5,71%	6,05%	0,34%
Núm Tot Estabelecim (E)	6,67%	7,54%	-1,13%	5,99%	6,06%	0,08%	7,93%	8,00%	0,07%
N Estabelec <100 Emp (F)	8,69%	7,56%	-1,14%	6,01%	6,08%	0,07%	7,96%	8,02%	0,07%
N Estabelc >100 Emp (G)	6,97%	6,23%	-0,74%	4,50%	5,15%	0,65%	6,40%	6,62%	0,22%

**Fonte: RAIS-MIE e IBGE Estimativas da População (Tabela 6579)**

O primeiro elemento diz respeito ao padrão de inserção do RS no novo mercado mundial movido pela China. A China é uma importadora de commodities e um grande player industrial. Sua hegemonia crescente recupera o padrão da hegemonia anglo-saxã de meados do século XIX, que levou a uma especialização produtiva primária das economias periféricas. A hegemonia norte-americana nos colocou num outro desafio. Por ser um grande produtor de alimentos e de commodities em geral, os EUA tornou-se um concorrente dos países de industrialização tardia, que passaram a apresentar carências crônicas de divisas para importar e ingressaram em sistemas de substituição de importações.

Não obstante, há formas e formas de se inserir no novo mercado mundial e driblar as demandas chinesas e suas tentativas de reinstaurar um padrão de divisão do trabalho típico do século XIX para as economias periféricas.

Não são poucos os que subestimam estas dificuldades e postulam – como se fosse simples – que deveríamos exportar soja manufaturada, com agregação de valor. A China não quer comprar

óleo de soja ou tofu. Os custos de transporte são maiores, a qualidade do produto interna (chinês) é melhor e há muitos países dispostos a exportar o que ela quer: soja em grão.

Porém, SC e PR descobriram uma forma de agregar valor às suas commodities: transformaram milho e soja em ração e desenvolveram um sistema de pecuária estabilizada que é uma cadeia extremamente longo, extraordinariamente empregadora, geradora de rendimentos superiores e o ano todo e que conta com elos de elevadíssimo padrão tecnológico.

O RS, pelo contrário, manteve-se preso aos elos mais simples do encadeamento, ao mesmo tempo em que busca romper com sua tradição agroindustrial em direção a setores mais modernos e de maior intensidade tecnológica. O resultado foi a perda de dinamismo e a perda de competitividade das cooperativas agroindustriais gaúchas, que se veem assoladas, cotidianamente pela concorrência das cooperativas paranaenses e catarinenses. Urge mudar este quadro.

### **III. Segunda Mesa Temática: A história recente do Planejamento do Desenvolvimento Regional no Rio Grande do Sul – 05/07/2022**

A Segunda Mesa Temática está disponível em: [As principais experiências públicas de promoção do desenvolvimento regional - YouTube](#)

A Segunda Mesa Temática foi composta pelos seguintes Palestrantes e Mediador:

- **Telmo Rudi Frantz** - Ex-Secretário de Ciência e Tecnologia do Estado do RS durante o Governo Antônio Britto
- **João Gilberto Lucas Coelho** - Ex-Vice-governador do Estado do RS durante o Governo Alceu Collares
- **Vicente Bogo** - Ex-Vice-governador do Estado do RS durante o Governo Antônio Britto
- **Sergio Kapron** - Ex-Diretor da AGDI durante o Governo Tarso Genro
- **Antônio Cargnin** – Técnico da Secretário de Planejamento e Secretário Adjunto da mesma no primeiro mandato de Eduardo Leite
- **Mediador: Benedito Tadeu Cesar** (Coordenador da RED e Coordenador Geral do Seminário)

## **1. Considerações sobre os polos de modernização tecnológica no Rio Grande do Sul: 1989 a 1998. O caso do PRCT**

**Telmo Rudi Frantz<sup>24</sup>**

Em meados da década de 1980, parte significativa do segmento industrial do país passou a se ressentir da inexistência de um sistema nacional consolidado de CT & I, necessário para que o país pudesse competir com os produtos vindos do exterior em consequência da abertura internacional do mercado. Parte da comunidade científica nacional também se mobilizou para dotar o país de uma política nacional de desenvolvimento científico e tecnológico. Neste cenário criou-se, em 1985, o Ministério da Ciência e Tecnologia e a SECT - Secretaria Extraordinária de Ciência e Tecnologia logo no início de do Governo Simon, em 1987. Havia, portanto, um clima favorável para que fosse definido, também para o Rio Grande do Sul, uma política de C&T. Os primeiros passos neste sentido, foram dados pelos Secretários Ruy Carlos Ostermann e Eduardo Machado durante os dois primeiros anos do Governo Simon (1987-1989). Em maio de 1989, assume o cargo de Secretário de C&T André Cecil Foster. Ele decide seguir com o esforço de implantar uma política de C&T no Estado. Para tanto, passou a ouvir pessoas representativas dos principais setores da economia e da sociedade. Planejou descentralizar a discussão para o interior do Estado por meio de seminários microrregionais. Destes encontros surgiram “propostas no sentido da geração de Projetos de Desenvolvimento Regional, com base em iniciativas nas áreas de C&T”. (Miranda, 2005: 85).

O primeiro projeto com tais características foi proposto pela UNIJUÍ durante o micro seminário realizado em Ijuí pela Secretaria de Ciência e Tecnologia, em setembro de 1989 e era denominado de PRCT - Programa Regional de Cooperação em Ciência e Tecnologia. Esta proposta se constituiu em referência para a SCT.

Concluído o roteiro pelo interior do Estado, a Secretaria de Ciência e Tecnologia organizou em Porto Alegre, um Seminário Estadual com a participação de todos os agentes do sistema gaúcho de Ciência e Tecnologia: Governo do Estado, universidades

---

<sup>24</sup> Doutor em *Développement Économique et Social* pela Universidade de Paris I (Sorbonne). Ex-secretário de Estado de C&T do Rio Grande do Sul. Atualmente é Professor da Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul.

públicas e privadas, Centros e Institutos de Pesquisa e setor produtivo. O Seminário estadual realizou-se no dia 06 de novembro de 1989 no auditório da Reitoria da UFRGS e tinha por objetivo definir a política científica e tecnológica para o Rio Grande do Sul. Neste seminário ficou definida a importância de uma política estadual de C&T voltada para o interior do Estado.

Durante o mês de outubro de 1989 a UNIJUÍ encaminhou à Secretaria de Ciência e Tecnologia um primeiro e preliminar documento com as principais ideias que constituíam a estrutura do PRCT. Concomitantemente havia sido elaborado um “Plano Estratégico de Desenvolvimento da Região Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul” no qual se previa o papel do PRCT no que se refere às dimensões da inovação tecnológica. (MIRANDA, 2005 : 91).

Tratava-se de um projeto que mobilizou as principais organizações socioeconômicas da região noroeste do Rio Grande do Sul e de suas lideranças. A mobilização impunha-se como requisito para criar as condições políticas e institucionais necessárias à modernização do setor produtivo regional e contribuir para fixar recursos humanos em áreas científicas e tecnológicas consideradas prioritárias para o desenvolvimento. Visava-se, ainda, criar as condições materiais necessárias a processos de inovação tecnológica regional. Para o seu funcionamento, o projeto do PRCT previa a implantação de cinco núcleos temáticos espacialmente distribuídos nos municípios de Ijuí, Panambi, Santa Rosa e Três Passos. Previa-se implantar as seguintes áreas: metalomecânica em Panambi; agricultura, eletroeletrônica e informática em Ijuí; tecnologia de alimentos e construção civil em Santa Rosa e, como ideia provisória, produção animal em Três Passos. A definição destas áreas resultava de uma análise que se fazia da matriz produtiva da região que se baseia no complexo agroindustrial tendo como base a agropecuária. Entendia-se que o PRCT poderia contribuir, por meio de ações na área científica e tecnológica, para minimizar a então considerada perda da dinamicidade da economia regional. Pretendia, portanto, ser um instrumento que pudesse contribuir para uma maior competitividade das empresas aí existentes, atraindo novos investimentos e buscando alternativas para a produção regional.

Tinha-se, ainda, em mente a ideia de que o desenvolvimento regional seria o resultado mais do esforço endógeno de criar riquezas do que da simples alocação de recursos oriundos do tesouro estatal com o objetivo de “corrigir” eventuais deficiências

na alocação “ótima” de fatores de produção identificadas por formuladores de políticas públicas sobre uma determinada região. O que se pretendia era, sim, atrair recursos financeiros públicos, mas para projetos gestados pelos próprios agentes socioeconômicos internos à região a qual desejava desenvolver-se de acordo com os objetivos elaborados por eles mesmos.

Por esta perspectiva entendia-se melhor o papel propositivo e articulador da universidade por ser a instância que, por vocação e mandato social, atua de forma sistemática com a produção do conhecimento e com a formação e qualificação superior das pessoas. Desejava-se que, simultaneamente, a universidade também dialogasse com o setor produtivo agroindustrial para que os avanços tecnológicos viessem, pouco a pouco, transformar-se em ações de inovação. Para tanto percebia-se que não bastava a universidade estar na região. Seria preciso que, com os demais agentes socioeconômicos, se inserisse na dinâmica de concepção e construção de um projeto de desenvolvimento durável e sustentável. Por isso, a proposta teria que ter capacidade de mobilizar tanto os agentes internos da Universidade quanto os agentes econômicos e políticos das microrregiões. Uma proposta que falasse significativamente para agentes díspares era, portanto, um desafio colocado desde logo, e cabia à direção da Universidade a tarefa de articulá-la. Não podia, portanto, 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. Teria que estar referida à problemática geral do desenvolvimento regional. Os principais agentes teriam que poder espelhar-se na proposta. Não poderia ser espacialmente centralizado em uma ou outra cidade apenas. Os núcleos temáticos foram distribuídos através de um longo processo de negociação entre as principais cidades, buscando-se também respeitar as especificidades da microrregião que cada uma representava: Ijuí, Panambi, Santa Rosa e Três Passos.

Quanto à percepção de se estar vivendo uma conjuntura socioeconômica de estagnação da região Noroeste do Rio Grande do Sul, tinha-se, ainda, a expectativa que a implantação do PRCT contribuiria para fazer frente a este quadro. Insistia-se na não fatalidade das tendências, desde que houvesse uma capacidade de reagir “organizada e inteligentemente”. (Schneider, 1997:74) Este enfoque mostrou ter capacidade de mobilização de lideranças e da opinião pública o que era importante neste início de caminhada. O discurso tinha que contemplar a racionalidade política, ou seja, ser capaz de mobilizar as pessoas pela esperança, levando-as a olhar para o futuro. Uma das



preocupações importantes que se tinha com a questão da mobilização política ampla era, também, o fato de se desejar o apoio financeiro do Governo do Estado ao programa. As características do PRCT não estavam de acordo com a lógica de agências de financiamento de C&T, como era o caso da FAPERGS no Rio Grande do Sul, uma vez que não se tratava de um projeto de pesquisa acadêmica e sim um movimento para criar, inicialmente, uma infraestrutura científica e tecnológica numa região carente de tal estrutura e, por isso mesmo, sem condições de apresentar o que se poderia denominar de “demanda academicamente qualificada”. O que se desejava era, justamente, apoio para construir esta capacidade. Tratava-se de obter a adesão do Estado a uma dinâmica cooperativa dos agentes socioeconômicos da região Noroeste do Estado em prol de um projeto de desenvolvimento que tinha seu eixo principal na qualificação científica e tecnológica desta mesma região. O projeto do PRCT foi, finalmente, encaminhado para apreciação do Governo visando a obtenção de recursos financeiros.

O resultado não se fez esperar. Já no mês de março de 1990 foi firmado um convênio entre a SEACT/RS e a FIDENE/UNIJUÍ que disponibilizou, em valores da época, US\$ 1.836.572,46. (MIRANDA, 2005: 91). Este valor permitiu fazer frente às primeiras obras e à compra de equipamentos de laboratório.

Este financiamento deu credibilidade para que as demais regiões do Estado acreditassem que o Governo estava levando a sério a ideia de apoiar o desenvolvimento científico e tecnológico para o interior do Estado. Junto à Secretaria de Ciência e Tecnologia foi instituído o Programa de Apoio aos Polos de Modernização Tecnológica. As universidades de várias regiões do interior passaram a apresentar seus projetos ancorados nas necessidades de desenvolvimento de cada microrregião, dando vida ao Programa.

Em 15 de março de 1991, assumiu o Governador Alceu de Deus Collares que manteve e, inclusive, ampliou o apoio ao Polos criando mais 7 unidades e destinando US\$ 2.946.673,12 ao mesmo. (MIRANDA, 2005: 136) Além disso, desenvolveu uma política de regionalização das ações do Governo por meio da criação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento. Estes passaram a atuar estabelecendo fortes relações com os Polos, validando e priorizando seus projetos.

Concluído o Governo Collares, assume o Governador Antônio Britto que manteve a política de apoio aos Pólos reforçando-a com a criação de mais 7 unidades e destinando US\$ 6.966.216,02 ao Programa. (MIRANDA, 2005: 136).

Passados 22 anos desde o final do Governo Britto, o Programa dos PMTs continua vivo junto a Secretaria, embora com novas denominações e enfoques e em várias regiões do Estado dando origem a várias Incubadoras e Parques Tecnológicos. além disso, o envolvimento com as comunidades regionais que tal programa sempre incentivou, afetou profundamente as Universidades do interior, principalmente as comunitárias, no sentido de manterem viva a interação com as empresas e os poderes públicos de suas regiões. Elas foram as âncoras de desenvolvimento dos polos, ao mesmo tempo em que foram qualificadas em termos de infraestrutura científica e tecnológica. Os Polos contribuíram para que as regiões tomassem consciência da importância da tecnologia para assegurar processos de inovação conscientes ao longo do tempo. Foram criadas competências tecnológicas e qualificação de recursos humanos para fazer frente às deficiências regionais. A existência dos Polos tornou possível a criação de um grande número de incubadoras tecnológicas que, por sua vez, deram origem a muitas empresas espalhadas pelo Estado. De modo geral as experiências dos Polos estiveram na origem de muitas iniciativas que mudaram o cenário tecnológico e científico do interior permitindo que este se capacitasse a estabelecer diálogos com centros de excelência no Brasil e no exterior.

## **2. A Construção dos Coredes**

**João Gilberto Lucas Coelho<sup>25</sup>**

O Conselho Regional de Desenvolvimento é fórum que articula sociedade civil e poder público para discussões e decisões sobre políticas de desenvolvimento e aplicação de recursos públicos estaduais numa microrregião do Rio Grande do Sul. De cada um deles devem participar: deputados federais e estaduais com domicílio eleitoral na região; prefeitos e presidentes das Câmaras de Vereadores; presidentes dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento (COMUDES); e representantes de: partidos políticos, órgãos federais e estaduais, instituições de ensino superior e organizações da sociedade civil como de empresários e trabalhadores, cooperativas e associações de produtores, movimentos sociais etc.

Há décadas fervilham no Rio Grande do Sul ideias, debates e iniciativas sobre regionalização e sobre participação da sociedade na formulação das políticas públicas. Estes são os eixos básicos dos COREDEs – Conselhos Regionais de Desenvolvimento que vieram a ser criados a partir de 1991. São os alicerces que sustentam até hoje a existência e o papel desses Conselhos.

O Rio Grande do Sul apresenta grande diversidade interna. Esta variedade tem origem em diferentes ecossistemas e paisagens naturais (planície do Pampa, Serras, Litoral etc.), bem como nas formas históricas de colonização e ocupação (sesmarias, colônias e assim por diante) e na pluralidade étnica e cultural. O resultado secular foi a consolidação de diversificadas realidades sociais, econômicas e culturais em diferentes regiões. Ao longo do tempo serviços, organizações, movimentos regionalizaram-se no Estado. Assim existem associações regionais de Municípios e tantas outras, bem como delegacias regionais de órgãos públicos. Também estudos vários propuseram, do ponto de vista técnico, divisões em micro ou macrorregiões. O desenvolvimento do Rio Grande do Sul necessita de políticas e programas estaduais, mas também de políticas e projetos regionalizados.

---

<sup>25</sup> Graduado em ciências jurídicas e sociais pela Faculdade de Direito da Universidade de Santa Maria. Foi três vezes deputado federal e vice-governador do Rio Grande do Sul na gestão de Alceu Collares, foi presidente da Fundação Pedro Horta, atualmente Fundação Ulysses Guimarães.

Desde muito tempo, o RS demonstrou vocação para soluções comunitárias e participação dos cidadãos em processos de tomada de decisões. Multiplicaram-se, ao longo da história, instituições criadas pela comunidade, especialmente nas áreas de saúde, assistência e educação (inclusive universidades), correspondendo a um modelo “público não estatal”. Organizações juridicamente consideradas “privadas”, mas que podem ser vistas como “públicas não estatais”. Também revelou certa vocação de ligar a participação popular à questão orçamentária, ou seja, a presença da cidadania nos processos de discussão e escolha de investimentos, gastos e prioridades dos entes estatais. Teve experiências de Orçamento Participativo em alguns municípios (Pelotas, 1983, uma das pioneiras no Brasil).

Em 1990 o candidato a Governador da Frente Progressista Gaúcha (PDT, PSDB, PC do B), Alceu Collares, manifestava-se convicto em favor da participação da sociedade na definição de prioridades na administração pública. Na UNIJUÍ tomou conhecimento da proposta do PRCT (referido há pouco pelo Professor Telmo Frantz) e ficou impressionado. Um grupo de apoiadores e professores da Universidade Federal de Santa Maria propôs ao candidato um modelo de “conselhos regionais de desenvolvimento” como parte da gestão no Estado. A ideia de descentralização com participação da sociedade passa a ser um dos pilares do programa de governo.

A visão do governador era de aplicação prática do processo participativo, evitando regulamentações legais. Assim foi sendo conduzido inicialmente. Outros, como eu na condição de Vice-governador, pensávamos na institucionalização como política de Estado para garantir sua permanência ao longo do tempo. Já no último ano da gestão, o Governador concordou e propôs o projeto que deu origem à Lei 10.283, de outubro de 1994.

Na época eram 21 COREDEs, hoje são 28. Sempre foi permitido que as regiões se organizassem de acordo com sua vontade social e política, conflitando por vezes com as posições técnicas da burocracia estatal. Para exemplificar: a Região Central deveria englobar os polos de Santa Maria, Cachoeira do Sul e Santiago. A vontade microrregional levou à cisão e temos três COREDEs: Central, Jacuí Centro, Vale do Jaguari.

As dificuldades enfrentadas ao longo do tempo referem-se principalmente à resistência de lideranças políticas e estamentos técnicos. Todavia os Conselhos

sobreviveram e os governos foram compatibilizando suas políticas com a regionalização organizada através dos COREDEs. Foi assim com o Orçamento Participativo e a Consulta Popular, grandes ferramentas de participação popular.

Em anos mais recentes a área técnica de planejamento do Estado dividiu o RS em nove “regiões funcionais” para fins de organização das políticas e serviços governamentais. Cuidou para que as regiões abrangessem COREDEs por inteiro, ou seja, não existisse uma microrregião “corediana” dividida entre duas regiões funcionais. Mesmo assim, há casos de COREDEs que não se sentem confortáveis na região funcional onde foram tecnicamente alocados.

Outra questão conceitual refletida desde o início era sobre o papel dos Conselhos: alguns enfatizavam a preponderância de definir destino de investimentos e recursos do Orçamento Anual do Estado naquela região; outros apontavam para a importância de o COREDE ser fórum para uma visão estratégica regional, planejar o futuro, buscar potencialidades e aptidões para o desenvolvimento. Hoje todas as microrregiões já fizeram o seu plano estratégico de desenvolvimento com apoio da administração estadual.

Ao longo do tempo a capacidade de organização regional deu velocidade diferente aos COREDEs. Alguns alcançaram melhor articulação, representatividade e sucesso em suas iniciativas.

Decorridas mais de duas décadas da criação dos Conselhos outro desafio já foi enfrentado: a primeira transição geracional. Os incentivadores no plano estadual e os fundadores em cada microrregião já estão idosos ou faleceram e uma nova geração de lideranças militantes ocupa as iniciativas. Como em outras organizações e movimentos é necessário haver um núcleo comprometido e capaz de manter a articulação e a vitalidade do COREDE.

Há necessidade de uma contínua legitimação junto à comunidade. Mudam os atores e as representações, mas o papel do COREDE deve granjear constante reconhecimento das autoridades e dos cidadãos. Este é um desafio permanente.

### **3. O Reconvertul e o RECOOP enquanto instrumentos de promoção do desenvolvimento regional e enfrentamento das desigualdades**

**Vicente Bogo<sup>26</sup>**

O Programa de Reversão Produtiva da Metade Sul do Estado do Rio Grande do Sul – RECONVERSUL, nasceu, em 1995, de roteiro de viagem e contato com os Municípios da região, posteriormente definida como Metade Sul, englobando a Zona Sul, Campanha, Fronteira Oeste, Centro, Centro-Sul, Vale do Jaguari, Carbonífera e Encosta Doce. Basicamente corresponde à parte sul do estado pelo corte imaginário partindo da cidade de Guaíba, partindo do litoral, contornando a encosta da serra geral até São Borja, confrontando ao sul com o Uruguai.

Conforme o Programa foi sendo implantado, mais municípios circunvizinhos da Metade Sul foram sendo incorporados por similaridade de situação e cultura.

Em janeiro de 1995, o então Governador Antônio Britto chamou a mim, então Vice-Governador do Estado, para que visitasse a região fronteira para ver os motivos de inúmeras manifestações de descontentamento e reivindicatório existente. A situação difícil do setor agropecuário, sobretudo, o endividamento, e as dificuldades associadas a fatores climáticos anteriores, bem como a alto grau de endividamento do setor primário, favoreciam, inclusive, a aventura separatista liderada pelo Prefeito de Pelotas Irajá Andara Rodrigues, que propunha a criação do Estado Piratini.

Embora o Prefeito Irajá pertencesse aos mesmos quadros (PMDB) do Governador, este não se dispôs fazer qualquer ação direta com o companheiro, divergentes que eram.

Aquele verão de 1995 teve elevadas temperaturas. Mesmo assim, apoiado na assessoria do gabinete de Vice-Governador, utilizando um veículo Tempra Branco, com motor reformado e sem ar-condicionado, fiz o roteiro destinado a auscultar as mais diversas lideranças – Prefeitos, vereadores, Dirigentes e lideranças de entidades

---

<sup>26</sup> Pós-graduação em Filosofia Política e em Sociologia pela UFRGS. Foi deputado federal, vice-governador do Rio Grande do Sul na gestão Antônio Britto. Atualmente atua como secretário do CODESUL/RS (Conselho de Desenvolvimento e Integração Sul).

empresariais e de trabalhadores, Instituições de ensino Superior, organizações sociais, imprensa e público interessado - em cada município.

Depois de quase dois meses de contatos, foi contabilizado o recebimento de quase mil e quinhentas manifestações com as mais diversas solicitações. Cerca de um terço delas se referiam à infraestrutura de estradas. Ou terço ao problema do endividamento rural e aos preços dos produtos que, em geral, não cobriam os custos de produção. E o outro terço, reivindicações de caráter geral.

Feito o relatório, foi apresentado ao Sr. Governador para que dele tomasse conhecimento e a partir disso pudéssemos estruturar ações estratégicas.

Creio que, ao final de fevereiro, o Presidente Fernando Henrique Cardoso, visitou o Rio Grande do Sul indo à Caxias do Sul. Na ocasião ele anunciou que iria destinar recursos para um programa de desenvolvimento da Zona Sul do Estado. Tal anúncio tinha a ver com sua ligação precedente de ter ali realizado estudos sobre a economia da região e o impacto da escravatura.

Aquele anúncio foi a deixa para se apresentar a ele um projeto maior, cujo diagnóstico já estava pronto. Ou seja, a partir daquele conjunto de manifestações recebidas das mais diversas localidades, organizou-se uma proposta de se fazer um programa maior a ser financiado pelo Governo Federal. O Sr. Presidente acolheu a sugestão dada a riqueza de informações que cobriam toda a região visitada.

Nasce, então, o RECONVERSUL, programa ao qual o Governo Federal destinou, inicialmente, R\$ 200 milhões. Depois, conforme foi sendo executado, mais R\$ 200 milhões e uma última parcela de R\$ 200 milhões, totalizando R\$ 600 milhões ao todo.

O Programa teve a chefia do Vice-governador e a coordenação executiva foi do Sr. Alceu Atz, assessor técnico do gabinete com auxílio dos demais servidores.

Assim, o RECONVERSUL viabilizou mais de 500 empreendimentos distribuídos em toda a Metade Sul. Todavia, sem que tivessem sido direcionados pela coordenação do Programa. Foram sendo executados conforme foram sendo apresentados e aprovados os projetos.

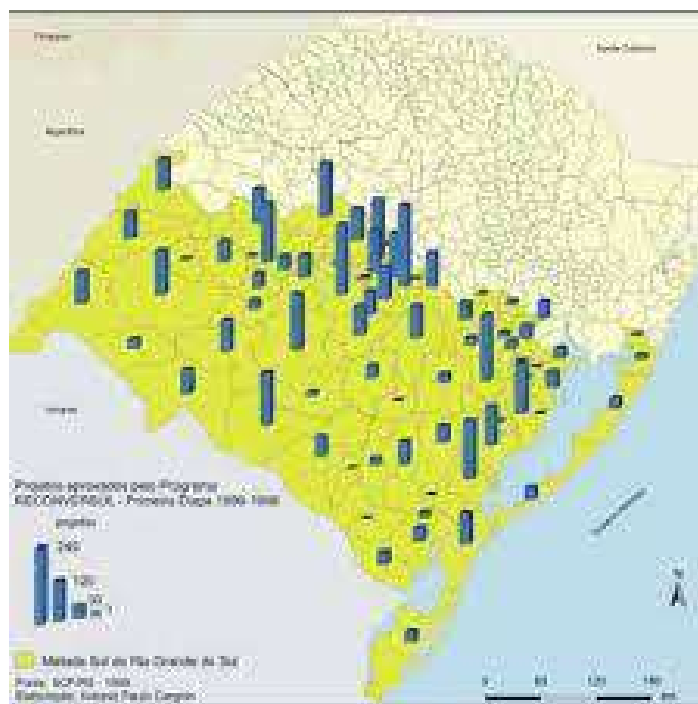
Os recursos foram liberados através do BNDES, diretamente e pelo BRDE, BADESUL e BANRISUL.

O RECONVERSUL não financiou a construção de estradas. Os recursos se destinaram a investimentos diversificados, tais como, agroindústrias, ampliações de unidades industriais, hotelaria, construção civil, aquisição de equipamentos e modernização tecnológica, dentre outros.

Alguns gráficos identificando a área abrangida pelo Programa, a distribuição dos investimentos (aplicação dos recursos) e setores de aplicação são encontrados na internet. E, o relatório com todo seu conjunto se encontra depositado no Arquivo Público do Estado do Rio Grande do Sul, para onde foi transferido o acervo do gabinete do então Vice-Governador.







(Imagens colhidas na Internet – Pesquisa RECONVERSUL, EM 09.10.2022)

Figura 1 – Marcado em verde o recorte Metade Sul.

Figura 2 e 3 – Distribuição dos investimentos (recursos do Programa).

#### AVALIAÇÃO:

1. Mobilização dos atores para o desenvolvimento da região.
2. O RECONVERSUL foi um instrumento mais efetivo de todas as políticas, estimulando, principalmente, a tradicional economia local.
3. Projetos bem distribuídos territorialmente.
4. Os financiamentos, naturalmente, seguiram a dinâmica econômica dos municípios.
5. Os segmentos financiados não foram orientados por uma estratégia mais ampla para o desenvolvimento da região.

(<https://pt.slideshare.net/feers/fee-antonio-paulo-cargnin>) / Publicação FEEE/RS.

## **4. Programa de Extensão Empresarial e demais programas de cooperação das universidades regionais com os Arranjos Produtivos Locais**

**Sergio Kapron<sup>27</sup>**

Dou início a esta exposição com uma breve introdução acerca das relações entre cooperação, políticas de desenvolvimento e arranjos produtivos locais. Depois passo para alguns fatores relevantes aos arranjos produtivos como estratégia de desenvolvimento e finalizo me atendo sobre um destes fatores, a coordenação.

Registro, desde já, que as reflexões aqui compartilhadas têm por base estudos disponíveis e a observação junto a pessoas e organizações que atuam nas sub regiões ou territórios do RS. E, em específico, na trajetória das políticas públicas, desde os precursores Sistemas Locais de Produção do governo Olívio Dutra, passando pelo Programa de APLs no governo Tarso Genro, que ainda é a experiência mais estruturada e articulada, dado que novamente se seguiram ações residuais e a desestruturação da política pública.

### **Cooperação**

Todos que envidaram esforços e participam deste seminário, intuo, compartilham a visão de que a soma de esforços, a cooperação e a complementaridade de ações são fundamentais para o desenvolvimento. Arrisco que as noções de cooperação, planejamento e política (em seu sentido amplo de poder ou como ações de governo) possam constituir alguma unidade entre nós na constituição de ações para o desenvolvimento do RS, conforme os propósitos deste seminário.

Se convergirmos em tornos destas três noções e do pressuposto de que o desenvolvimento precisa ser construído, então aqui nos afastamos das visões neoliberais ou ultraliberais que preconizam indivíduos egoístas, competindo entre si e mediados exclusivamente por forças do mercado. Estas, desprezam a política, o planejamento e a cooperação, além dos avanços da teoria econômica do século XX e das trajetórias de desenvolvimento e de promoção do bem-estar em diversos países. Assim, propõem retirar da sociedade algumas das mais relevantes capacidades de

---

<sup>27</sup> Doutor em Economia do Desenvolvimento pela UFRGS. Foi diretor da AGDI no governo do estado do RS entre 2011 e 2014. Atualmente é Professor no Instituto Federal do RS.

construir um futuro econômico que se contraponha às desigualdades, à destruição ambiental, ao subdesenvolvimento e à precarização da vida humana.

Creio ser central nos conciliarmos em torno das evidências do desenvolvimento e de avanços recentes, como da neuroeconomia e das pesquisas evolucionárias, das quais o *homo economicus* individualista, egoísta e de decisões racionais maximizadoras é apenas mais um mito a ser derrubado. Assim como o mito da exclusividade da competição como única força motriz da economia (Jabour e Gabriele). E, portanto, é fundamental assumirmos que o princípio da cooperação sempre foi, é, e será cada vez mais essencial para a sobrevivência e melhoria das condições de vida da humanidade.

### **Território como base articuladora dos arranjos produtivos**

A partir da Cooperação abordo a noção dos Arranjos Produtivos Locais como elementos e estratégias política para a promoção do desenvolvimento. Por arranjo produtivos, entendemos as atividades econômicas encadeadas, com alguma especialização em um território específico. Compartilho uma noção de “arranjos produtivos” em um sentido amplo, como meio de promoção do desenvolvimento. Desse olhar, todo território, com alguma atividade econômica produtiva, tem algum arranjo que pode contribuir mais ou menos à dinamização econômica e aos resultados sociais desejados. Ou seja, que pode ser mais ou menos arranjado para o desenvolvimento. Seja este arranjo produtivo para sustentar atividades de subsistência ou capaz de gerar excedentes, sobretudo transferíveis a outras regiões e setores.

Estudos sobre complexidade econômica (Paulo Gala, Hidalgo) nos trazem a conclusão de que países ricos ou desenvolvidos são aqueles que constituíram cadeias produtivas de produtos diferenciados, com muitos encadeamentos e tecnologias. Em geral seus territórios nacionais articulam arranjos produtivos entre empresas e produtores, bases de C&T&I e apoio governamental, mesmo que sob políticas distintas. Destaco aqui que não apenas o território nacional é um potencial articulador de arranjos produtivos, mas principalmente que as políticas nacionais de desenvolvimento são fundamentais para os arranjos produtivos em territórios subnacionais.

Dito isso, destaco cinco critérios ou fatores relevantes para os APLs como estratégias de desenvolvimento. Sendo quatro técnico-econômicos e um político, entrelaçado com os demais e sobre o qual me vou me ater para finalizar.

i) Aglomeração ou concentração de atividades econômicas em um território

Em 2013, no âmbito da então vigente Política Industrial do RS, a Fundação de Economia e Estatística do RS – extinta em 2018 por uma das políticas mais obscurantistas para o desenvolvimento do RS – iniciou uma série de estudos sobre aglomerações e arranjos produtivos no RS. Foram identificadas 170 aglomerações industriais e agroindustriais, de pelo menos 22 setores econômicos (classes da CNAE) distribuídas nas 28 regiões Coredes. O critério de partida foi o de quociente locacional, ou seja, identificar setores econômicos mais concentrados em um território menor (região Corede) em relação a sua concentração em um território maior (RS). As regiões foram tomadas a priori como o território de referência. Os indicadores iniciais foram o de número de empresas e de empregos. Além dos territórios pré definidos os estudos avançaram em análises qualitativas específicas e na identificação de quatro blocos de arranjos: regiões menos desenvolvidas; intensidade tecnológica; relevância de empregos; e, cadeia agroindustrial.

ii) Atividades propulsoras

Essa é uma ênfase proposta pelo economista Carlos Paiva. Sua aplicação tem partido da menor unidade territorial com dados econômicos disponíveis, os municípios, e identificado os encadeamentos em torno de um produto final, onde o território relevante é identificado a posteriori. A capacidade exportadora (para fora do menor território local) é o pressuposto da especialização local. O potencial exportador está relacionado a uma atividade propulsiva, ou seja, capaz de impulsionar a produção, a agregação de valor, a geração de empregos e de renda localmente.

iii) Atividades multiplicadoras

Em linha com as atividades propulsoras e de forma sumária: são a quantidade de encadeamentos locais, ou empresas e protutores no território, que multiplica o produto, renda, emprego e impostos locais. (Há estudos pontuais que merecem ser expandidos a todo RS). O baixo encadeamento fragiliza o arranjo e o desenvolvimento local, assim como o vazamento de renda, no caso de empresas com matriz ou proprietários que realizam suas rendas fora do território e do arranjo (nos termos já

abordados neste seminário). Ou ainda, quando o poder de tomada de decisão e de atividades estratégicas está sediado além território.

#### iv) Geração de externalidades econômicas positivas

De forma sintética, poi creio já estar sendo abordado no conjunto: externalidades são geradas dentro de empresas e da interação entre essas. Mas: 1) podem ser ampliadas e difundidas para outras empresas e, 2) podem ser criadas por organizações especializadas, como universidades, associações, institutos e centros tecnológicos e ampliadas pela cooperação entre estas e com políticas públicas. E, principalmente, precisam ser difundidas, externalizadas e encadeadas com as empresas.

#### v) A questão da coordenação

A geração das chamadas externalidades econômicas positivas e das economias de aglomeração estão no centro das noções de arranjos produtivos como elementos dinâmicos do desenvolvimento. A questão central é: são elas espontâneas, resultantes da coordenação pura do mercado ou podem ser conscientemente criadas e difundidas?

A noção do arranjo produtivo como estratégia, a partir de determinadas condições objetivas prévias, pressupõem que vantagens externas econômicas apropriáveis por empresas possam ser planejadas, induzidas, geradas, difundidas, apropriadas e transformadas em produção e renda. Mas para isso é fundamental a coordenação entre os agentes envolvidos. Como aqui não concordamos que o mercado é o único (tampouco o perfeito) coordenador econômico, destacamos a importância da ação consciente e articulada dos gestores da produção privada com os gestores das organizações locais e do setor público. A sua cooperação é capaz de induzir, gerar e socializar externalidades e vantagens necessárias à competitividade e ao impulso econômico. Mas para isso é fundamental uma política de desenvolvimento. E em dois níveis: para dentro do arranjo e deste com políticas estaduais e nacionais de desenvolvimento.

Mas as empresas, líderes de cadeias produtivas já não cumprem a função de coordenação? Nossa hipótese é que sim, nos territórios onde existem, e que são focadas em seu interesse próprio, não raro desconexas de demais interesses locais. Por experiência, observei que empresas de maior porte no RS priorizam coordenações verticais, através de seu poder de compra (monopsônios). Ou seja, otimizam a

internalização para a empresa das externalidades, não priorizando a difusão destas para outras empresas. Ou no limite, para seus fornecedores contratados. Também, identificamos que empresários de maior porte preferem desfrutar de seu acesso direto a dirigentes governamentais, não priorizando espaços coletivos, mais horizontais e de cooperação. Neste sentido, o olhar deve voltar-se mais aos arranjos horizontais, cooperados e participativos, onde o conjunto da população local compreende o interesse de ser protagonista do seu desenvolvimento.

Essa reflexão está embasada na que, até o hoje, é a política de APLs mais estruturada no RS: O Programa de Fortalecimento de APLs estruturado em 2011, no âmbito da Política Industrial do RS da época, regulamentado pela lei 11.839/11 e executado pela Agência Gaúcha de Desenvolvimento (AGDI), também extinta no obscurantismo do desenvolvimento. Aqui vamos destacar apenas o que julgamos ser algumas das centralidades que estruturam aquela política pública, em diálogo com os aspectos já destacados.

Algumas referências passadas, esparsas e descontinuadas, subsidiaram o Programa de APLs implementado a partir de 2011. Seu precursor foi o, então inédito, Programa dos Sistemas Locais de Produção ainda no governo de Olívio Dutra (1999-2002). Dez anos depois outras políticas públicas pelo país já existiam, inclusive no governo Federal.

O Programa de APLs foi uma das respostas priorizadas no âmbito da política industrial, sob as políticas da Cooperação e da regionalização. Suas diretrizes combinaram setores econômicos estratégicos da Política Industrial com o combate às desigualdades regionais e as demandas que advinham de setores e públicos regionais. Foi incluído em um programa de financiamento externo e recebeu aporte material e um quadro de jovens servidores públicos. Definidos critérios técnicos – setoriais e regionais, desdobrados em oito itens - o programa realizou uma seleção pública de projetos para APLs a serem apoiados. Ou seja, partiu de uma delimitação, a priori, de setores estratégicos e regiões prioritárias, com base na organização política administrativa dos Coredes. A capacidade de mobilização e organização dos agentes locais, para se coordenar e elaborar propostas de organização, resultou nos vinte APLs apoiados até o ano de 2014, incluídos cinco da fase piloto. A política trazia, em seu enunciado, o objetivo de fortalecimento de APLs. O que incluiu arranjos já com alguma trajetória organizativa (como APLs Moveleiro e da Moda, na Serra gaúcha) e outros

que tinham demanda ou proposta de mobilização (como as Agroindústrias Familiares e Alimentos na região das Missões, Vale do Taquari e do Médio e Alto Uruguai). Outros, por serem setores econômicos com potencial tecnológico, como os, então, Polos Navais de Rio Grande e da região Centro Sul, os Complexo da Saúde em Pelotas, Audiovisual na RMPA ou os de Tecnologia da Informação na Serra e na região Central. E ainda, alguns simplesmente pela carência de desenvolvimento local, como o APL de Pedras e Joias, no Alto do Botucaraí.

Mais de 300 organizações, entre associações, universidades, centros tecnológicos, entidades empresariais se envolveram nas chamadas governanças dos APLs. Ação complementada com 20 núcleos de Extensão Produtiva e Inovação em todos os Coredes, em parceria com as universidades comunitárias. A constituição e apoio a vinte equipes técnicas e fóruns de governança, com capacitação para a coordenação dos arranjos, foi ponto central, assim como a formação de equipe e a construção de uma tecnociência aplicada aos APLs gaúchos.

Após 2015, algumas ações tiveram continuidade enquanto os recursos do financiamento internacional do programa perduraram. No entanto, ações sistematizadas e continuadas, assim como equipe técnica formada, foram desarticuladas. Embora não extinta, pode-se dizer que a política pública de APLs não evoluiu e foi despriorizada.

Sistematizando: ao tratar de Arranjos produtivos locais estamos nos referindo a uma conjunção entre setor econômico e território, entre agentes públicos e privados e entre fatores tecno econômicos e a coordenação técnica e política. Setor econômico composto por unidades produtoras que formam uma cadeia produtiva (ou parte) ampliado com organizações ‘de apoio’, como Universidades e Institutos, geradoras formação, P&D&I, associações, sindicatos, entidades certificadoras, de crédito, de extensão e setor público em geral. Estes, contribuindo para que a atividade econômica endogenize condições dinâmicas de impulso e multiplicação da produção e da renda, como as fontes da inovação.

Já o território é a base de relações únicas por conta da geografia, das condições climáticas, produtivas, logísticas, culturais e políticas. Em APLs, geralmente tratamos de territórios dentro de regiões maiores, subnacionais e nacionais. Ou seja, territórios limitados sob aspectos políticos, especialmente de política econômica, mas que



precisam estar coordenados com as políticas estaduais e nacionais e se empoderar com capacidades dinâmicas de geração de externalidades positivas.

Nesse sentido, o destaque está na importância de aprofundar o recurso político da coordenação - entre agentes privados e públicos, estatais e não estatais - como elemento de planejamento e confluência de ações geradoras das externalidades econômicas que fortaleçam empresas e produtores na dinâmica competitiva, com a finalidade de melhoria da renda local. As experiências das chamadas Governanças dos APLs nos trazem bons elementos de aprendizados e potencialidades, mas também de limites e gargalos, sobre os quais podemos ver novas possibilidades.

A governança parte dos fatores técnico econômicos existentes e potenciais e, principalmente, da coordenação de ações, recursos e metas entre as diversas organizações relevantes ao APL. Em todos os territórios temos universidades, institutos e centros de tecnologia e pesquisa, temos Emater e Embrapa, associações e sindicatos organizadores, temos bancos públicos e cooperativas de crédito, para citar algumas das organizações geradoras das externalidades relevantes para a produtividade e competitividade. A maioria destas atua aberta aos problemas, às necessidades e parcerias com suas comunidades. Portanto, o avanço necessário é no fortalecimento destas, em suas sinergias através de agendas e planejamentos comuns e na Extensão aos produtores, empresas, trabalhadores e à comunidade em geral. Reconhecimento, legitimidade e financiamento são alguns requisitos que merecem profunda atenção.

O RS acumula uma riqueza de experiências: os Polos e Parques Tecnológicos, a vocação extensionista das universidades, programas de agroindústrias, os Territórios Rurais, a economia solidária, a Emater, centros e agências locais de apoio a produtores, as Cooperativas e Projetos como o Extensão Empresarial e seu sucessor o Extensão Produtiva e Inovação, em parcerias da política estadual com nossas universidades. Estes fortalecem empresas e produtores. A prática extensionista gera outro recurso econômico de grande valia: informações desde dentro das empresas, que precisam voltar e alimentar os programas de pesquisa, os laboratórios, a formação em sala de aula dos futuros profissionais que adentrarão nas empresas e, claro, o planejamento de políticas de desenvolvimento.

### **Considerações Finais**

Todas as organizações, empresas, produtores e governo local, agindo de forma coordenada entre si e em linha com políticas estaduais e nacionais de desenvolvimento, podem ampliar os ganhos econômicos para o arranjo produtivo? Acreditamos que sim. E que é um caminho que ainda tem muito a ser desvendado.

Quem pode liderar e quem deve executar as ações específicas do ‘arranjar-se’?

Claro que empresas e produtores precisam estar presentes, participar, acreditar e serem beneficiados com os ganhos de cooperação. Mas isso não é trivial, pois ainda há exaltação de valores éticos do individualismo e da competição. E não menos relevante, de demonização dos governos e da política como supostas fontes dos males, diante da suposta pura e virtuosa concorrência dos mercados. Mas essa oposição é uma visão ideológica superável. A absoluta maioria das regiões e países que se desenvolveram, são provas factuais.

À luz das experiências internacionais cabe ao setor público liderar o processo de desenvolvimento em articulação com o setor privado.

Cabe ao setor público legitimar e compor a coordenação e a governança dos Arranjos, firmando vínculos horizontais locais e também verticais, com as políticas nacionais de infraestrutura, de tecnologia e de cadeias produtivas setoriais. A efetivação dos potenciais ganhos de coordenação requer recursos e foco na execução e extensão. Assim como avaliação com indicadores adequados ao conceito de coordenação, o que ainda é um desafio em aberto. São fundamentais capacidade técnica e profissionais com expertise nas especificidades de cada território e focados na gestão do conjunto do Arranjo produtivo. Equipe técnica local dedicada ao APL e agentes públicos de desenvolvimento (como do breve e desconstituído quadro da AGDI) sustentam a gestão do arranjo: coordenação das múltiplas organizações e suas ações, geração e difusão de ganhos para empresas, assim como a coordenação do Arranjo com as políticas estadual e nacional de desenvolvimento. Nesse sentido, a cooperação e a coordenação se apresentam como ativos econômicos para o desenvolvimento local, estadual e nacional que podem e devem ser apropriados pelas comunidades locais.

## **5. O papel dos Coredes no Planejamento Participativo: uma política de Estado e sua evolução ao longo dos governos**

**Antônio Cargnin<sup>28</sup>**

O ensaio é resultado da participação na terceira mesa do Seminário sobre desenvolvimento, desigualdades regionais e planejamento federativo no Rio Grande do Sul: da experiência acumulada às novas perspectivas, promovido pela RED – Rede Estação Democracia e pelas Faculdades Integradas de Taquara – FACCAT. A mesa, realizada em 05/07/2022, que teve como tema: As principais experiências públicas de promoção do desenvolvimento regional no Rio Grande do Sul nas últimas décadas: efeitos e perspectivas para o futuro. Discute algumas das perspectivas que se colocam nos dias atuais para a manutenção e evolução da política pública dos COREDES. Chama atenção para a necessidade de termos sínteses atualizadas sobre o desenvolvimento das regiões, sendo que estas sínteses devem ser apropriadas pelos atores que protagonizam o desenvolvimento regional. Por fim, discute o desafio de termos uma nova base de participação, adequada aos tempos atuais, aderente a uma sociedade digital que faz uso de elementos colaborativos para a construção de projetos para o desenvolvimento das regiões.

Em grandes linhas, podemos dizer que origens do planejamento aplicado ao setor público são associadas à recuperação de crises mundiais, tendo se constituído a partir de bases tecnocráticas e com grande centralidade estatal. Com o novo contexto mundial, pautado pela flexibilidade econômica e política e, principalmente, com a evolução da democratização dos países – embora com muitos retrocessos recentes, houve a emergência de forças sociais e institucionais antes silenciadas. Com isso, o controle estatal foi relativizado e o Estado passou a ter que dialogar com uma multiplicidade de atores e a buscar novas formas de inserção desses atores em seus processos de planejamento.

A perda de centralidade do Estado e o contexto da economia flexível trazida junto com um mundo globalizado fez com que, especialmente na década de 90 e início

---

<sup>28</sup> Doutor em Geografia pela UFRGS. Foi Diretor do Departamento de Planejamento Governamental (DEPLAN) (2015-2020). Atualmente é Subsecretário de Planejamento da SPGG e Professor Colaborador na UFRGS.

dos anos 2000, no Brasil, o desenvolvimento regional, se pautasse em um conjunto de preceitos vinculados a uma onda “localista”, muitas vezes confundida com o “desenvolvimento local”. Essa visão, foi compreendida em várias interpretações, erroneamente como uma ideia restrita de conectar os territórios de forma a orientá-los para o mercado global.

Após o enfraquecimento dessa onda e, considerando a capacidade limitada do Estado, entende-se que faz sentido que as políticas públicas voltadas ao desenvolvimento regional possam ser abordadas de uma forma mais ampla e, também, em um contexto local, ou seja, ações top-down e bottom-up, podem ser desenvolvidas de forma complementar. Nessa perspectiva, a grosso modo, o Estado passa a ter seu foco ajustado para articulação e integração das políticas públicas e a proposição de políticas focadas nas regiões que não conseguem se inserir no processo de desenvolvimento. Já a partir do local podem ser desenvolvidas estratégias e projetos, pautados no fomento de potencialidades existentes ou em novas oportunidades, bem como na solução de problemas existentes (CARGNIN, LEMOS e CUNHA, 2020).

A adoção de uma perspectiva de desenvolvimento vinculada a uma única “visão”, parece se constituir em uma simplificação da realidade, sem efeitos práticos considerando a complexidade do território. Acredita-se que as diferentes abordagens não são excludentes e, se trabalhadas de forma articulada, podem potencializar ações de planejamento territorial, especialmente no que tange ao desenvolvimento regional.

O Estado continua a apresentar um papel importante e, conforme já propagava Santos (2006), apesar da mudança de contexto, é ainda ele quem detém o poder de constituir a “regra”, atuando, tanto como ordenador quanto de promotor da governança e do protagonismo regional. Por outro lado, o ambiente atual é, e deve continuar sendo, democrático e plural, aberto ao engajamento de uma diversidade de atores, com novos conceitos e processos de participação e, principalmente, maior poder decisório.

É nessa conjuntura que deve ser encarada a experiência Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs). Criados no início da década de 90, em uma perspectiva de descentralização política e incentivo à participação da sociedade no planejamento e orçamento público, o processo foi provocado pelo Governo do Estado, aproximando instituições regionais, em especial as universidades comunitárias e associações de

municípios. No ano de 1994 foram oficialmente criados 21 COREDEs, sendo que essa primeira leva não cobria a totalidade do território gaúcho. O Conselho Metropolitano Delta do Jacuí somente foi criado 4 anos depois, no ano de 1998, quando a regionalização se completou. Em 2003, foi criado o Fórum dos COREDEs – organização representativa dos Conselhos Regionais. Em 2004, foram criados o 23º e o 24º COREDEs – Alto da Serra do Botucará e Jacuí Centro. Em 2006, foram criados os COREDEs Campos de Cima da Serra e Rio da Várzea, passando o Estado a contar com 26 Conselhos. Por fim, no ano de 2008, foram criadas as regiões do Vale do Jaguarí e Celeiro, totalizando os atuais 28 Conselhos (CARGNIN. 2014).

A partir de 2006, os COREDEs foram agrupados em 9 Regiões Funcionais de Planejamento. A partir de então, a regionalização dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento e das Regiões Funcionais de Planejamento foram adotadas como escalas de referência para elaboração de vários instrumentos de planejamento como o Plano Plurianual – (PPA) e o Orçamento do Estado (LOA), bem como de outros diagnósticos e estudos prospectivos realizados pelo Estado.

Ao longo do tempo os COREDEs se constituíram como um fórum permanente e autônomo de discussão da sociedade civil sobre políticas e ações que visam ao desenvolvimento regional. Atuam como um filtro responsável pela mediação entre as escalas estadual e regional, para assuntos cujo âmbito é maior do que o do município, menor unidade administrativa. Embora tenham se concentrado na Consulta Popular, instrumento de participação na Lei do Orçamento Anual criado no ano de 1998, seu papel vai muito além, tendo como objetivos a “promoção do desenvolvimento regional, harmônico e sustentável, através da integração dos recursos e das ações de governo na região, visando à melhoria da qualidade de vida da população, à distribuição equitativa da riqueza produzida, ao estímulo à permanência do homem em sua região e à preservação e recuperação do meio ambiente.” (RIO GRANDE DO SUL, 2022)

Nesse sentido, dois pontos fundamentais que são parte de um mesmo processo merecem ser discutidos: a construção de uma nova base de participação e a qualificação do planejamento regional.

A participação da sociedade é um elemento muito importante no estado, tendo permanecido no centro dos debates políticos, especialmente a partir da redemocratização brasileira, pós Constituição Federal de 1988 e Estadual de 1989. Do

ponto de vista geral, os COREDEs e o Fórum dos Coredes, assumiram um papel de responsáveis por articular os processos de participação, atuando como filtro entre a sociedade e o Governo do Estado.

Desde sua estruturação, os COREDEs têm atuado junto aos instrumentos de planejamento e as principais “portas de entrada” nos processos de planejamento são, sem dúvida, a participação no planejamento plurianual e no orçamento, por meio da Consulta Popular. Entretanto, por motivos que vão desde a sua limitação de espectro de atuação até a possibilidade de acesso a recursos, a atuação desses atores tem se concentrado no processo da Consulta Popular que, embora importante, possui limitada capacidade de interferir na estratégia de desenvolvimento de uma região.

Além disso, a participação das regiões tem ocorrido a partir de sínteses produzidas pelo próprio estado, o que limita sobremaneira a aderência dessas sínteses com o pensar e o viver local. Exemplificando, temos desde a estruturação dos COREDEs a elaboração de estudos da Metade Sul e o RS 2010, ambos no final dos anos 90; o Grupo de Trabalho das Regiões Menos Desenvolvidas – G 7 menos, no início dos anos 2000; o Programa de Desenvolvimento Regional e Logística do RS – Rumos 2015, finalizado em 2007; o RS 2030, proposto em 2004; e o Futuro RS, em 2018.

É inegável que esses estudos e as sínteses deles decorrentes são fundamentais para entender o processo de desenvolvimento regional do estado e, principalmente, para orientar a estruturação e de uma política de desenvolvimento regional que forneça as diretrizes e norteie uma ação mais estruturada de cima para baixo, dando coerência a políticas voltadas ao desenvolvimento regional. Isso, além de sua riqueza técnica e das possibilidades de reflexões que proporcionam. Mas, antes de tudo, esses documentos refletem mais a estratégia dos governos, em sua visão generalizante, que a das regiões.

O argumento aqui posto é o de que essas sínteses, por mais que tenham sido discutidas na região, não substituem diagnósticos e análises que possam ser elaborados pelas próprias regiões e que, por isso, certamente teriam maior apropriação pelos atores regionais. É fundamental nesse sentido, que se estimule a produção de análises e estudos nas regiões, que reflitam os anseios dos atores que constroem o dia a dia local. Sínteses e projetos construídos pelos atores locais são mais facilmente

apropriados pelas regiões, e devem ser construídos nas regiões a partir de crítica e reflexão interna e não necessariamente devem ser direcionados ao poder público.

Nesse contexto é que se coloca o desafio de como as regiões e os COREDEs, como atores que tem essa “procuração” das regiões, podem propor e encaminhar esse processo. Para isso, o planejamento estratégico é uma ferramenta importante, com elaboração de estratégias e projetos para a região pautados na resolução de problemas para a sociedade ou de potencialidades que podem ser aproveitadas para o desenvolvimento regional. Essa construção não prescinde de o Estado ter sua própria estratégia, suas sínteses, planos e projetos para o desenvolvimento territorial, com um olhar que busque a minimização de fraturas territoriais ou a promoção do desenvolvimento regional, em todas as esferas de poder.

Por último, é importante fazermos uma reflexão sobre a forma de participação que tem sido realizada. Bandeira (1999), já chamava a atenção para o fato de que as práticas participativas nem sempre apresentam as soluções adequadas para os problemas, uma vez que resultam da mediação de opiniões dominantes em um determinado momento. Assim, em que pese as dificuldades que a construção de processos participativos apresente, fica evidente a necessidade de se aperfeiçoar os mecanismos de participação da sociedade de forma que os planos não percam seu caráter estratégico e envolvam formas de participação adequadas aos tempos atuais.

Nesse sentido, diálogo estabelecido com a sociedade e com as regiões nos últimos 20 anos necessita de uma rápida e decisiva atualização, uma vez que a realidade em que vivemos mudou muito. A fluidez e a velocidade do tempo atual, as mudanças tecnológicas e as mudanças nos canais de relacionamento entre as pessoas, indicam a necessidade de estruturarmos outras formas de diálogo anteriormente impensáveis. Plataformas colaborativas, redes sociais, abertura ao engajamento das pessoas, tanto de forma individual quanto de atores consolidados, são extremamente relevantes para que tenhamos uma maior representatividade e uma abertura a um número cada vez mais significativo e, principalmente, representativo de pessoas, fator essencial para que as construções de estratégias e projetos tenham legitimidade. A participação não pode ficar a cargo de “abnegados” que isoladamente levam adiante a pauta do desenvolvimento regional.

O planejamento unidimensional e tecnocrático, centrado do papel do Estado, foi ou deve ser superado. A participação dos atores sociais e sua inserção nos processos de planejamento do Estado, além de gerar políticas públicas mais aderentes a sociedade, permite um compromisso maior com a finalidade para as quais estas se propõem.

Nesse contexto, é inquestionável o papel e a importância que os COREDEs tiveram e tem para o desenvolvimento regional do estado. Acredita-se na ideia de que desenvolvimento é um processo lento e que deve ser mantido e valorizado, onde soluções simplistas e rápidas certamente não terão sucesso. Nesse sentido, para que os COREDEs, enquanto ativo e política pública, permaneçam atuantes e fortes, estes devem ampliar seu papel na produção e sínteses representativas das regiões, sendo que um dos requisitos básicos para que isso aconteça é ampliação da base de atores que os sustenta e dá aos mesmos a legitimidade e representatividade.



#### **IV. Terceira Mesa Temática: Universidades Regionais, Coredes e Planejamento do Desenvolvimento – 06/07/2022**

A Terceira Mesa Temática está disponível em: [As desigualdades Regionais e o papel das Universidades Regionais em seu diagnóstico e enfrentamento - YouTube](#)

A Terceira Mesa Temática foi composta pelos seguintes Palestrantes e Mediador:

- **Ricardo Dagnino** – Demógrafo e Professor da UFRGS-Litoral
- **Maria Alice Lahorgue** – Ex-Secretária Adjunta de Desenvolvimento do Estado do RS e Ex-Professora da UFRGS
- **Sérgio Luís Allebrandt** – Professor e Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da UNIJUÍ
- **Virginia Etges** – Professora e Ex-Coordenadora do Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Regional da UNISC
- **Delmar Backes** - Diretor-Geral da FACCAT e Presidente do Corede Paranhana-Encosta da Serra
- **Mediador: Benedito Tadeu César** (Coordenador da RED e Coordenador Geral do Seminário)

## **1. A evolução das desigualdades regionais no Rio Grande do Sul: um olhar demográfico**

**Ricardo Dagnino<sup>29</sup>**

O debate sobre a relação entre demografia e desenvolvimento no Rio Grande do Sul está sendo retomado agora com muita pertinência pelo Professor Carlos Paiva, organizador deste Seminário sobre Desenvolvimento, Desigualdades Regionais e Planejamento Federativo no Rio Grande do Sul e que me convidou para esta mesa 4 sobre As desigualdades Regionais e o papel das Universidades Regionais em seu diagnóstico e enfrentamento.

### **Questão de fundo: a limitação dos indicadores econômicos**

Como o convite foi feito direcionado para as questões demográficas, vou procurar não fugir do tema e já gostaria de iniciar com uma afirmação do Carlos Paiva (2022) durante a Mesa 2 deste seminário que para mim é uma questão de fundo: “A concentração espacial da riqueza, da renda e do emprego continua ocorrendo aceleradamente no RS, mas isso está mascarado por causa do uso do PIB como indicador de desenvolvimento.” Durante a apresentação de Paiva, ele propõe que, além do PIB, devemos utilizar outros indicadores também econômicos, mas aliados a um olhar para indicadores demográficos para compreender as dinâmicas regionais. E isto não é novidade. Esta sinalização para inclusão de outros indicadores, inclusive demográficos, já havia sido proposta antes por ele no Texto para Discussão da Fundação de Economia e Estatística (FEE): “[...] o fundamento primeiro das desigualdades regionais é múltiplo e contingente, não podendo ser explicado em termos exclusivamente econômicos” (PAIVA, 2008, p. 23). Corroborando com Paiva (2008, 2022), defendo a ideia de que um olhar sobre a desigualdade baseada exclusivamente em indicadores econômicos será insuficiente.

Observemos alguns mapas que eu preparei a partir dos dados disponibilizados digitalmente e gratuitamente pela nossa extinta e saudosa FEE . No âmbito do Índice

---

<sup>29</sup> Doutor em Demografia pela Unicamp. É coordenador do projeto de pesquisa SIG Litoral Norte e do projeto de extensão Agricultura urbana e periurbana: alimentação, educação e saúde. Atualmente é professor no Campos Litoral Norte da UFRGS.

de Desenvolvimento Socioeconômico (IDESE) do Rio Grande do Sul, iniciamos pelos mapas do IDESE - Renda, que agrega dois indicadores: de um lado, o indicador de geração, que é o PIB per capita, e de outro, a apropriação, que é a renda per capita. Percebe-se que entre 2010 e 2019 a economia vem crescendo em todo o Estado (DEE, s/d.). Nos mapas, quanto mais escuro mais aumento, então não temos nenhum município com IDESE Renda diminuindo, embora alguns estejam estacionados no mesmo patamar de 2010. Quando comparamos o mapa de renda em 2010, elaborado pela equipe do Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul (RS, 2020) com os dados levantados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), com o IDESE Renda de 2010 vê-se que ela também é uma renda positiva. Importante notar que nós sempre estamos falando de dados relativamente desatualizados, pois o IDESE se baseia na renda e no PIB, sendo que o PIB é anualmente atualizado, mas a renda não há, dependendo do Censo demográfico e outros levantamentos do IBGE.

### **Desigualdades regionais estruturais e históricas**

Antes de entrar realmente nas questões demográficas, eu queria também lembrar da mesa 2, a fala do Paulo Timm “O Papel do Estado no Processo de Desenvolvimento Capitalista no RS: uma perspectiva de longa duração”. Ele lembrou questões estruturais e históricas muito importantes para pensarmos o desenvolvimento do Rio Grande do Sul.

Além das questões que Timm já trouxe sobre o Brasil Império, Era Vargas, entre outras, gostaria de lembrar a forma como o povoamento foi feito sobre o que hoje conhecemos como Estado do Rio Grande do Sul, passando por cima de populações que aqui já existiam, populações originárias e indígenas (RS, 2002, p. 8). Esta lembrança é importante para nunca perder de vista a questão histórica, chamando a atenção para um ramo importante da demografia que é a demografia histórica que a gente poderia trabalhar em conjunto para pensar a evolução das desigualdades regionais.

Uma outra questão bem importante é como o Estado do Rio Grande do Sul, desde os anos 1950, tem um saldo migratório negativo, ou seja, o Estado envia mais gaúchos para o Brasil do que recebe do restante do Brasil (RS, 2002, p. 48). Não é por acaso que esses gaúchos estão concentrados na faixa de fronteira da expansão agrícola mineral especulativa, em especial os estados de Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Rondônia e Amazonas. No mapa fica evidente esse caminho trilhado pelos gaúchos em

direção à Amazônia, emigrando do RS para o norte, passando pelos estados sulinos de Santa Catarina e Paraná, no qual os gaúchos vão em busca de terras, fugindo de uma modernização conservadora, políticas fundiárias conservadoras e retrógradas beneficiando os latifúndios e sem atenção aos pequenos proprietários e agricultura familiar. São fatores diretamente ligados com esse fluxo de expulsão de gaúchos. Então é importante a gente ter em mente esse cenário formado pela questão do êxodo rural aliado à questão da migração muito conectada com as faltas de perspectiva colocadas por Gaúcho no Rural, principalmente, mas não só no êxodo rural, porque sempre que nós estamos falando de reforma agrária nós temos que lembrar sua contraparte que é a reforma urbana, que também não existe no Brasil.

Mas enfim, qual seria o principal indicador para pensarmos a desigualdade no nosso território? O Paiva (2022) provocou na fala dele que PIB não vai funcionar, e a renda também é um indicador frágil.

### **A sobrevivência humana como indicador relevante**

Então, se renda e PIB, dois dos principais indicadores para pensar a desigualdade são indicadores frágeis, quais poderiam ser as alternativas? Eu chamo atenção para um importante indicador de sobrevivência humana que é a expectativa de vida ou esperança de vida ao nascer e que poderia contribuir para pensar a desigualdade.

Estou me baseando no trabalho de Charles Wood e do José Magno de Carvalho, economistas e demógrafos, um norte-americano e um brasileiro, que no livro “A demografia da desigualdade no Brasil” diziam que a esperança de vida ou a expectativa de vida é um ótimo indicador para pensarmos as condições de vida (WOOD; CARVALHO, 1994). Ele é muito usado para substituir ou complementar indicadores de renda, principalmente onde o trabalho não gera necessariamente renda monetária (por exemplo, no sistema de escambo, baseado em trocas) ou onde os ganhos econômicos advêm de formas de trabalho informal, sazonal ou trabalho temporário que são difíceis de serem captadas pelas estatísticas oficiais. Como é, por exemplo, o caso do Litoral Norte do Rio Grande do Sul, onde eu trabalho, e onde os ganhos econômicos das populações dependem de fatores como a sazonalidade, a questão de

veraneio, a própria questão dos ritmos da pesca e da Agricultura Familiar. Nesses casos, os ganhos recebidos pelos trabalhadores não vão aparecer adequadamente no indicador renda. Em casos como estes, seria útil usar outros indicadores que se aproximam de uma condição de vida considerada aceitável ou adequada e neste caso a esperança de vida poderia ser útil. Este indicador é de fácil compreensão, pois é medido em anos de vida e, para fins comparativos, ela é consistente, porque ela não é afetada pela composição etária da população, o que requer menos trabalho na análise em relação a outros indicadores demográficos.

Além disso, os avanços da expectativa de vida estão ligados diretamente ao declínio da mortalidade proporcionada pelas melhorias nos padrões de vida, principalmente no saneamento e os avanços na saúde. Ela é uma medida útil para captar essa questão da população informal e está correlacionada com a mortalidade infantil, que é muito importante para nós enquanto sociedade que valoriza a vida. Ou seja, existe uma correlação negativa entre a Mortalidade Infantil e a Expectativa de vida, de maneira em que o aumento da expectativa de vida tem como uma das causas a diminuição da Mortalidade Infantil.

Para ilustrar, vejamos a mudança na estrutura etária do Rio Grande do Sul (RS, 2020), entre 1970 e 2010. Partimos de uma pirâmide etária em 1970 com uma grande presença de crianças e jovens na base da pirâmide, para uma estrutura etária em 2010 não mais piramidal, mas em forma de ogiva, com menos crianças na população. Esta mudança na estrutura da população é explicada pelo envelhecimento da população, muito proporcionada por essa questão da diminuição da mortalidade infantil e o aumento da esperança de vida ou da expectativa de vida.

E quando olhamos para os mapas da Expectativa de vida ao nascer nos municípios gaúchos, elaborado a partir dos dados da FEE (DEE, s.d.), podemos perceber um aumento significativo da expectativa de vida no Rio Grande do Sul. Para quem não está acostumado a interpretar mapas, explico que, quanto mais escura for a cor do município, maior é a expectativa em anos de vida neste município. Então nós temos 1991 2000 e 2010, podemos observar um “avermelhamento” desse mapa, cada vez mais tons fortes de vermelho, isso significa um aumento na expectativa de vida medida em anos.

A partir dos dados brutos de expectativa de vida (DEEDADOS, s.d.) podemos elaborar no ArcGis dois mapas, um mostrando os anos de vida ganhos em média pela população residente de cada município entre 1991 e 2010, nesse caso, as cores mais escuras representam municípios em que a média da expectativa de vida aumentou entre 9 e 12 anos entre 1991 e 2010, e os mais claros entre 3 a 5 anos. E outro mapa apresentando a variação percentual no indicador, que está correlacionado positivamente com o primeiro mapa. O que é importante observar é que, em média, o Rio Grande do Sul inteiro teve um aumento de anos de vida, sendo que alguns municípios ganharam mais do que outros.

Quando se trabalha com análise de dados geostatísticos e espacialização de dados em formas de mapas é importante lembrar do Problema das Unidades de Área Modificáveis (MAUP), bem como das falácias escalar e ecológica, ambas explicadas por Carlos Paiva (2013) no livro Fundamentos da Análise e do Planejamento de Economias Regionais. Nesse sentido, eu concordo com a professora Maria Alice Lahorgue sobre a importância da análise de dados por Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes), contudo deve se ter cautela pois estes problemas mencionados por Paiva são ainda importantes quando se trabalha com dados agregados em diferentes escalas, como é o caso dos dados municipais agregados por Coredes. Isto ocorre porque ao agregar vários municípios em uma outra unidade espacial nós estaremos, necessariamente, perdendo informações específicas de cada um deles. Preparei um painel com dois mapas que mostram a expectativa de vida em 2000, sendo um por município e outro por Coredes. Então quando observamos os Coredes, nós perdemos a diversidade das informações dos municípios, por isso é importante olhar as informações o mais desagregadas possíveis, inclusive porque muitas vezes a diversidade regional nem sempre é uma desigualdade.

O índice de envelhecimento está também muito relacionado às questões de mortalidade, a nossa diminuição da mortalidade infantil e o aumento relativo dos idosos. O Rio Grande do Sul é o campeão no índice de envelhecimento no Brasil. Nós temos aqui a mesma questão da desagregação, dessa vez com os dados de 2020, com os Coredes na esquerda e por município na direita. Então podemos observar que por Corede às vezes mascara as informações dos municípios.

## **Crescimento e (Re)distribuição da população**

As taxas de crescimento demográfico entre 2010 e 2020, tanto no Brasil, quanto no estado do Rio Grande do Sul e em vários municípios gaúchos estão decaindo, ou seja, a população está crescendo em um ritmo mais lento e alguns municípios estão perdendo população em termos absolutos.

Embora o cálculo do crescimento demográfico utilize estimativas populacionais projetadas pelo IBGE em 2018, elas estão embasadas na noção de que o país vive um processo intenso de Transição demográfica iniciado em anos anteriores no qual existe uma tendência de diminuição no ritmo de crescimento tanto no Brasil quanto no Rio Grande do Sul. Evidentemente que os dados mais recentes serão impactados pelos efeitos diretos da COVID-19 sobre a saúde humana e a dinâmica demográfica, além dos efeitos indiretos caracterizados pelo negacionismo científico, desvio de verbas para compra de vacinas, etc. Por isso, estamos aguardando ansiosamente os dados do Censo 2020. Mas o que já se sabia, é que nós estávamos com uma taxa de crescimento muito baixa, muitos municípios com taxa negativa, ou seja, a população já estaria diminuindo em termos absolutos ou diminuindo por crescimento vegetativo, com diminuição de filhos, etc.

Os gráficos mostrando as taxas de fecundidade, o número médio de filhos por mulher no Rio Grande do Sul apresenta valores bem abaixo do nível de reposição populacional, 2,1 filhos por mulher. Os dados projetados para 2020, baseados naquela projeção do IBGE atualizada em 2018, mostram uma média de 1,7 filhos por mulher, isto é, bem abaixo da taxa de reposição. Isso demonstra um decréscimo da população esperado para o período entre 2025-2030 no Rio Grande do Sul. Em poucos anos nós vamos parar de crescer em termos absolutos, e isso tem uma série de implicações em termos de previdência, em termos de políticas públicas de atenção aos idosos.

Em suma, esse (de)crescimento está aliado à (re)distribuição da população no território gaúcho que por sua vez também está associado com fatores do passado, como a formação do estado e suas desigualdades regionais estruturais e históricas, que tratamos anteriormente, além de tendências mais recentes e futuras que foram esboçadas pelo geógrafo, antigo técnico da FEE, Ivan Tartaruga (2014) no seu trabalho sobre a Modelização do Potencial de inovação do Rio Grande do Sul.

## **Considerações finais**

O olhar demográfico sobre as desigualdades regionais desperta uma série de ideias com amplos e profundos desdobramentos socioeconômicos que não se restringem ao que foi apresentado aqui. Este tema poderia ser aprofundado em um outro evento de Desenvolvimento Regional para pensarmos essas questões relacionadas à Transição demográfica, ao aumento da expectativa de vida, redução no número de crianças e ao envelhecimento populacional. Inclusive, pensando no último dia deste seminário no qual serão ouvidos os candidatos ao governo do Estado nas próximas eleições, é interessante saber dos candidatos a governador(a) do Estado o que eles têm a dizer sobre essa da Transição demográfica que estamos vivenciando. Entendendo que esta transição se soma a outras, como a transição urbana, que se reflete no aumento da densidade demográfica aliada ao crescimento do grau de urbanização, a transição educacional, com o aumento da escolaridade associado à interiorização do ensino superior e técnico, dentre outras.

Por fim, é importante ressaltar que essas políticas que propõe acabar com a população não são a solução. Muitos já tentaram e muitos ainda estão tentando, seja através de “limpeza étnica”, uma limpeza populacional, neomalthusianismo, um genocídio. Nada disso vai acontecer! A população brasileira e gaúcha está mostrando isso. As últimas pesquisas de intenção eleitoral estão mostrando que a população quer uma reviravolta, a população não está aceitando morrer de fome, pagar um preço demasiadamente elevado para morar ou para se movimentar no espaço da cidade ou entre as localidades. A população não está disposta a conviver com o negacionismo, negacionismo que além de científico, é um negacionismo da realidade da vida cotidiana, da vida humana.

Então a política que tem que ser pensada é o que nós vamos fazer com a população. Tem que debater previdência, tem que debater mobilidade, tem que debater reforma agrária, tem que debater uso de agrotóxicos, a poluição hídrica inclusive da água que chega nas torneiras das nossas residências. Então temos que fazer um debate amplo sobre a sobrevivência da população.

## **Referências**

ÁVILA, R. e MONASTERIO, L. (2006) “O MAUP e a Análise Espacial: um estudo de caso para o Rio Grande do Sul (1991-2000). In: Anais do Terceiro Encontro de



- Economia Gaúcha. Porto Alegre: FEE / PUC-RS. Disponível no site da FEE em: <http://www.fee.tche.br/3eeg/Artigos/m23t01.pdf>
- DAGNINO, Ricardo. Expectativa de vida ao nascer nos municípios do Rio Grande do Sul, Brasil - 1991, 2000, 2010. Harvard Dataverse, 2022. <https://doi.org/10.7910/DVN/XTDKHG>
- DEE - Departamento de Economia e Estatística. DEEDADOS. Porto Alegre: Departamento de Economia e Estatística (DEE) da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão, s/d. (Coordenação: Bruno Paim, Pedro Tonon Zuanazzi. Interfaces e desenvolvimento: EGEOS-Consultoria e Sistemas de Informação Ltda. Equipe Técnica: André Luiz Leite Chaves, Antônio Ricardo Belo, Josué Klafke Sperb). <http://feedados.fee.tche.br/>. Todos os dados foram consultados em julho de 2022.
- OPENSHAW, S. and TAYLOR, P. J. (1979). A million or so correlation coefficients: three experiments on the modifiable areal unit problem. In: WRIGLEY, N. (org.) Statistical Applications in the Spatial Sciences. London: Pion Limited.
- PAIVA, C. A. Por que alguns municípios gaúchos crescem tanto e outros tão pouco? Um estudo sobre a evolução das desigualdades territoriais no RS entre 1970-2000.
- Textos para discussão FEE, n. 35, 2008. Disponível em: <https://territoriopaiva.com.br/producao-teorica/textos-para-discussao/divulgados-em-outras-paginas>
- PAIVA, C. Fundamentos da Análise e do Planejamento de Economias Regionais. Foz do Iguaçu: Editora Parque Itaipu, 2013. [https://professor.ufrgs.br/dagnino/files/paiva\\_2013\\_fundamentos\\_da\\_analise\\_e\\_do\\_planejamento\\_1.pdf](https://professor.ufrgs.br/dagnino/files/paiva_2013_fundamentos_da_analise_e_do_planejamento_1.pdf)
- PAIVA, Carlos. A dinâmica recente da economia gaúcha. Aprofundamento das desigualdades regionais e perda de expressão relativa na Economia brasileira. (Apresentação realizada durante a Mesa 2: Os desafios do desenvolvimento do RS e as desigualdades regionais: diagnóstico e políticas de enfrentamento no Seminário Desigualdades Regionais e Planejamento Federativo). Porto Alegre, 2022. <https://youtu.be/xZLroLtNV7M?t=9873>
- PERES DE ÁVILA, R.; MONASTERIO, L. (2009). O MAUP e a Análise Espacial: um estudo de caso para o Rio Grande do Sul (1991-2000). Análise Econômica, 26(49). <https://doi.org/10.22456/2176-5456.1115>
- RS - Rio Grande do Sul. Atlas Socioeconômico: Estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: Secretaria da Coordenação e Planejamento (SCP), 2002. 2. edição. <https://atlassocioeconomico.rs.gov.br/upload/arquivos/201611/22165117-atlas-socioeconomico-do-rs-2-eda.pdf> e <https://atlassocioeconomico.rs.gov.br/15-anos-do-atlas-socioeconomico-do-rs>
- RS. Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, Departamento de Planejamento Governamental, 2020. 5 ed. ISBN 9786587878003. <https://atlassocioeconomico.rs.gov.br/ficha-catalografica> e <https://atlassocioeconomico.rs.gov.br/15-anos-do-atlas-socioeconomico-do-rs>

- TARTARUGA, I. G. P. Inovação, território e cooperação: Um novo panorama da Geografia Econômica do Rio Grande do Sul. Tese (Doutorado em Geografia) – Instituto de Geociências, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014. 334 f. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/106435>>. Acesso em: 20 out. 2021.
- THÉRY, Hervé. Modelização gráfica para a análise regional: um método. GEOUSP – Espaço e Tempo, São Paulo, n. 15, p. 179-188, 2004. Disponível em: <<https://doi.org/10.11606/issn.2179-0892.geousp.2004.123894>>. Acesso em: 20 out. 2021.
- THÉRY, Hervé. Chaves para a leitura do território paulista. Confins – Revista Franco Brasileira de Geografia, n. 1, p. 1-13, 2007. Disponível em: <<https://journals.openedition.org/confins/25>>. Acesso em 20 out. 2021.
- THÉRY, Hervé; MELLO, Neli Aparecida de. Atlas do Brasil: Disparidades e dinâmicas do território. 2. ed. São Paulo: Edusp, 2009.
- WOOD, C.; CARVALHO, J. A demografia da desigualdade no Brasil. Rio de Janeiro, IPEA, 1994. (1ª Edição em inglês: The Demography of Inequality in Brazil - 1988) <https://doi.org/10.1017/CBO9780511759901>

Abaixo estão reproduzidos os slides apresentados pelo expositor.

# A evolução das desigualdades regionais no RS: um olhar demográfico

Ricardo Dagnino

Professor da Universidade Federal do Rio Grande do Sul

<https://professor.ufrgs.br/dagnino>



Seminário sobre Desenvolvimento, Desigualdades Regionais e Planejamento Federativo no Rio Grande do Sul - Mesa 4: As desigualdades Regionais e o papel das Universidades Regionais em seu diagnóstico e enfrentamento - 6/07/2022

1

## Questões de fundo

“A concentração espacial da riqueza, da renda e do emprego continua ocorrendo aceleradamente no RS, mas isso está mascarado por causa do uso do PIB como indicador de desenvolvimento.”

Ao invés do PIB e outros indicadores econômicos devemos olhar para indicadores demográficos para compreender as dinâmicas regionais.

PAIVA, Carlos - 2022 - Mesa 2: Os desafios do desenvolvimento do RS e as desigualdades regionais: diagnóstico e políticas de enfrentamento - Seminário Desigualdades Regionais e Planejamento Federativo -

<https://youtu.be/xZLr0LtNV7M?t=9873>

2

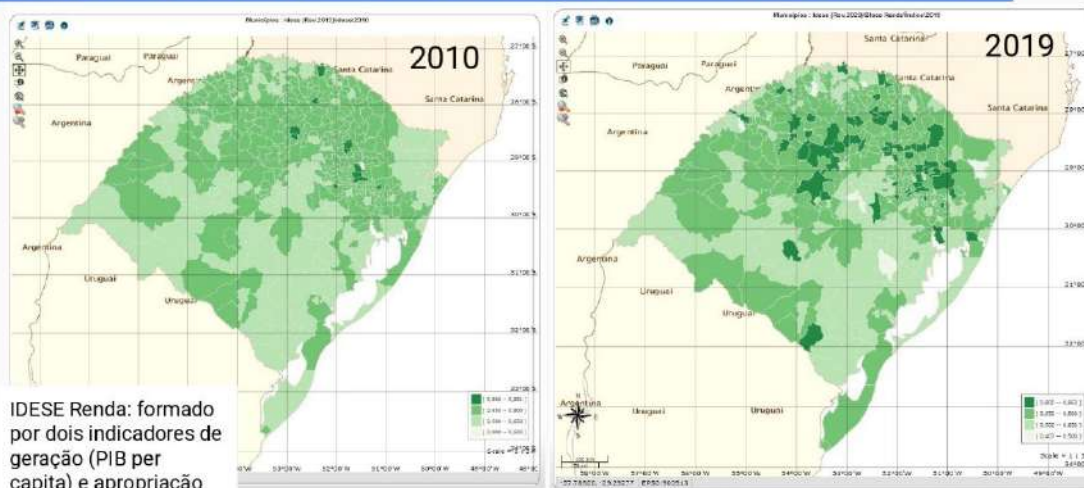
## Questões de fundo

“[...] o fundamento primeiro das desigualdades regionais é múltiplo e contingente, não podendo ser explicado em termos exclusivamente econômicos.”

PAIVA, Carlos - 2008 - Por que alguns municípios crescem tanto e outros tão pouco?  
in: PAIVA, C. (org.) A evolução das desigualdades territoriais no Rio Grande do Sul entre 1970 e 2000. Santa Cruz do Sul: Ed. UNISC, 2008.  
<https://territoriopaiva.com.br/producao-teorica/livros/autor>

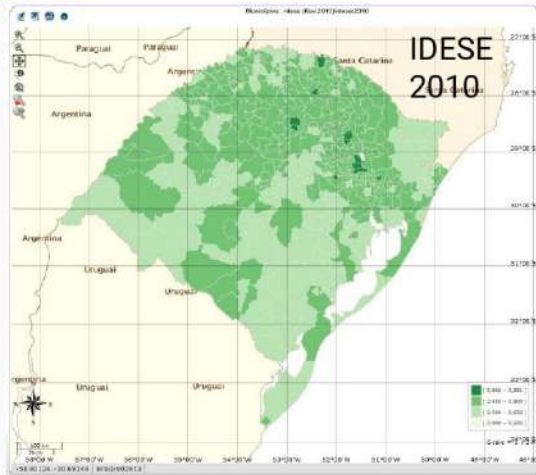
3

## Índice de Desenvolvimento Socioeconômico IDESE -Renda

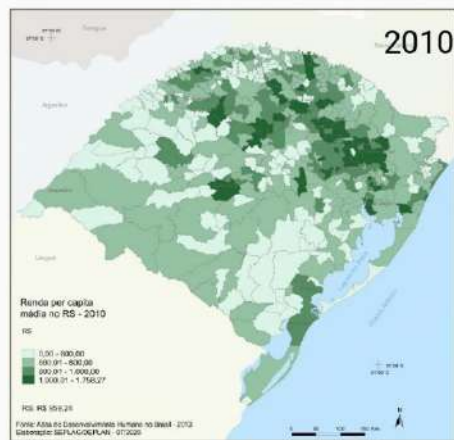


4

## IDESE Renda X Renda per capita



Fonte ds dados: DEE (s.d.) <http://feedados.fea.tcha.br/feedados>  
Paleta de cores: <https://bit.ly/colorbrewer4green>



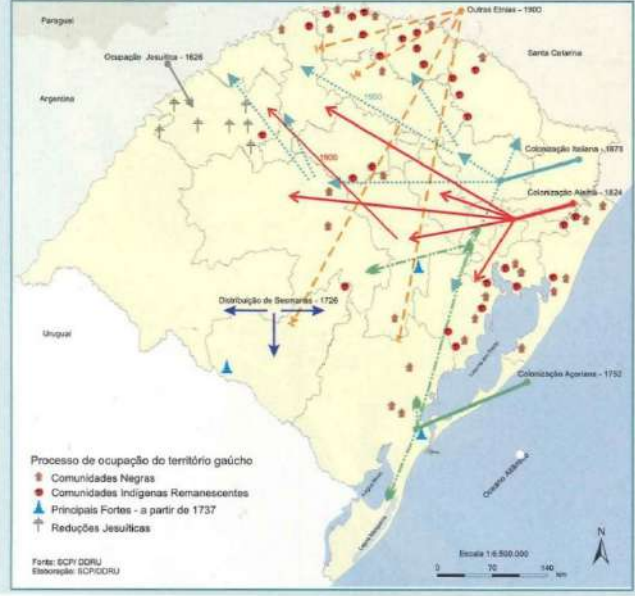
Fonte: Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul (RS, 2020)

5

# Desigualdades regionais estruturais e históricas

6

**OCUPAÇÃO DO TERRITÓRIO GAÚCHO**



Atlas - RS (2002, p. 8)

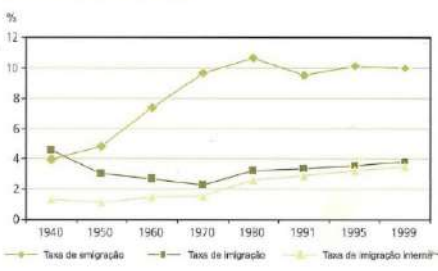
Rio Grande do Sul. Atlas Socioeconômico: Estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: Secretaria da Coordenação e Planejamento (SCP), 2002. 2. edição.  
<https://atlassocioeconomico.rs.gov.br/upload/arquivos/201611/2165117-atlas-socioeconomico-do-rs-2-eda.pdf>  
<https://atlassocioeconomico.rs.gov.br/15-anos-do-atlas-socioeconomico-do-rs>

**OS GAÚCHOS SÃO PRESENÇA MARCANTE NOS ESTADOS DO CENTRO-SUL DO BRASIL**

**GAÚCHOS QUE VIVEM EM OUTROS ESTADOS DO BRASIL - 2001**



**TAXAS DE EMIGRAÇÃO, IMIGRAÇÃO E IMIGRAÇÃO INTERNA NO RIO GRANDE DO SUL - 1940 A 1999**



Emigração: naturais do Rio Grande do Sul residentes fora do Estado (excetuando os residentes fora do país) em relação ao total da população natural do Estado.  
 Imigração: não naturais residentes no Rio Grande do Sul (incluindo os estrangeiros) em relação a população total natural do Estado.  
 Imigração interna: não naturais residentes no Rio Grande do Sul (excetuando os estrangeiros) em relação a população total do Estado.  
 Fonte: FEE. Um século de população do RS - 2001.

Atlas RS (2002, p. 46)

Rio Grande do Sul. Atlas Socioeconômico: Estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: Secretaria da Coordenação e Planejamento (SCP), 2002. 2. edição.  
<https://atlassocioeconomico.rs.gov.br/arquivos/201611/2165117-atlas-socioeconomico-do-rs-2-eda.pdf>

# A sobrevivência humana como principal indicador

9

## Esperança ou Expectativa de vida

WOOD, C.; CARVALHO, J. A demografia da desigualdade no Brasil. Rio de Janeiro, IPEA, 1994. (1ª Edição em inglês: 1988) - páginas 102-103

“ O número médio de anos de esperança de vida ao nascer é medida conhecida de mortalidade.

Porque a expectativa de vida se expressa em anos, o conceito é imediatamente interpretável.

Pode-se também utilizar a medida para fins comparativos uma vez que a expectativa de vida não é afetada pela composição etária da população, fator este que contamina outros indicadores, tais como a taxa bruta de mortalidade.

”

10

## Esperança ou Expectativa de vida

WOOD, C.; CARVALHO, J. A demografia da desigualdade no Brasil. Rio de Janeiro, IPEA, 1994. (1ª Edição em inglês: 1988) - páginas 102-103

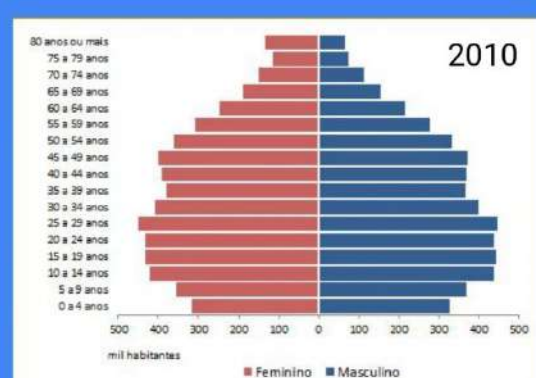
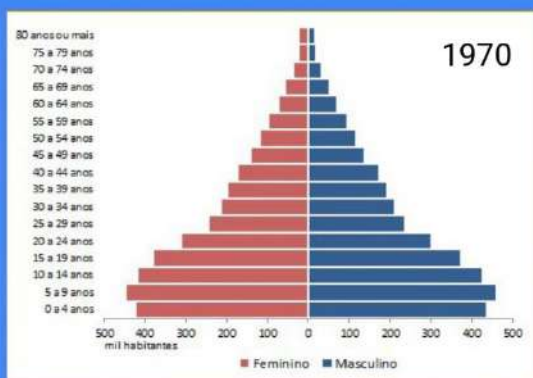
Os avanços na Expectativa de vida estão ligados diretamente ao declínio da mortalidade proporcionada pelas melhorias nos padrões de vida da população, saneamento e avanços na saúde.

Medida útil para captar as condições de vida em populações ocupadas no setor informal, mercado sazonal.

Correlação com a Mortalidade Infantil (quando diminui a MI aumenta a Expectativa de vida).

11

## Estrutura da população



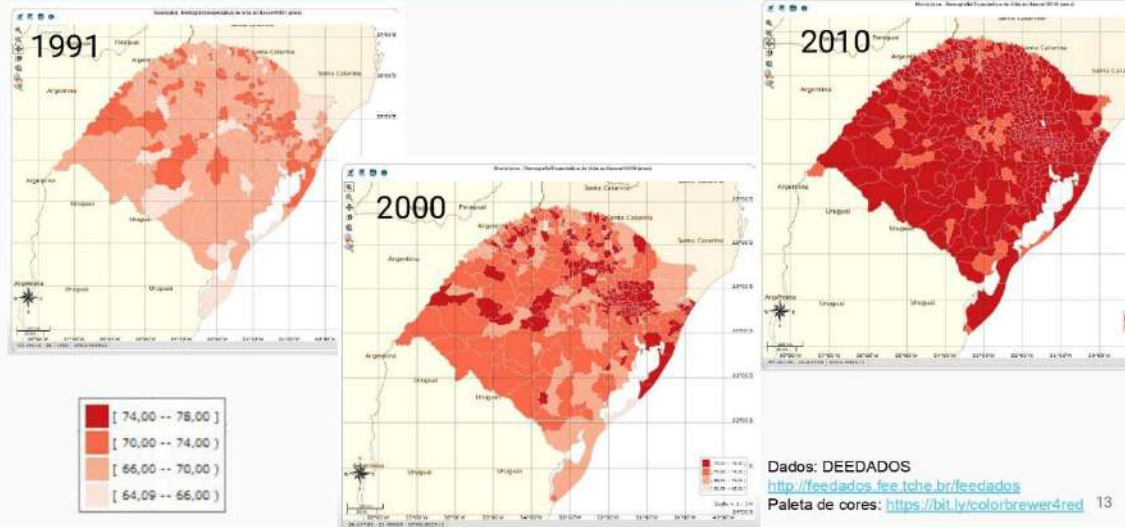
Fonte: Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul (RS, 2020)

<https://atlas.socioeconomico.rs.gov.br/ramidas-etarias-e-envelhecimento-da-populacao>

12



## Expectativa de vida ao nascer (em anos)



## ATENÇÃO

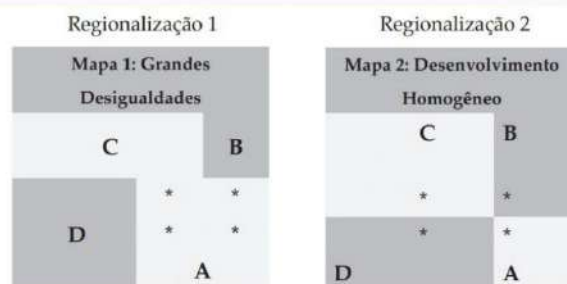
Antes de continuar precisamos falar sobre MAUP - Problema das Unidades de Área Modificáveis!

Photo by Pixabay on [www.pexels.com/photo/red-stop-sign-37280/](https://www.pexels.com/photo/red-stop-sign-37280/)

## MAUP: Problema das Unidades de Área Modificáveis

"[...] todos os vieses potencialmente impostos pelo padrão de regionalização sobre as estatísticas espaciais passaram a ser tratados como distintas manifestações do "MAUP", sigla criada com base no subtítulo do trabalho de Openshaw e Taylor (1979)" (PAIVA, 2013, p. 52)

"Na realidade, os resultados encontrados por Openshaw e Taylor demonstram que a mesma base de dados submetida a distintos padrões de agrupamento territorial geram resultados antagônicos. (PAIVA, 2013, p. 50)



Legenda: Letras A, B, C, D = regiões; \* = centro urbano.

"Em suma: **basta regionalizar "bem" para obter o resultado que mais convém.**"  
(PAIVA, 2013, p. 50)

15

## MAUP e Falácia ecológica e escalar

**Falácia Escalar:** viés imposto por fazer inferências para a parte com base nas estatísticas do todo.

**Falácia Ecológica:** viés imposto pela agregação de áreas inconsistentes (essencialmente heterogêneas)

(PAIVA, 2013, p. 52)

"A distinção entre **falácia escalar** e **falácia ecológica** pressupõe a distinção entre macrorregiões (agregações de regiões menores) consistentes e inconsistentes. E, de forma ainda mais geral, a própria categoria "falácia" pressupõe a possibilidade de hierarquizar informações estatísticas espacializadas por sua adequação à realidade e/ou capacidade de traduzir alguma "essência" ou "verdade" territorial."

(PAIVA, 2013, p. 55-56)

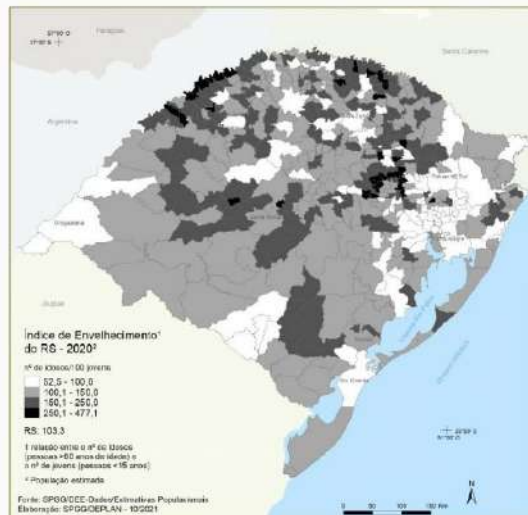
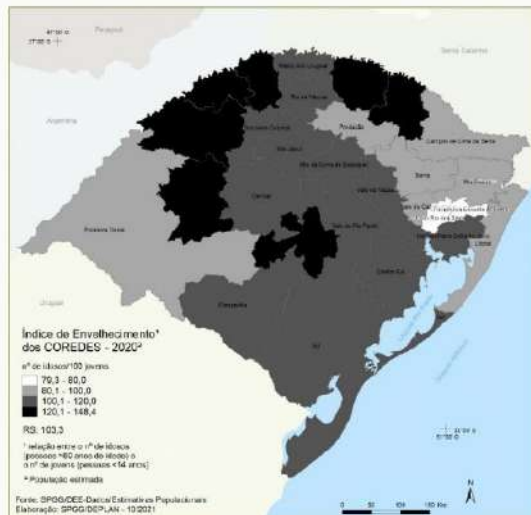
16

# Índice de envelhecimento



Fonte: Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul (RS, 2020)  
<https://atlassocioeconomico.rs.gov.br/piramides-etarias-e-envelhecimento-da-populacao>

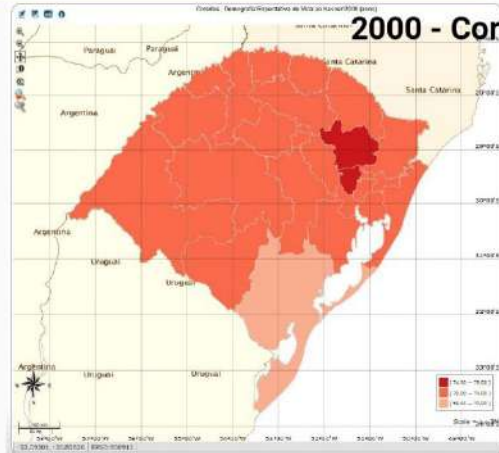
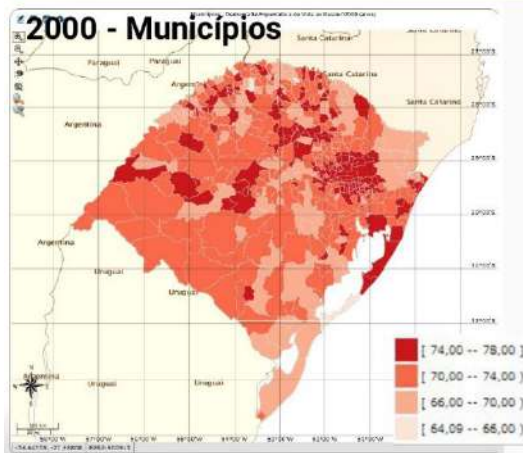
17



Fonte: Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul (RS, 2020)  
<https://atlassocioeconomico.rs.gov.br/piramides-etarias-e-envelhecimento-da-populacao>

18

## Expectativa de vida ao nascer (em anos)

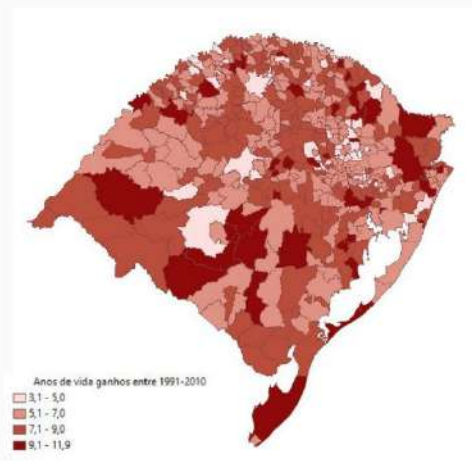


Dados: DEEDADOS  
<http://feedados.fee.tche.br/feedados>  
 Paleta de cores: <https://bit.ly/colorbrewer4red>

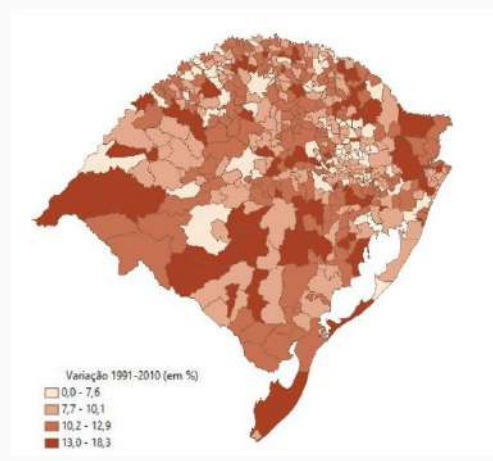
19

## Expectativa de vida ao nascer nos municípios do RS entre 1991 e 2010

Crescimento na expectativa (em anos)



Variação percentual na Expectativa (em %)

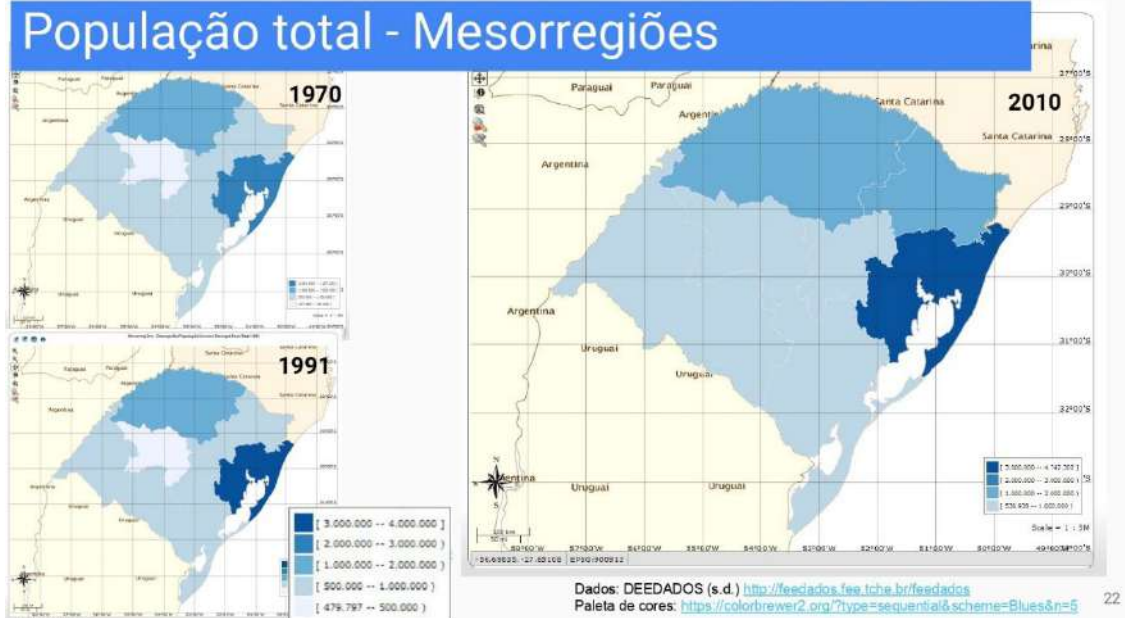


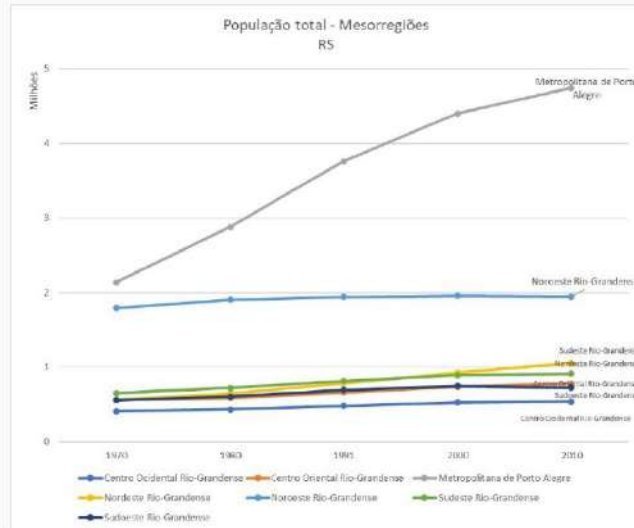
Elaborado no ArcGIS por Ricardo Dagnino (2022) com base nos dados de DEEDADOS (s.d).  
<http://feedados.fee.tche.br/feedados>

# Crescimento e (Re)distribuição da população

21

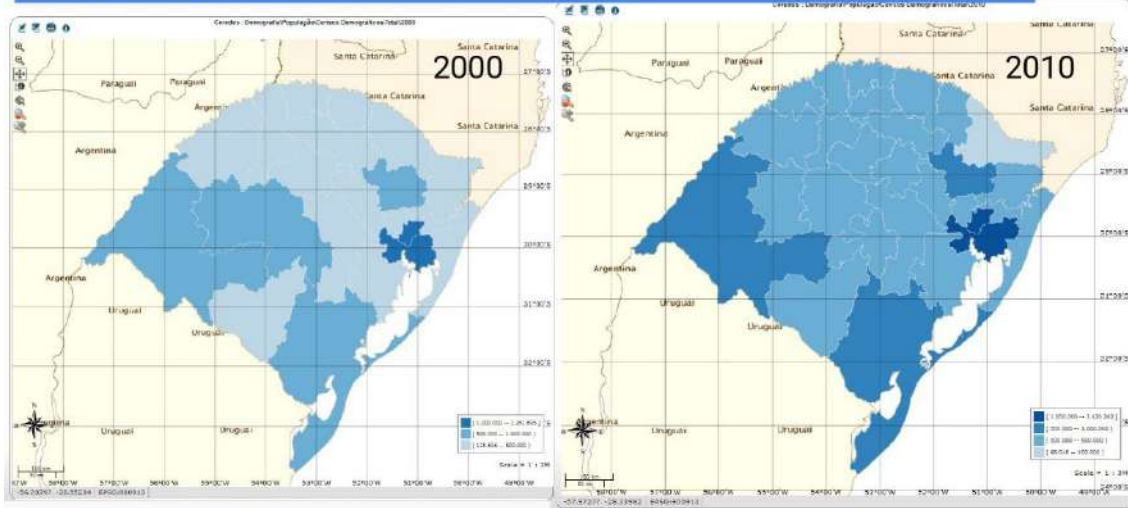
## População total - Mesorregiões





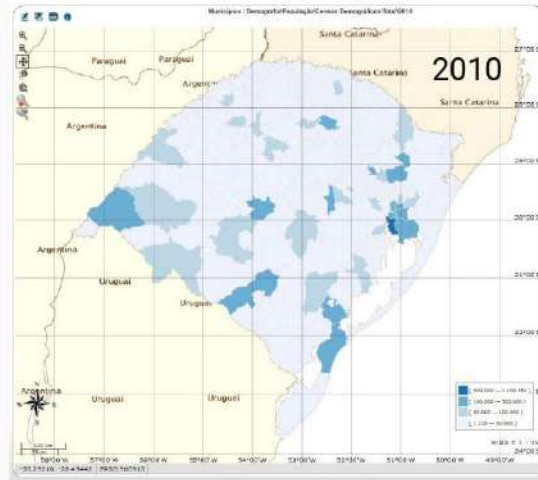
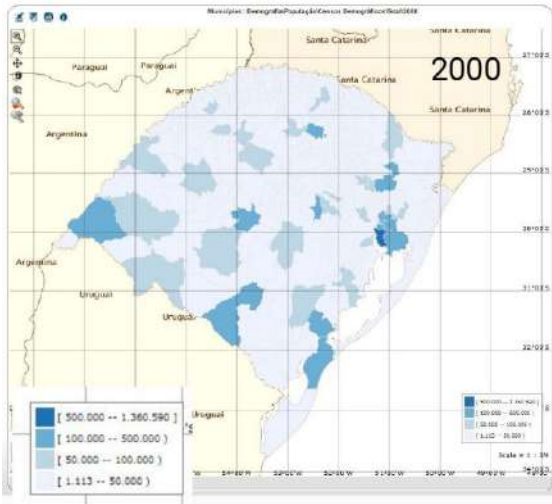
Dados: <http://feedados.fee.tche.br/feedados>  
 Paleta de cores: <https://colorbrewer2.org/?type=sequential&scheme=Blues&n=9>

## População total - Coredes



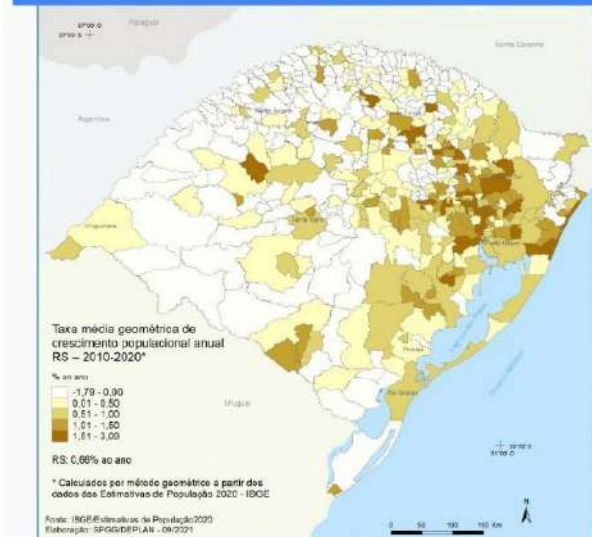
Dados: DEEDADOS (s.d.) <http://feedados.fee.tche.br/feedados>  
 Paleta de cores: <https://colorbrewer2.org/?type=sequential&scheme=Blues&n=4>

# População total - municípios

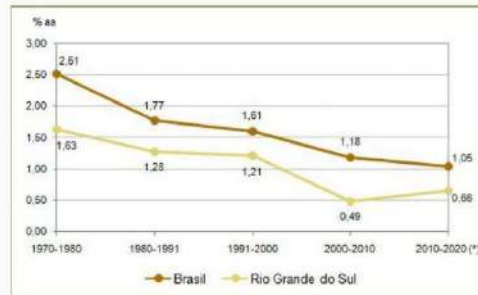


Dados: DEEDADOS (s.d.) <http://feedados.fee.tche.br/feedados>  
 Paleta de cores: <https://colorbrewer2.org/?type=sequential&scheme=Blues&n=4> 25

# Crescimento (e decrescimento) demográfico

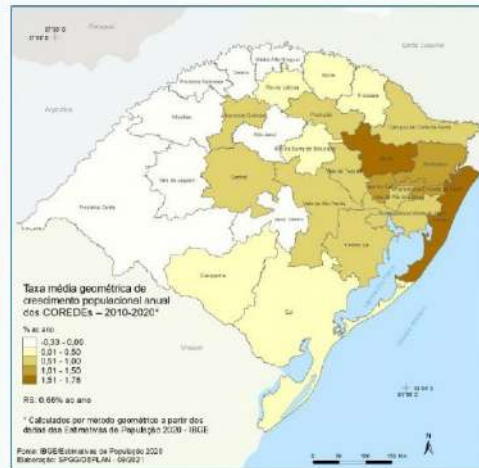
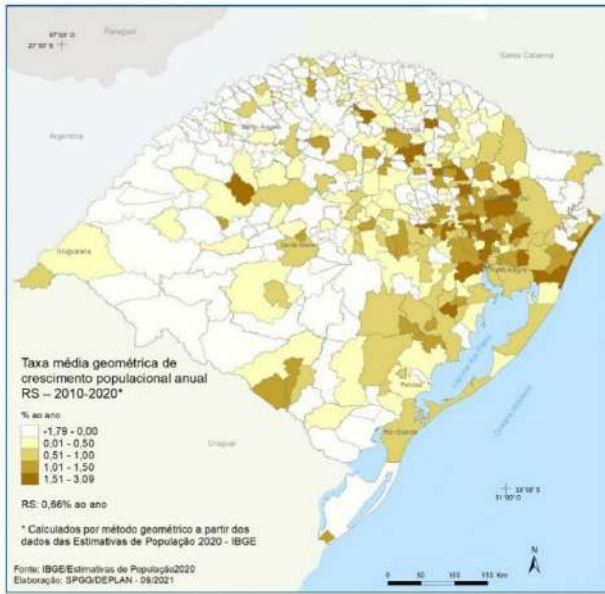


Taxa de crescimento Anual da População do Brasil e RS - 1970-2020



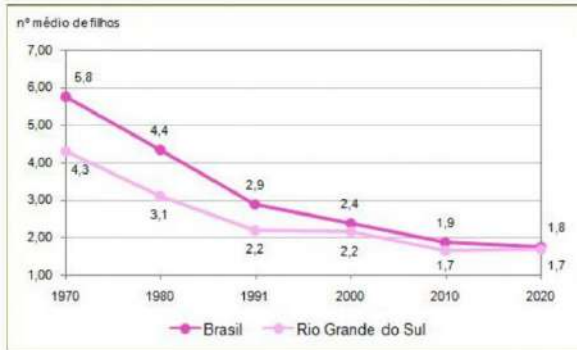
Fonte: IBGE/Censos Demográficos e Estimativa da População 2020  
 \* Considera a população estimada de 2020 e a população recenseada de 2010

Fonte: Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul (RS, 2020)  
<https://atlas.socioeconomico.rs.gov.br/crescimento-populacional> 26



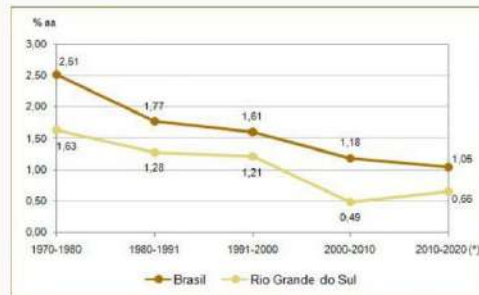
Fonte: Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul (RS, 2020) <https://atlas.socioeconomico.rs.gov.br/crescimento-populacional> 27

Taxa de Fecundidade do BR e RS – 1970-2020



Fonte: IBGE/ Indicadores implícitos na Projeção da População - 2010/2060

Taxa de crescimento Anual da População do Brasil e RS - 1970-2020

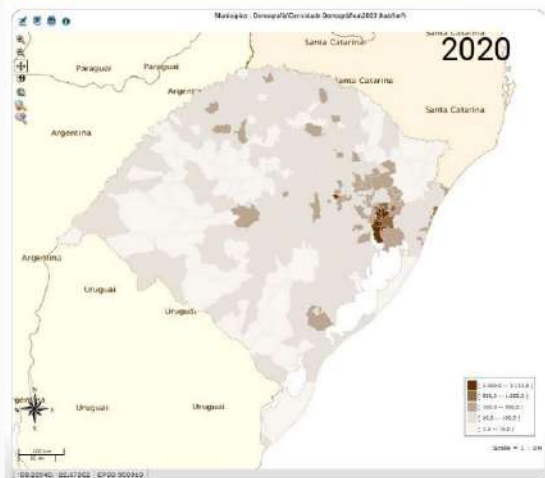
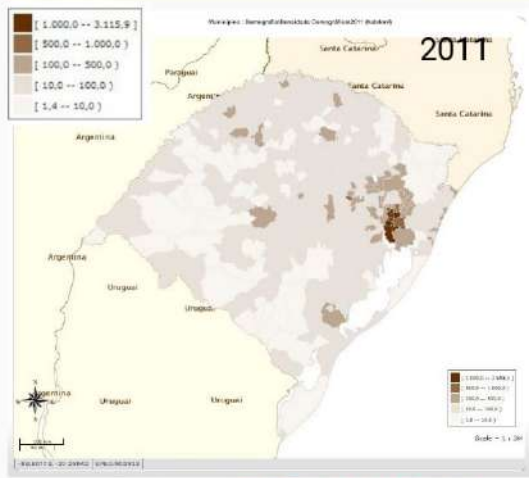


Fonte: IBGE/Censos Demográficos e Estimativa da População 2020  
\* Considera a população estimada de 2020 e a população recenseada de 2010

Fonte: Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul (RS, 2020) <https://atlas.socioeconomico.rs.gov.br/crescimento-populacional>



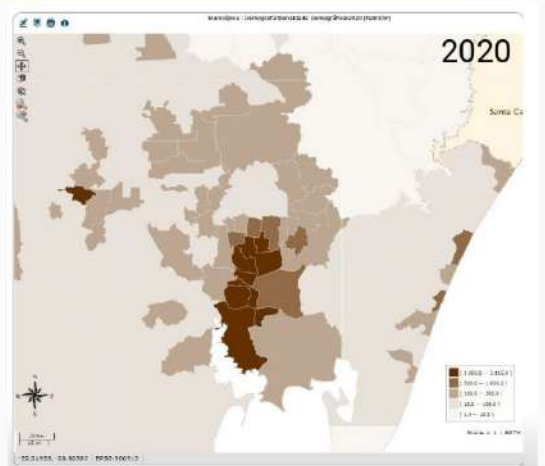
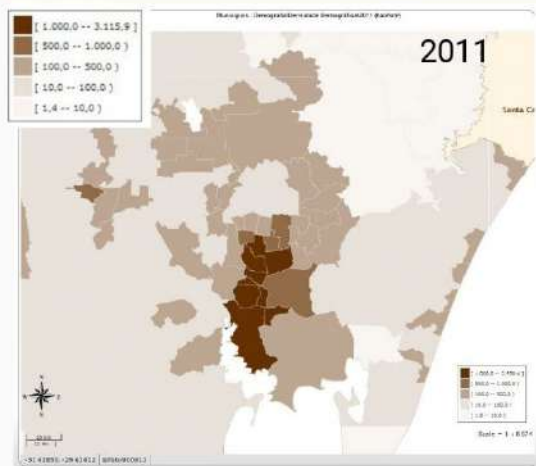
# Densidade demográfica



Dados: DEEDADOS (s.d.) <http://feedados.fee.fcha.br/feedados>

29

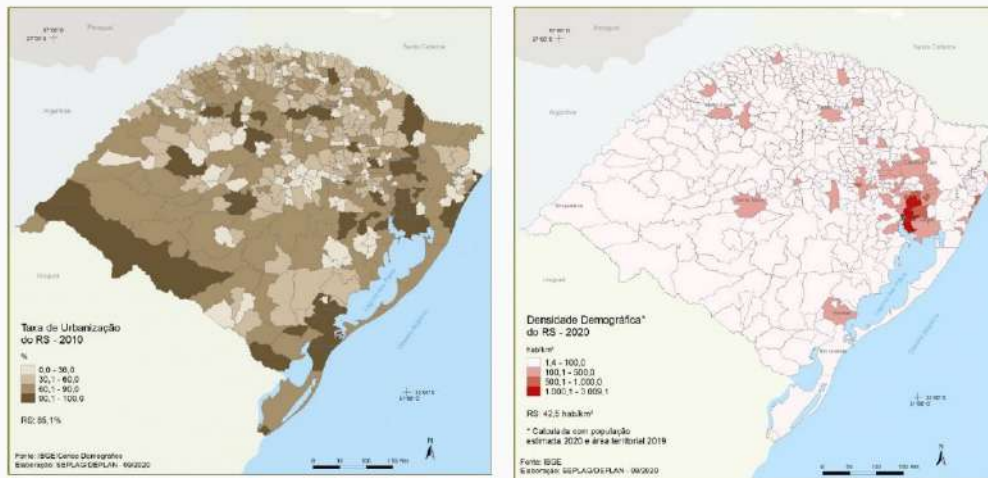
# Densidade demográfica



Dados: DEEDADOS (s.d.) <http://feedados.fee.fcha.br/feedados>

30

## Grau de Urbanização X Densidade



Fonte: Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul (RS, 2020)  
<https://atlassocioeconomico.rs.gov.br/grau-de-urbanizacao>  
<https://atlassocioeconomico.rs.gov.br/distribuicao-e-densidade-demografica>

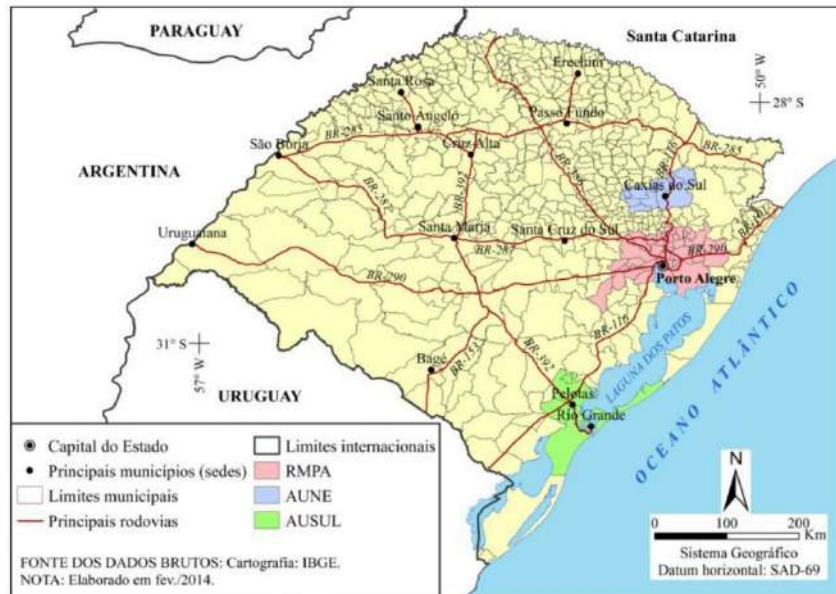
31

Outros indicadores  
para pensar a  
desigualdade no RS

32

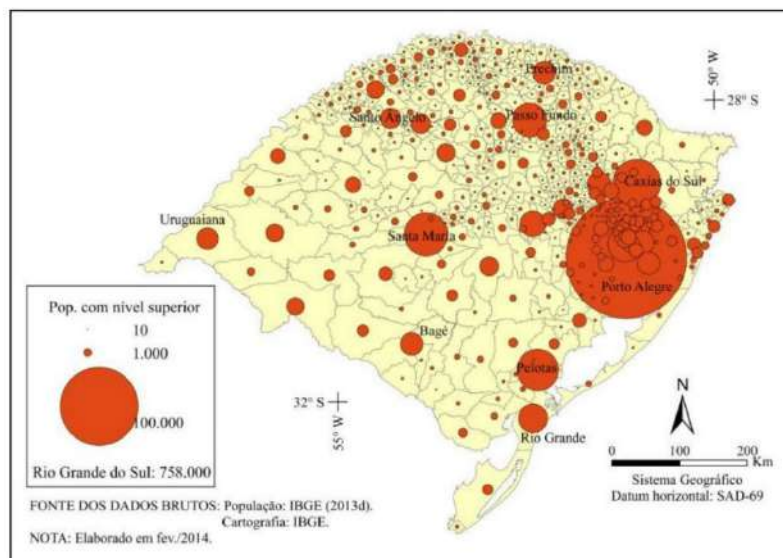
## Modelização do potencial de inovação do RS

Fonte: Ivan Tartaruga (2014)



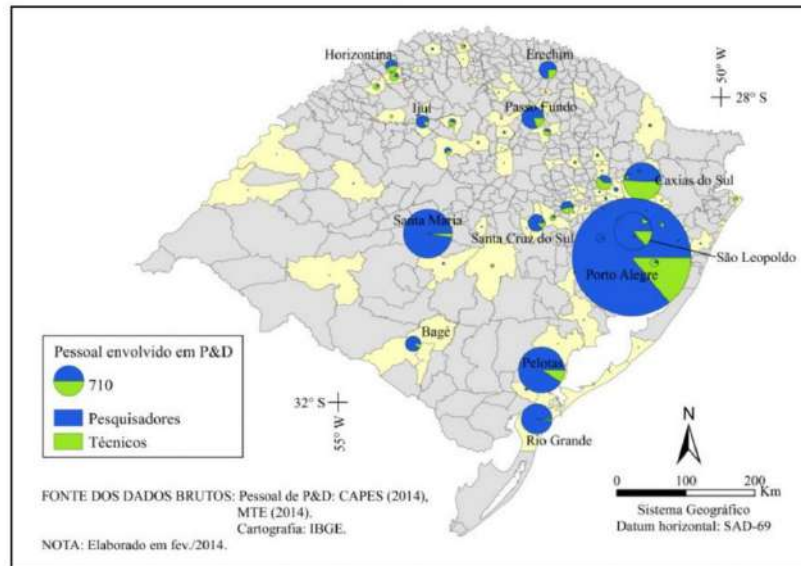
## Modelização do potencial de inovação do RS

Fonte: Ivan Tartaruga (2014)



## Modelização do potencial de inovação do RS

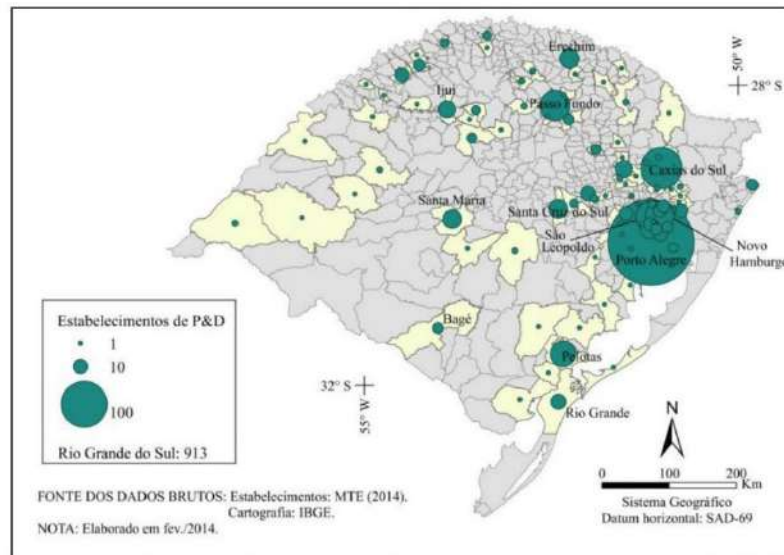
Fonte: Ivan Tartaruga (2014)



Mapa 3.3 – Pessoal envolvido em P&D (pesquisadores e técnicos), por municípios, no Rio Grande do Sul — 2012. <sup>35</sup>

## Modelização do potencial de inovação do RS

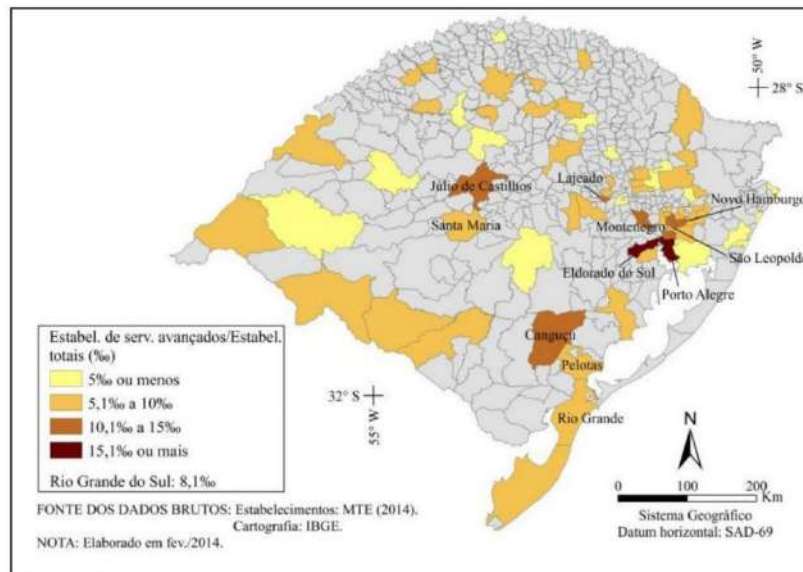
Fonte: Ivan Tartaruga (2014)



Mapa 3.5 – Estabelecimentos exclusivamente de P&D, no Rio Grande do Sul — 2012. <sup>60</sup> <sup>36</sup>

## Modelização do potencial de inovação do RS

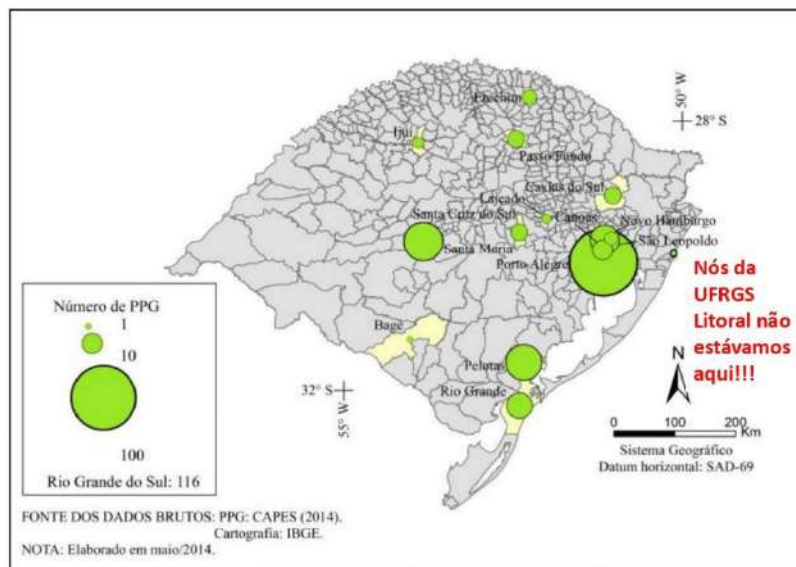
Fonte: Ivan Tartaruga (2014)



Mapa 3.8 – Estabelecimentos de serviços avançados em relação ao total de estabelecimentos (%), por municípios, no Rio Grande do Sul — 2012.<sup>63</sup>

## Modelização do potencial de inovação do RS

Fonte: Ivan Tartaruga (2014)



Mapa 3.9 – Distribuição dos programas de pós-graduação (PPGs), por municípios, no Rio Grande do Sul — 2010.<sup>38</sup>

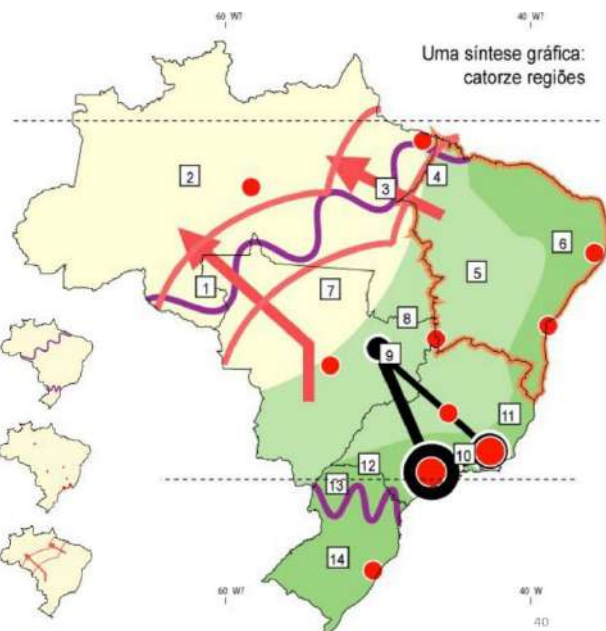
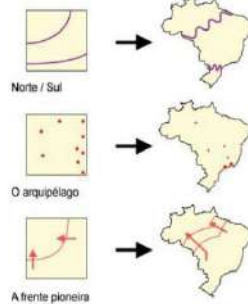
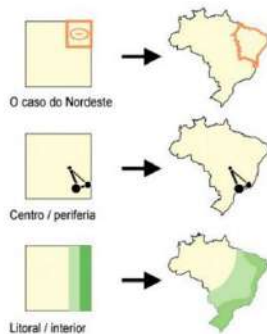
# Modelização gráfica e coremática da desigualdade espacial

39

## Modelização BRASIL

Fonte: Hervé Théry (2007) e THÉRY, H.; MELLO, N. Atlas do Brasil: Disparidades e dinâmicas do território. 2. ed. São Paulo: Edusp, 2009.

Modelos elementares



## Modelização do potencial de inovação do RS

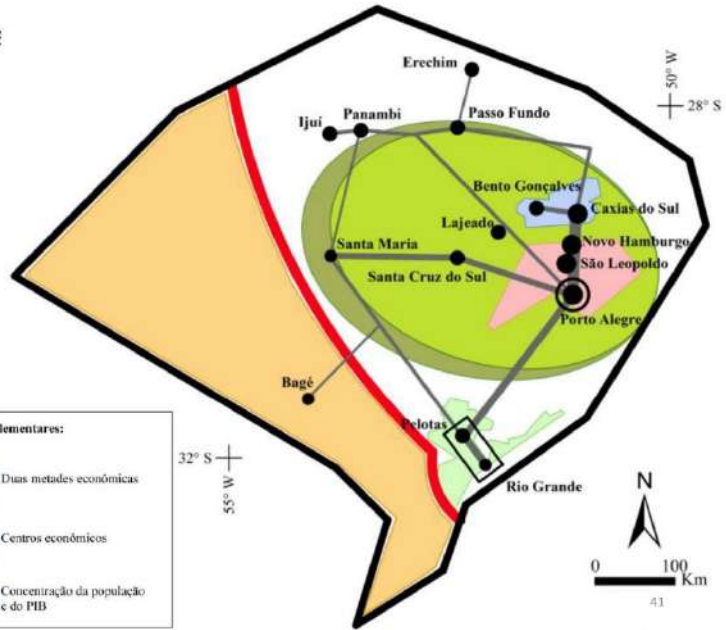
Fonte: Ivan Tartaruga (2014)

### Legenda:

- Centro principal - "coração" (Porto Alegre)
- Centros secundários
- Região problema (Metade Sul)
- Região Metropolitana de Porto Alegre
- Aglomeração Urbana do Nordeste
- Aglomeração Urbana do Sul
- Rede viária principal
- Elipse de concentração da população
- Elipse de concentração do PIB

### Modelos elementares:

- Duas metades econômicas
- Centros econômicos
- Concentração da população e do PIB



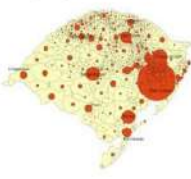
## Modelização do potencial de inovação do RS

Fonte: Ivan Tartaruga (2014)

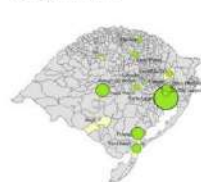
### Aglomerções e conexões



### População



### Pós-graduação

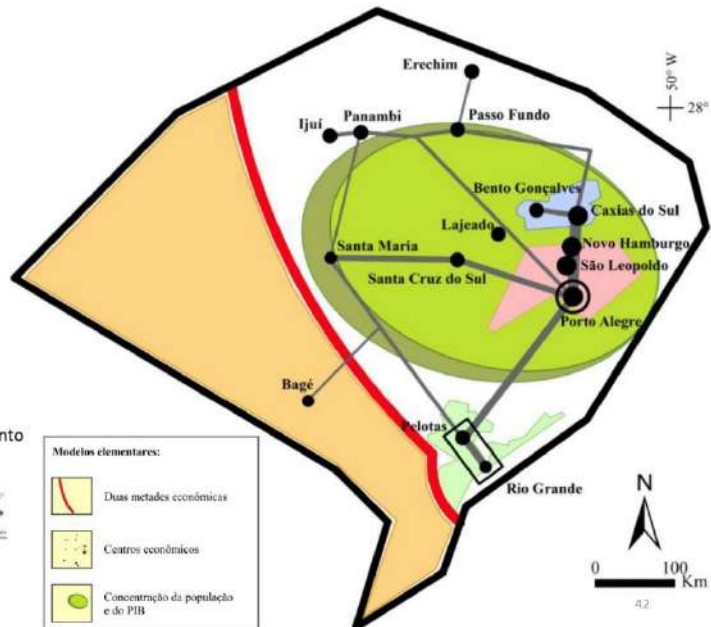


### Pesquisa e Desenvolvimento



### Modelos elementares:

- Duas metades econômicas
- Centros econômicos
- Concentração da população e do PIB



# Referências

- ÁVILA, R. e MONASTERIO, L. (2006) "O MAUP e a Análise Espacial: um estudo de caso para o Rio Grande do Sul (1991-2000)". In: Anais do Terceiro Encontro de Economia Gaúcha. Porto Alegre: FEE / PUC-RS. Disponível no site da FEE em: <http://www.fee.tche.br/3eem/Artigos/m2301.pdf>
- DAGNINO, Ricardo. Expectativa de Vida ao nascer nos municípios do Rio Grande do Sul, Brasil - 1991, 2000, 2010. Harvard Dataverse, 2022. <https://doi.org/10.7910/DVN/XTDKHG>
- DEE - Departamento de Economia e Estatística. DEEDADOS. Porto Alegre: Departamento de Economia e Estatística (DEE) da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão, s/d. (Coordenação: Bruno Paim, Pedro Tonon Zuana, Z. Interfases e desenvolvimento: EGECS-Consultoria e Sistemas de Informação Ltda. Equipe Técnica: André Luiz Leite Chaves, Antônio Ricardo Belo, Josué Klafke Sperb). <http://deedados.fee.tche.br/>. Todos os dados foram consultados em julho de 2022.
- OPENSHAW, S. and TAYLOR, P. J. (1979). A million or so correlation coefficients: three experiments on the modifiable areal unit problem. In: WRIGLEY, N. (org.) Statistical Applications in the Spatial Sciences. London: Pion Limited.
- PAIVA, Carlos. Por que alguns municípios crescem tanto e outros tão pouco? In: PAIVA, C. (org.) A evolução das desigualdades territoriais no Rio Grande do Sul entre 1970 e 2000. Santa Cruz do Sul: Ed. UNISC, 2008. <https://territorioscruzeiro.com.br/producao-textual/livros/autor>
- PAIVA, C. Fundamentos da Análise e do Planejamento de Economias Regionais. Foz do Iguaçu: Editora Parque Itaipu, 2013. [https://professor.ufpr.br/diagnos/filipe/paiva\\_2013\\_fundamentos\\_da\\_analise\\_e\\_do\\_planejamento\\_1.pdf](https://professor.ufpr.br/diagnos/filipe/paiva_2013_fundamentos_da_analise_e_do_planejamento_1.pdf)
- PAIVA, Carlos. A dinâmica recente da economia gaúcha. Aprofundamento das desigualdades regionais e perda de expressão relativa na Economia brasileira. (Apresentação realizada durante a Mesa 2: Os desafios do desenvolvimento do RS e as desigualdades regionais: diagnóstico e políticas de enfrentamento no Seminário Desigualdades Regionais e Planejamento Federativo). Porto Alegre, 2022. <https://youtu.be/z21dL1bV7M0>
- PERES DE ÁVILA, R.; MONASTERIO, L. (2009). O MAUP e a Análise Espacial: um estudo de caso para o Rio Grande do Sul (1991-2000). *Análise Econômica*, 26(49). <https://doi.org/10.22456/2176-5456.1115>
- RS - Rio Grande do Sul. Atlas Socioeconômico: Estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: Secretaria da Coordenação e Planejamento (SCP), 2002. 2. edição. <https://atlas.socioeconomico.rs.gov.br/upload/arquivos/201611/22165117-atlas-socioeconomico-do-rs-2-ed.pdf> e <https://atlas.socioeconomico.rs.gov.br/15-arquivos-do-atlas-socioeconomico-do-rs>
- RS. Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, Departamento de Planejamento Governamental, 2020. 5 ed. ISBN 9786587878003. <https://atlas.socioeconomico.rs.gov.br/fichas-atilograficas> e <https://atlas.socioeconomico.rs.gov.br/15-arquivos-do-atlas-socioeconomico-do-rs>
- TARTARUGA, I. G. P. Inovação, território e cooperação: Um novo panorama da Geografia Econômica do Rio Grande do Sul. Tese (Doutorado em Geografia) – Instituto de Geociências, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014. 334 f. Disponível em: <<http://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/106435>>. Acesso em: 20 out. 2021.
- THÉRY, Hervé. Modelização gráfica para a análise regional: um método. GEOUSP – Espaço e Tempo, São Paulo, n. 15, p. 179-188, 2004. Disponível em: <<https://doi.org/10.11606/issn.2179-0692.geousp.2004.123894>>. Acesso em: 20 out. 2021.
- THÉRY, Hervé. Chaves para a leitura do território paulista. *Confins – Revista Franco Brasileira de Geografia*, n. 1, p. 1-13, 2007. Disponível em: <<https://journals.openedition.org/confins/25>>. Acesso em 20 out. 2021.
- THÉRY, Hervé; MELLO, Neil Aparecida de. Atlas do Brasil: Disparidades e dinâmicas do território. 2. ed. São Paulo: Edusp, 2009.
- WOOD, C.; CARVALHO, J. A demografia da desigualdade no Brasil. Rio de Janeiro, IPEA, 1994. (1ª Edição em Inglês: The Demography of Inequality in Brazil - 1988). <https://doi.org/10.1017/CBO9780511759961>



## **2. O papel dos Coredes e das Universidades no enfrentamento das desigualdades regionais: o caso da UFRGS**

**Maria Alice<sup>30</sup>**

Eu entendo que Corede & Universidade é uma dupla que deu bastante certo. Mas, ao mesmo tempo, talvez tenha atrapalhado um pouco o desenvolvimento de algo que se almejava na época, que era um Planejamento estritamente regional e local. Depois tentarei voltar a este ponto. Mas primeiro eu vou focar na UFRGS; mais especificamente na experiência que nós tivemos na época em que eu era Pró-Reitora de Planejamento e que trabalhamos com o projeto Porto Alegre Tecnópole Este foi um programa de desenvolvimento regional – no caso, da Região Metropolitana de Porto Alegre - baseado em inovação.

Eu gosto sempre de lembrar que a UFRGS nasceu como URGS. Ela é a primeira Universidade do Estado. Mas o mais interessante é que a primeira unidade que foi criada dentro do sistema que se desenvolveria como URGS foi a Faculdade de Farmácia e Química, nos idos de 1895. Isso é uma coisa muito peculiar no grupo das universidades federais pois quase todas começaram com uma Escola de Direito ou Medicina; e nós começamos com um curso da área técnica, que é Farmácia e Química. Em 1934, foi criada a Universidade do Porto Alegre e em 1947 a Universidade do Rio Grande do Sul. Lendo os documentos, a gente percebe que desde o início a ideia era a de criar uma Universidade para todo o Rio Grande do Sul. Finalmente, em 1950, a URGS foi federalizada. Mas continuamos a chamá-la de URGS, apesar de haver um F no meio do caminho.

Além disso, gostaria de chamar a atenção para alguns números que nos auxiliam a dimensionar o que é UFRGS hoje. Em 2021, a UFRGS contava com 33.000 alunos de graduação, 6.000 de mestrado e outros 6.000 de doutorado. Formamos a cada ano algo como 1.700 novos mestres e doutores. E isto com um corpo docente permanente de aproximadamente 2.700 pessoas, das quais 2.400 são doutores com dedicação permanente. Ou seja, a UFRGS tem um corpo de professores extremamente

---

<sup>30</sup> Doutorado em Sciences Économiques - Université de Paris I (Panthéon-Sorbonne). Foi pró-reitora de Planejamento. Atualmente é professora na UFRGS.

qualificado, uma grande quantidade de alunos e uma parte importante deles – mais de um quarto do total - no nível de pós-graduação *Stricto Sensu*; vale dizer, não estou falando aqui de especialização ou de Mestrado Profissional, mas de formação científica rigorosa.

Dentro do tema proposto para o debate de hoje, o que interessa resgatar do histórico que eu trouxe acima é que a UFRGS sempre foi pensada como uma Universidade voltada à produção de ciência para todo o Estado do Rio Grande do Sul. E este viés de origem fez com que levasse muito tempo para entender também sua responsabilidade específica para com o território que se encontrava imediatamente no seu entorno. Na verdade, vai ser só nos anos 90 que o território do entorno da UFRGS passa a ser importante para suas ações.

Um marco muito importante dessa tomada de consciência foi o programa de ações lançado pela Prefeitura de Porto Alegre na época em que Olívio Dutra era prefeito da capital. Esse programa de ações tinha por base o Congresso da Cidade, donde eram extraídas nove linhas de orientação para o desenvolvimento urbano. Havia uma que se chamava “Trabalho e Ciência” e que tinha por pauta um desenvolvimento que fosse baseado, simultaneamente, em inovação e inclusão. Não demorou muito para ficar claro que era impossível a prefeitura de Porto Alegre planejar e realizar esse tipo de desenvolvimento sem apoio externo. E aí foi criado um pool de Universidades envolvendo a UFRGS, a PUC, a Unisinos e a Feevale que, juntamente com a Prefeitura Municipal de Porto Alegre mais a FIERGS e outras instituições, criaram o Porto Alegre Tecnópolis. Esse projeto durou 12 anos. E por que ele acabou? Ele não acabou pela falta de projetos. Nem acabou pela falta de integração dos parceiros. Nunca as Universidades da região metropolitana atuaram de forma tão solidária e integrada. Ele acabou pela falta de financiamento de quem deveria financiar as ações. As Universidades foram até o limite do que elas poderiam ir. Criaram suas incubadoras e parques tecnológicos, instalaram escritórios de transferência de tecnologia e fomentaram a criação de empresas baseadas nas pesquisas internas.

Houve inclusive um projeto especial que se chamava Tecnópole a Domicílio, que foi financiado pelo Ministério de Ciência Tecnologia e fez com que as Universidades oferecessem seus serviços tecnológicos às empresas. Todo o programa Porto Alegre

Tecnópole fomentou a cooperação e a competição entre as Universidades da Região Metropolitana. Mas este projeto, o Tecnópole a Domicílio, foi especial. Não é gratuito que o Sebrae tenha até hoje um programa desse tipo, que coloca um técnico de um Instituto Tecnológico dentro de uma empresa para resolver determinado tipo de problema. Porque quando a gente fala em desenvolvimento tecnológico é preciso entender também que muitas vezes as questões e problemas que orientam as pesquisas de pós-graduação estão num patamar tecnológico muito além das demandas das nossas empresas.

Muitas vezes, as questões que as empresas se colocam estão no nível dos temas típicos da Graduação. E ao detectarem este fato, os agentes do Tecnópolis a Domicílio fortaleceram a integração dos programas de Pós-Graduação com os cursos de Graduação, incorporando graduandos estagiários ao projeto. Ao mesmo tempo, o Tecnópolis a Domicílio aprofundou a integração entre os laboratórios de pesquisa de cada Universidade, bem como das distintas Universidades entre si. Pois cada vez que emergia um problema numa empresa que não fosse da área de pesquisa do docente e/ou pós-graduando e/ou graduando indicado para apoiar aquela organização, o sistema criado em torno do Porto Alegre Tecnópolis permitia a identificação do laboratório e do profissional mais adequado para solucioná-lo.

Esta prática de competição com cooperação foi o grande diferencial do Tecnópolis a Domicílio. Ao colocar problemas objetivos que exigiam respostas práticas dos laboratórios e centros de pesquisa universitária, a dimensão competitiva pressionava no sentido de oferecer uma solução desde dentro. Mas se isto não fosse possível, os laboratórios e centros de pesquisa eram induzidos a indicar aquele que poderia dar a solução. O que levava a um processo de integração crescente e reconhecimento do valor dos demais laboratórios e Universidades, identificando novos parceiros que poderiam atender essa empresa. Essa harmonia entre vários laboratórios de diferentes patamares científicos foi extremamente interessante. Entretanto, quando cessou o financiamento para este padrão de fornecimento de tecnologia, a questão que se colocou foi: quem é que poderia financiar o programa? Na verdade, era preciso ampliar os recursos com vistas a englobar todo o Estado no mesmo programa. Os recursos deveriam vir do governo estadual e, mesmo, do governo federal. Até houve o ingresso de recursos de outras esferas de governo. Mas não no volume que seria necessário para a sustentação do programa. E as Universidades foram levadas ao limite

na tentativa de sustentar o programa com seus recursos próprios. E isso porque as Universidades, para fazer esse trabalho, tiveram que aplicar recursos que, originalmente, se destinavam à manutenção de seus laboratórios. Mas não se mantém um programa de tamanha envergadura com “jeitinho”. É preciso que haja planejamento e financiamento. Mas o financiamento foi desaparecendo. Esse é um dos grandes problemas com os quais nos defrontamos nos Projetos de Desenvolvimento Regional: a descontinuidade do financiamento oriundo dos parceiros institucionais.

Passemos agora para o tema dos Coredes, o que envolve me restringir à UFRGS. Eu fui uma das coordenadoras na implantação do Corede Metropolitano. O reitor da UFRGS à época me chamou e me colocou a tarefa de participar da criação do último Corede, que recebeu o nome super estranho de “Metropolitano Delta do Jacuí”. Por quê? Porque outras partes da região metropolitana já tinham seus próprios Coredes. Notem que, tal como o Benedito lembrou na abertura, eu fui Secretária Adjunta de Desenvolvimento no Governo Collares e, como tal, trabalhei na construção dos Coredes. E tal como eles foram pensados originalmente, eles deveriam corresponder a regiões que, por terem problemas e desafios comuns, deveriam planejar o enfrentamento dos mesmo de forma coletiva. Mas não foi isso que ocorreu. A RMPA é bastante grande e até poderia contar com mais de um Corede. Mas não da forma como foi feita a subdivisão, sem levar em conta o grau de integração dos municípios e a unidade de interesses que lhes caracteriza.

De qualquer maneira, assumimos a responsabilidade de contribuir para a construção do Corede Metropolitano e a Professora Wrana Panizzi, a quem estou substituindo nessa mesa, foi sua primeira Presidente. Wrana buscou envolver o maior número possível de pessoas no trabalho de produção de diagnósticos e desenvolvimento de propostas para o Corede Metropolitano. Eu também auxiliei na medida do possível, procurando engajar outros docentes no processo. Até o momento em que não se tinha mais muito o que fazer. Por quê? Porque todo trabalho acabou se voltando para consulta popular, na tentativa de aferir algum dinheiro para este ou aquele projeto, via de regra centrado em um ou outro município da região. Neste processo, foi dilacerada a concepção inicial que tínhamos do que deveriam ser os Coredes.

Então, e já encerrando minha fala, o que eu posso dizer é que a Universidade tem compromissos com o desenvolvimento regional. Mas ela tem compromisso, acima

de tudo, com a qualidade do ensino e com o desenvolvimento científico e tecnológico. Para que ela faça uma extensão de qualidade e comprometida com o desenvolvimento é preciso que ela tenha parcerias. Ela conta com um pessoal de nível excepcional. E com vários cursos de graduação e pós-graduação que tomam a questão do desenvolvimento como seu objeto. Para os pesquisadores e docentes que são da área fazer extensão é colocar a “mão na massa”, é experienciar aquilo que pensamos e pesquisamos, é uma oportunidade única e extremamente valiosa de trabalho. O que mais queremos é exatamente o envolvimento num trabalho desse. Mas esse trabalho não se sustenta e não tem base de continuidade e execução sem apoio efetivo da comunidade e dos agentes públicos.

### 3. O papel dos Coredes e das Universidades no enfrentamento das desigualdades regionais: o caso da Unijuí

Sérgio Luís Allebrandt<sup>31</sup>



O papel dos Coredes e das Universidades no enfrentamento das desigualdades regionais: sucessos, fracassos e perspectivas

**SEMINÁRIO SOBRE DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO RS**

## DESGUALDADES REGIONAIS E PLANEJAMENTO FEDERATIVO

DA EXPERIÊNCIA ACUMULADA ÀS NOVAS PERSPECTIVAS

**DE 4 A 20 DE JULHO**

ORGANIZAÇÃO: **RED REDE ESTACÃO DE DEMOCRACIA** e **FACCAT**

**PATROCINADORES:** AFOCFE UNIJUI, CRESOL, UFRGS, PGGDREDES, AFOD, Assembleia Legislativa, FORUM DEMOCRATICO

**PROMOÇÃO:** PPGDR, UFRGS, PGGDREDES, UNIJUI, AFOD

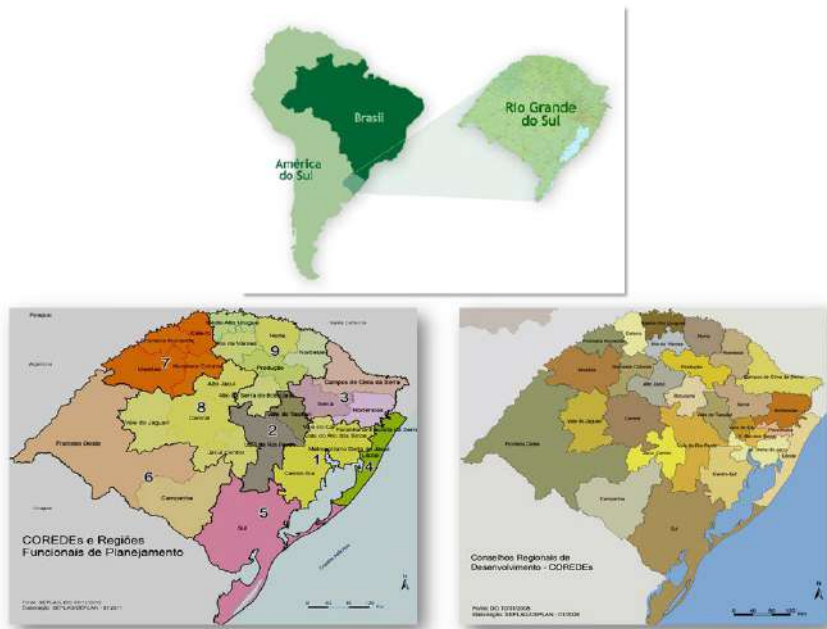
**PRESENCIAL E VIRTUAL:** Dias 4 e 20 de julho de 2022, das 14h às 18h, no Plenarinho da Assembleia Legislativa do RS

**TRANSMISSÃO:** redeestacaodemocracia (Facebook), Rede Estação Democracia (YouTube)

**SOMENTE VIRTUAL:** Dias 5, 6, 11, 12, 13, 18 e 19 de julho de 2022, das 16h às 18h

**INSCRIÇÃO (para obtenção de certificado):** <http://bit.do/seminarios>

Confira a programação completa nos sites das entidades promotoras e organizadoras



<sup>31</sup> Doutor em Desenvolvimento Regional pelo PPGDR/UNISC. Foi presidente do Conselho Regional de Desenvolvimento Noroeste Colonial (Corede), integrou a diretoria do Fórum dos Coredes do RS. Atualmente é professor na Unijuí.



- 1956/1957 – Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Ijuí pela Ordem dos Freis Capuchinhos
- 1961 Movimento Comunitário de Base – área urbana e área rural de Ijuí – (também Santo Ângelo e Cruz Alta e Santa Rosa)
  - Desenvolvimento e Organização de Comunidades
  - Frente Agrária Gaúcha – movimento de conscientização e promoção dos agricultores, através da educação de base e do associativismo, em especial da sindicalização

- Movimento Comunitário de Base
- Na cidade:
  - nos bairros urbanos – organização de Associações de Amigos de Bairros e do Conselho de Bairros de Ijuí
  - Fortalecimento e dinamização dos sindicatos urbanos
- Na zona rural:
  - criação dos Núcleos de Base – mais de 80 – e dos Conselhos Distritais – associativismo, cooperativismo e sindicalismo
- Conselho de Desenvolvimento de Ijuí - CDI

- 1968/1969 – Criação da FIDENE – Fundação de Integração, Desenvolvimento e Educação do Noroeste do Estado
  - Doação do patrimônio da FAFI pela Sociedade São Boaventura (capuchinhos) à FIDENE – filiação de 57 municípios à FIDENE
  - Instituto de Educação Permanente
  - Instituto de Pesquisa e Planejamento
  
- 1985 – Reconhecimento da Universidade de Ijuí
  - PRCT – Programa Regional de Ciências e Tecnologia
  
- 1993 – Regionalização e multicampi – Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul (UNIJUÍ)
  - Instituto de Políticas públicas e Desenvolvimento Regional
  - Instituto Regional de Desenvolvimento Rural
  
- 2002 – Mestrado em Desenvolvimento, Gestão e Cidadania – Mestrado em Desenvolvimento
- 2015 – PPGDR – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – Mestrado e Doutorado

As marcas da UNIJUÍ:

- Instituição regional e interiorana
- Dimensão pública não-estatal e comunitária
- Articulação dinâmica e intercomplementar entre ensino, pesquisa e extensão
- Autogestão
- Centralidade na dimensão do desenvolvimento
- Inserção na sua região - compromisso com as parcelas mais necessitadas da população



## O Coredes e Comudes

são espaços públicos concebidos para possibilitar que os **interesses coletivos** da sociedade integrem a **agenda pública**, participando efetivamente da **gestão das políticas públicas** (formulação, implementação e avaliação), constituindo-se assim em real **espaço de construção da cidadania** e da **promoção do desenvolvimento sustentável** com equidade social e regional

15/10/2014

São **espaços de interação** entre o Estado e a sociedade civil

Buscam ser um caminho para a **consolidação democrática** do Estado

Alargam a base da **democracia representativa**

Possuem função pedagógica na construção da **democracia participativa/deliberativa**

15/10/2014

Os Coredes são organizações da sociedade civil, entidades de direito privado, mas reconhecidas por lei estadual. Participam todos os segmentos da sociedade: sindicatos urbanos e rurais de trabalhadores e patronais, associações profissionais, de serviços, culturais, religiosas, associações de bairros, partidos políticos, prefeitos, vereadores, deputados estaduais e federais em seus domicílios eleitorais, universidades, fundações de pesquisa, movimentos sociais, etc.

**Princípios dos Coredes:**

- a) **Promoção do desenvolvimento regional.**
- b) Autonomia, isenção e neutralidade frente às diferentes instâncias de governo, partidos políticos e organizações.
- c) Pluralidade e identificação de consensos quanto à promoção do desenvolvimento regional.
- d) Confiança, cooperação e formação de parcerias com a sociedade civil da região e com os poderes públicos, na promoção do desenvolvimento regional.
- e) Integração, articulação e consolidação das identidades regionais pela via da participação plural.
- f) Busca da **regionalização das políticas de desenvolvimento**, superando o local e o setorial.
- g) Aumento permanente da representatividade e da organização, de forma a abranger todos os segmentos da sociedade regional.
- h) Apoio à continuidade das políticas públicas de interesse regional, superando a "síndrome da descontinuidade" a cada troca de governo.

**Principais atribuições:**

- a) Promover a participação de todos os segmentos da sociedade regional no diagnóstico de suas necessidades e potencialidades, para a formulação e implementação das políticas de desenvolvimento integrado da região.
- b) **Elaborar planos estratégicos de desenvolvimento regional.**
- c) Manter espaço permanente de participação democrática, resgatando a cidadania, através da valorização da ação política.
- d) Constituir-se em instância de **regionalização do orçamento do Estado**, conforme estabelece o art. 149, parágrafo 8º, da Constituição do Estado.
- e) Orientar e acompanhar, de forma sistemática, o desempenho das ações dos Governos Estadual e Federal, na região.
- f) Respaldar as ações do Governo do Estado na busca de maior participação nas decisões nacionais.

## Planejamento

- Para isso acontecer é fundamental que COREDES e COMUDES estejam sensibilizados a participar e coordenar o processo de planejamento, que deve ser participativo e que se oriente pelo princípio da sustentabilidade e da inclusão cidadã:

**planejamento estratégico participativo**

O PEP é um instrumentos que quer contribuir para o entendimento da gestão de territórios por meio de processos nos quais a cidadania ativa – republicana – seja capaz de fomentar ações em prol do bem-comum

Daí que devemos dar atenção a três conceitos:

Gestão social

Território

Participação

**Gestão social** entendida como aquelas ações decisórias nas quais os diferentes atores de um dado território constituem-se em autoridade coletiva no processo de tomada de decisão

**Território** como a dinâmica relacional de atores conectados pelas variáveis culturais, econômicas, políticas e sociais que ocorrem em determinado espaço de produção

**Participação** enquanto o processo dialogicamente coordenado cujos protagonistas são todos os atores sociais identificados no território

## **Alguns marcos positivos da trajetória dos Coredes**

- Elaboração de Planos Estratégicos Participativos de Desenvolvimento Regional (PEPDR) e Proposta de Desenvolvimento para as regiões e o estado elaborado nos anos de eleição a governador (PRO-RS)
- Regionalização do orçamento estadual – desde 2007
- Construção participativa dos Planos Plurianuais (PPAs) do estado
- Consulta Popular anual
- Criação dos conselhos municipais de desenvolvimento (Comudes) – hoje presentes nos 497 municípios gaúchos
- Participação efetiva na Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional, na elaboração da PNDR I e PNDR II, na criação e funcionamento dos Fóruns das Mesorregiões (MESOSUL e MESOMERCOSUL)
- Coredes e Comudes como atores importantes na definição das agendas de políticas públicas de âmbito municipal e estadual e eventualmente também federal
- Coredes e Comudes como observatórios de controle social das políticas públicas

## **Impasses, dificuldades e desafios**

- Falta de efetividade na execução dos projetos votados nas Consultas Populares anuais – formação de passivos
- Falta de uma política nacional de desenvolvimento regional efetiva - fundos nacional e estadual de desenvolvimento regional
- Comudes que restringem ou concentram sua atuação às Consultas Populares / não atuam como conselho guarda-chuva dos CGPP
- Resistências de segmentos dos parlamentos locais e estadual – conflito entre democracia representativa e participativa
- Fortalecimento da rede – qualificação e capacitação dos atores sociais
- Disseminação das ações para o âmbito municipal: planos de desenvolvimento – orçamentos e PPAs participativos
- Instituição de emendas parlamentares no Rio Grande do Sul em 2019 – fragiliza o processo da consulta popular

#### **4. As desigualdades Regionais e o papel das Universidades Regionais em seu diagnóstico e enfrentamento**

Virginia Etges<sup>32</sup>

Por ocasião do **Seminário sobre Desenvolvimento, Desigualdades Regionais e Planejamento Federativo no Rio Grande do Sul: da experiência acumulada às novas perspectivas**, tive a oportunidade de participar, como expositora, da Mesa 3 que abordou **As Desigualdades Regionais e o papel das Universidades Regionais em seu diagnóstico e enfrentamento**.

Para tanto procurei estabelecer uma relação entre a Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR I, e o surgimento de novas Universidades no país, o que colocou em evidência o Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável de Mesorregiões – PROMESO como uma das experiências mais significativas já realizadas no campo das políticas de Desenvolvimento Regional no Brasil.

Coube ao Ministério da Integração Nacional, criado em 1999, a formulação e a condução de políticas de integração e desenvolvimento regional sustentável, de planos e programas regionais de desenvolvimento e o estabelecimento de estratégias de integração das economias regionais.

Por meio desses propósitos o Ministério da Integração Nacional reconhecia que o aprofundamento da diferenciação territorial e o agravamento da exclusão social, resultante da competitividade entre empresas e regiões, e do contraste entre o avanço técnico e os baixos níveis de instrução vinham favorecendo o desemprego, a informalidade e a concentração de renda. Da mesma forma, os fluxos globais de capital, informação, tecnologia e consumo acentuavam a criação de ilhas de dinamismo no território nacional, redefinindo as relações de dependência entre as regiões. (ETGES, 2005)

Neste contexto de ações de integração e de desenvolvimento regional, novas regionalizações com escalas espaciais diferenciadas das tradicionais macrorregiões, ganharam importância. As mesorregiões diferenciadas surgem, então, como espaços

---

<sup>32</sup> Doutora em Geografia Humana pela USP/SP e Pós-Doutorado em Planejamento Urbano e Regional pela Universidade Técnica de Berlim. Atualmente é professora na Unisc.

subnacionais de confluência entre dois ou mais estados, ou de fronteira com países vizinhos, com identidade histórica, cultural, social e política e caracterizadas por problemas sociais, institucionais e de dinamismo econômico comuns.

A cada espaço diferenciado e selecionado do território brasileiro se propôs a implementação de ações que conformam um novo modelo de gestão do território. O critério para a definição das regiões prioritárias para a PNDR foi definido pelo cruzamento de duas variáveis: rendimento domiciliar médio e crescimento do PIB per capita. A primeira, uma variável estática, retrata a riqueza relativa da população. A segunda, uma variável dinâmica, retrata o potencial relativo de crescimento observado na década de 1990. O cruzamento das duas variáveis resultou em um cartograma de quatro situações “idealtípicas”, identificadas como Microrregiões de Alta Renda, Dinâmicas, Estagnadas e de Baixa Renda. (PNDR, 2003)

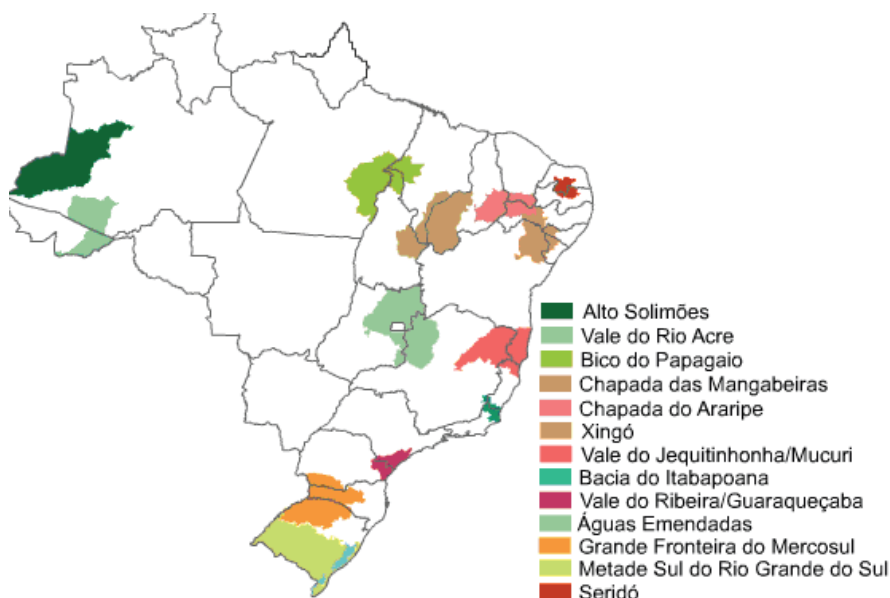
Os Fóruns das Mesorregiões Diferenciadas, formados por representantes do Governo Federal, Estadual, Municipal e pela sociedade civil, representada por associações e instituições que atuantes nas respectivas regiões (Universidades, Conselhos Regionais, Consórcios Intermunicipais, entre outros), tinham a incumbência de promover os debates de forma participativa, visando a definição dos projetos prioritários de cada Mesorregião a serem implementados pela política governamental.

Assim, no âmbito do PPA 2000-2003, conforme Schneider e Lübeck (2003), foram priorizados espaços não contemplados pela política dos Eixos de Desenvolvimento, na medida em que se considerava que as mesorregiões se distribuíam no território brasileiro em espaços complementares àqueles dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento. Assim, o objetivo geral dos Programas das Mesorregiões foi a elevação da qualidade de vida da população residente nas mesorregiões selecionadas, por meio de apoio à implementação de fóruns e de projetos de desenvolvimento local integrado e sustentável, mediante a gestão eficaz e eficiente de suas ações, a capacitação de técnicos e especialistas e o estímulo à estruturação de cadeias e investimentos produtivos.

Nesse contexto, o Ministério da Integração Nacional concebeu inicialmente 13 Programas de Desenvolvimento Integrado e Sustentável de Mesorregiões para a promoção da integração e do desenvolvimento regional, com base em ações de gestão

compartilhada do espaço territorial através do implemento de ações de cooperação intermunicipal e interestadual e da integração das políticas públicas. Estas mesorregiões e respectivas áreas de abrangência podem ser observadas na Figura 1.

**Figura 1. Área de abrangência das 13 Mesorregiões Diferenciadas**



Fonte: Lübeck e Schneider, 2003.

Apesar da Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR I ter sido formulada e implementada desde a criação do Ministério da Integração Nacional em 1999, a sua institucionalização só ocorreu em 22 de fevereiro de 2007, por meio de Decreto nº 6047.

Entretanto, foi no âmbito do Plano Plurianual - PPA 2004/2007, que o Governo Federal atribuiu especial destaque aos Programas de Desenvolvimento Integrado e Sustentável de Mesorregiões Diferenciadas, sob a condução da Secretaria de Programas Regionais do Ministério da Integração Nacional.

Segundo o Plano, o PROMESO buscava a redução das inaceitáveis desigualdades sociais e regionais a partir, principalmente, da potencialização dos ativos endógenos tangíveis e intangíveis de mesorregiões diferenciadas, com destaque para os seguintes objetivos:

- induzir a atuação integrada do Governo Federal em novas escalas espaciais, preferencialmente em sub-regiões;

- promover a identificação de demandas e soluções à chamada problemática regional, com a participação efetiva da sociedade civil que, para tanto, deve estar organizada e legitimamente representada;

- buscar a superação dos desequilíbrios, com base no fomento a todas as regiões que apresentem potencialidades e ativos de capital humano e social, parcerias, capacidade de construir planos e pactos, redes de cooperação entre agentes econômicos, cooperação entre instituições públicas e privadas.

Sendo um Programa com foco na gestão do desenvolvimento, amparado no estímulo ao potencial e características econômicas, sociais e culturais próprias de cada região, a operacionalização do PROMESO incentivava a capacitação continuada de pessoas e a criação de bases do associativismo e cooperativismo, visando criar um ambiente propício ao desenvolvimento sustentável das mesorregiões.

Neste contexto destacava-se também o esforço para a implantação de uma infraestrutura mínima necessária ao crescimento econômico das regiões, como obras que não faziam parte de iniciativas de grande porte dos governos e, ainda, facilidades de acesso a financiamentos de baixo custo como, por exemplo, os fundos constitucionais e as agências de desenvolvimento.

O PROMESO proporcionava a inserção de ações programáticas decorrentes do exercício da transversalidade, que passou a ser colocada em prática na administração pública federal, fazendo convergir esforços tipicamente setoriais para espaços territoriais definidos no âmbito das competências de integração nacional.

Além disso, o Programa foi concebido de forma que fosse possível o acompanhamento da evolução dos indicadores socioeconômicos das regiões, permitindo que as ações governamentais passassem a ser permanentemente adaptadas às necessidades decorrentes do processo de desenvolvimento.

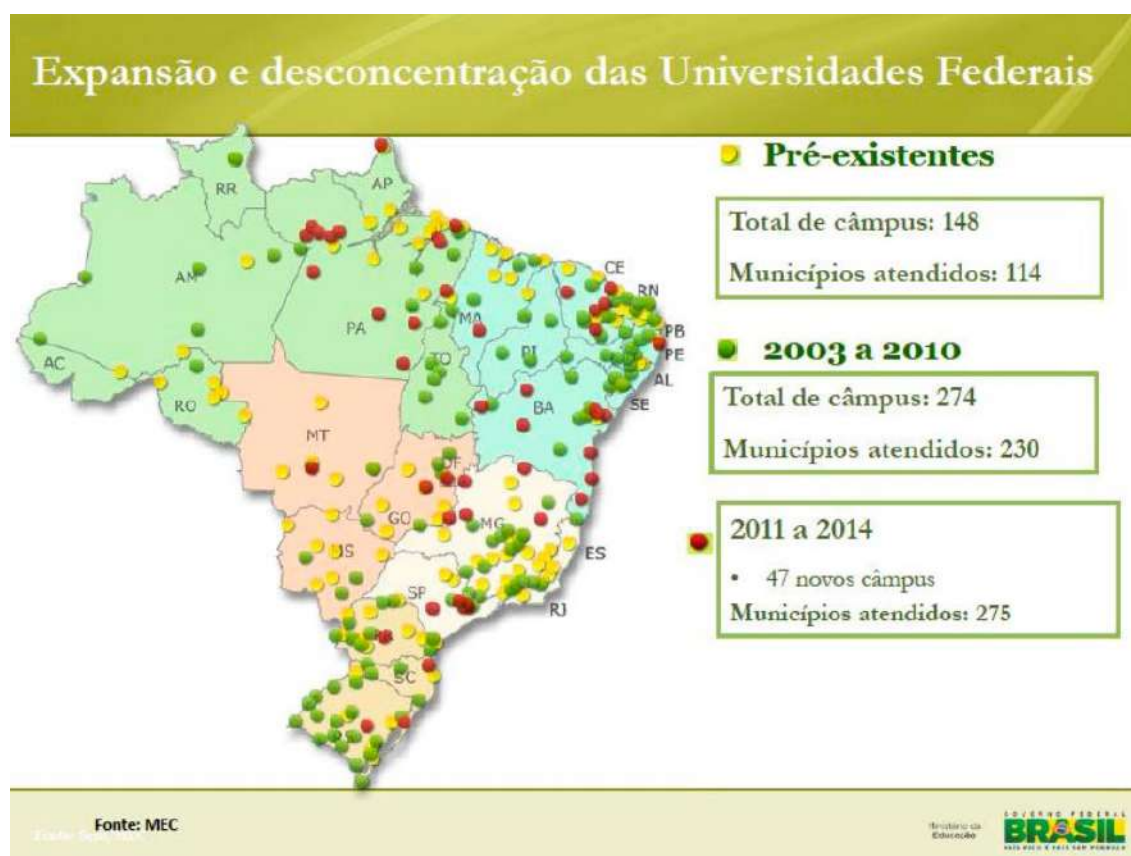
O levantamento sistemático das demandas coletivas das mesorregiões, tanto de caráter socioeconômico como de infraestrutura, e seu encaminhamento às diversas instâncias de governo, era realizada a partir da implementação de estratégias de planejamento participativo, que envolveram as instituições públicas e privadas e organizações da sociedade civil organizada, com marcante atuação de Universidades, visando a capacitação de recursos humanos para a gestão do desenvolvimento. (ETGES, 2005).



Nesse contexto, duas Mesorregiões Diferenciadas abrangeram grande parte do território do Estado do Rio Grande do Sul: a Mesorregião Metade Sul do Rio Grande do Sul - MESOSUL e a Mesorregião Grande Fronteira do Mercosul, abrangendo o sudoeste do Paraná, o oeste de Santa Catarina e o noroeste do Rio Grande do Sul. Em ambas surgiram novas Universidades Federais, como expressão do empenho de todos os agentes envolvidos, convictos da relevância e da necessidade de oportunizar o acesso ao ensino superior público aos jovens de suas regiões, além da clareza do importante papel das Universidades na dinamização do desenvolvimento regional. Surgem, portanto, a Universidade Federal do Pampa – UNIPAMPA e a Universidade Federal da Fronteira Sul – UFFS, ambas em formato multicampi.

A mesma experiência se repetiu em outras Mesorregiões, como mostra a Figura 2.

**Figura 2 – Expansão e Desconcentração das Universidades Federais**



Na Figura 3 observa-se as Universidades criadas no período de 2000 a 2014, com destaque para Regiões Metropolitanas, regiões dos PROMESOS, área do Programa de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira – PDFF, e área do Programa CONVIVER.

**Figura 3 - Relação entre os Programas Regionais do Ministério da Integração Nacional e criação de Universidades Federais – 2000 a 2014**

Universidade	PERÍODO	REGIÕES METROPO LITANAS	PROMESO	PDFF	CONVIVER	
Fundação Universidade Federal do Tocantins (UFT)	Período FHC (2000-2002)	X				
Universidade Federal de <i>Campina</i> Grande (UFCG)					X	
Fundação Universidade Federal de São João del Rei (UFSJ)		X				
Universidade Federal de Itajubá (Unifei)						
Fundação Universidade Federal do Vale São Francisco (Univasf)				X		X
Universidade Federal Rural da Amazônia (UFRA)	Primeiro Governo Lula (2003-2006)	X				
Fundação Universidade do ABC (UFABC)		X				
Universidade Federal do Recôncavo Baiano (UFRB)		X				
Universidade Federal do Triângulo Mineiro (UFTM)						
Fundação Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD)					X	
Universidade Federal de Alfenas (Unifal-MG)						
Universidade Federal Rural do Semiárido (Ufersa)					X	
Universidade Federal dos Vales do Jequitinhonha e Mucuri (UFVJM)				X		X
Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR)		X	X	X		
Fundação Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre		Segundo Governo Lula (2007-2010)	X			
Fundação Universidade Federal do Pampa (Unipampa)			X	X		
Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS)			X	X		
Universidade Federal do Oeste do Pará (Ufopa)						
Universidade Federal da Integração Latino-Americana (Unila)					X	
Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira	X					X
Universidade Federal do Sul da Bahia (Ufesba)	Rousseff (2011-)		X			
Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará (Unifesspa)						
Universidade Federal do Oeste da Bahia (Ufob)					X	
Universidade Federal do Cariri (UFCA)			X		X	

Fonte: TISCHER e ROCHA, 2019

Cabe destacar o crescimento das Universidades Federais multicampi, o que revela a abrangência regional das mesmas, também evidenciada na organização territorial da UNIPAMPA e da UFFS, ambas atendendo vários municípios de áreas até então desprovidas de acesso ao ensino superior público federal.

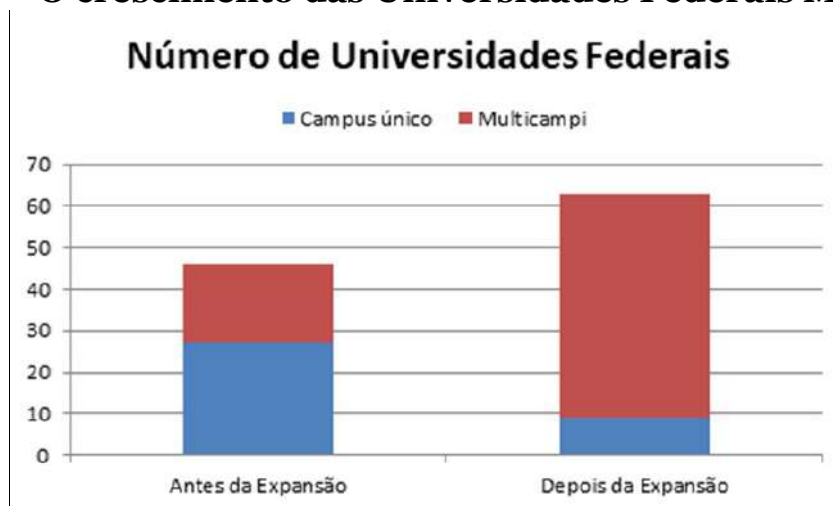
Bizerril (2018), Professor da UNB, destaca que o impacto mais perceptível pela sociedade é o aumento no número de vagas para os cursos de graduação e pós-graduação, mas a situação pode ser analisada de forma muito mais complexa. Por exemplo, no ponto de vista econômico, uma região que recebe um campus universitário se beneficia já no curto prazo pelo investimento federal no município em

termos dos salários e gastos da universidade em seus processos de instalação e manutenção, assim como no movimento na economia local causado pela vinda de estudantes de outras regiões. Um efeito de médio e longo prazo relaciona-se aos egressos e ao impacto da qualificação e da inovação na economia local, também gerado pela atenção com a qual os temas locais passam a ser tratados por parte das pesquisas e projetos de extensão desenvolvidos por essas universidades.

Outros impactos de maior dificuldade de mensuração, mas determinantes para o desenvolvimento regional, estão ligados ao desenvolvimento humano. A disseminação da cultura universitária, que agrega valores como a democracia, liberdade, responsabilidade social, pensamento científico e crítico, traz importantes contribuições regionalmente nos âmbitos político, social e cultural.

Além disso, segundo Bizerril (2018), a possibilidade de criação de novas universidades e *campi* promoveu as condições para que a própria universidade avançasse em seus modelos institucionais e de avaliação da qualidade, favorecendo, sobretudo, a interdisciplinaridade, a sustentabilidade e o diálogo do meio acadêmico com a realidade das comunidades, o que, de fato, tem sido verificado em diversos casos.

**Figura 3 – O crescimento das Universidades Federais Multicampi**



Fonte: BIZERRIL, M. 2018

Para finalizar faço minhas as palavras de Rolim e Serra (2009, p.29), quando afirmam que “as regiões com maior possibilidade de desenvolvimento são aquelas que conseguem estabelecer um projeto político de desenvolvimento, congregando os seus diferentes atores”.

Os autores diferenciam o significado de universidades que “estão” na região das que “são” da região, em que estas, além de tratar das questões universais e nacionais, também estariam preocupadas com as questões específicas das suas regiões, pesquisando os temas das atividades econômicas das regiões, formando alunos capacitados para os mercados de trabalho das suas regiões e atuando como parceiras dos demais atores regionais. Essas seriam as universidades da região!

### **Referências**

- BIZERRIL, Marcelo.** A interiorização das Universidades Federais foi um acerto estratégico para o Brasil. **2018. Disponível em:** <https://noticias.unb.br/artigos-main/2580-a-interiorizacao-das-universidades-federais-foi-um-acerto-estrategico-para-o-brasil>. **Acesso em: 20 jun. 2022.**
- ETGES, Virginia E.** Mesorregiões Brasileiras: O Portal da Metade Sul/RS – Mesosul. **In: Anais das primeiras jornadas de economia regional comparada. Porto Alegre, 2005. CD Rom FEE/PUC RS.**
- LÜBECK, Elisa; SCHNEIDER, Flavio Miguel.** Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável da Mesorregião Metade Sul. **Santa Maria: Pallotti, 2003.**
- MEC - Expansão e Desconcentração das Universidades Federais.** Disponível em: <http://memorialdademocracia.com.br/card/o-brasil-chega-a-universidade/2> Acesso em: 01 jul. 2022.
- Política Nacional de Desenvolvimento Regional – **PNDR. Sumário Executivo.** Ministério da Integração Nacional, SDR, IICA. 2003. Disponível em: <https://antigo.mdr.gov.br/images/stories/ArquivosSNPU/Biblioteca/Biblioteca/pndr.pdf> Acesso em: 02 jul.2022.
- PROGRAMAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL – PPA 2004-2007.** Ministério da Integração Nacional. Brasília, 2004.
- ROLIM, C.; SERRA, M.** Instituições de Ensino Superior e Desenvolvimento Regional: O caso da Região Norte do Paraná. **Revista de Economia**, v. 35, n. 3 (ano 33), p. 87-102, set./dez. 2009.
- TISCHER, W; ROCHA, I. O.** Novas Universidades Federais para o Desenvolvimento Regional - Expansão do Ensino Superior público e a interiorização dos campi. Anais XVIII ENANPUR, Natal, 2019. **Disponível em:** <http://anpur.org.br/xviiienanpur/anais> **Acesso em: 28 jun. 2022.**

## **5. Os Coredes e as Universidades Regionais: o caso da Faccat**

**Delmar Backes<sup>33</sup>**

Olá, boa noite a todos e a todas e uma saudação muito especial ao Professor Benedito Cesar, que está coordenando esta mesa de debates, bem como ao Professor Sérgio Allebrandt, companheiro de tantas conversas sobre desenvolvimento regional e sobre os Coredes, à Professora Virgínia Etges, minha conterrânea lá de Santa Cruz do Sul aqui representando a UNISC, importante instituição do Vale do Rio Pardo, ao colega Ricardo Dagnino, que nos faz lembrar da importância da presença da UFRGS no Litoral Norte do Estado, e à Professora Maria Alice Lahorgue, representante da UFRGS. Gostaria de saudar também os organizadores deste Seminário, com mais de 60 palestrantes, que iniciou no dia 4 de julho e que segue até o dia 20 e, em especial, saúdo o Professor Carlos Paiva, do corpo de professores da Faccat, que se dedicou com esmero na organização deste evento e que é uma pessoa que conhece muito bem os temas que estão sendo abordados aqui.

Esse tema que me foi proposto – a relação entre Coredes e as Universidades – me é muito caro e me sinto intimamente ligado ao mesmo. Da forma como as percebo, as instituições universitárias regionais têm como missão a diminuição das desigualdades regionais, ou mais exatamente, a promoção do desenvolvimento regional de forma balanceada. E os Coredes foram criados nos anos 90 com este mesmo objetivo.

Qual é o papel das Universidade neste processo? Do meu ponto de vista é o de pensar as regiões na sua relação com as demais, pensar as regiões no espaço mais amplo em que elas se encontram. Porque não basta pensar o desenvolvimento de cada região isoladamente. É preciso pensar o desenvolvimento das diversas regiões de forma integrada para que haja desenvolvimento do estado como um todo. Aliás, as desigualdades regionais não são um problema apenas porque a igualdade é um ideal ético. O problema maior é que uma região estagnada, uma região que não cresce, que não se desenvolve, não é capaz de estimular o crescimento e o desenvolvimento das

---

<sup>33</sup> Filósofo. Atualmente é Diretor-Geral da Faccat e Presidente do Corede Paranhana-Encosta da Serra.

demais. O desenvolvimento é um processo integrado que pressupõe a mobilização de todas as regiões.

A criação dos Coredes foi e continuará sendo uma estratégia muito importante nesse contexto de lutar para que o desenvolvimento do Estado seja um desenvolvimento harmônico e sustentável. E diminuir as desigualdades regionais é fundamental para a conquista desse objetivo.

Mas também é preciso planejamento para diminuir as desigualdades. Vale dizer: precisamos de participação popular, de diálogo com todas as entidades da sociedade civil, precisamos ouvir a população em geral. Este ideal está na base da criação dos Coredes. Mas também é preciso que haja inteligência, diagnóstico e projetos. E é aí que entram as instituições Universitárias. É aí que elas se mostram fundamentais para a consolidação de cada Corede.

Eu participei da construção dos Coredes desde o início do processo. Inicialmente, eram 14 Coredes e agora já são 28. E eles foram surgindo de acordo com o despertar de cada região, na medida em que os distintos territórios tomavam consciência de sua particularidade, de suas diferenças específicas e de sua identidade.

Os Coredes também proporcionaram uma certa interiorização do orçamento que antes era construído apenas pelos agentes políticos ocupando cargos e postos na capital do Estado, seja do Executivo, seja do Legislativo estadual. Atualmente, há uma maior participação e acompanhamento do orçamento pelas comunidades regionais. Não se trata apenas da consulta popular. Os Coredes também realizam debates sobre necessidades e demandas que não podem ser adequadamente atendidas pelos recursos que podem ser obtidos via Consulta Popular. E pressionam os agentes políticos para a obtenção das verbas necessárias à realização das obras que identificam como fundamentais para o desenvolvimento regional.

A consulta popular tem problemas? Sem dúvida. A Professora Maria Alice bem nos lembrou disso. Mas ela é necessária, pois ela é mobilizadora. Ela nos lembra, a cada ano que passa, que a população não pode ficar de braços cruzados, discordando ou reclamando das ações públicas. É preciso de mobilizar para conquistar o que se almeja.

Mas é importante entender que se não houvesse a instituição de ensino superior da Faccat – tal como a Unijuí para os Coredes Noroeste Colonial e Fronteira Noroeste ou a Unisc para o Corede Vale do Rio Pardo e tantas outras instituições Universitárias

de base regional – a consolidação dos Coredes seria muito mais difícil. A relação entre Coredes e as Universidades em geral (com ênfase nas comunitárias) sempre foi uma relação de profunda solidariedade.

Existem problemas? Sem dúvida. E um deles é justamente aquele que a Professora Maria Alice explorou em sua fala: a descontinuidade dos programas de governo. Deveria haver menos “programas de governo” e mais “programas de Estado”. Até porque cada novo governo passa por um longo período de aprendizagem das necessidades e potencialidades regionais. Como regra geral, quando há tomada de consciência das particularidades e das demandas de cada região, isto só acontece após haver transcorrido metade do período de gestão. E quem é que preserva a memória dos projetos e demandas da comunidade? De um lado, os técnicos concursados do setor público, especialmente da Secretaria do Planejamento, e, de outro, as instituições Universitárias regionais.

O que é importante no trabalho das Universidades Regionais é que elas têm um olhar global, holista, “universalista” sobre o território. A Professora Maria Alice chamou muito a atenção para o papel que elas cumprem no apoio ao desenvolvimento tecnológico das empresas regionais e no apoio à inovação em geral. Isto, sem sombra de dúvida, é da maior importância. E a experiência do Porto Alegre Tecnópolis foi um marco como trabalho de extensão. Mas também é preciso ver que o processo de desenvolvimento transcende em muito a inovação empresarial e a inovação tecnológica em particular. Não se trata de desmerecer esta dimensão do desenvolvimento. Mas estamos vivendo um momento em que a questão da inovação tecnológica está se tornando um tema tão absorvedor que outras dimensões do desenvolvimento tendem a ficar obscurecidos. E não pode ser assim.

A questão é que inúmeros processos inovativos envolvem poupança de trabalho e, portanto, depressão das oportunidades de inclusão social pelo emprego remunerado. Então é preciso pensar também, em formas de incluir estas pessoas que vão sendo dispensadas pela tecnologia de ponta, pela inteligência artificial, pela robótica. Que tipo de desenvolvimento é este que eleva a produtividade às custas da exclusão social? Isto não é desenvolvimento em sentido rigoroso. Num futuro muito próximo o desemprego poderá ser tamanho que a exclusão venha a se tornar o principal empecilho para a continuidade do desenvolvimento. A sustentabilidade ambiental já

está em risco. E também estamos colocando em risco a sustentabilidade social. Como enfrentar este desafio?

Do meu ponto de vista, não basta falar em empreendedorismo. Um empreendedor só será capaz de se colocar como um agente produtivo no mundo que o progresso técnico acelerado está criando se for um agente qualificado. E é aí, também, que entra a Universidade. Ela deve estar refletindo sobre o processo de transformação que estamos vivendo e preparando as pessoas com a competência necessária para se incluírem de forma produtiva e contribuírem como profissionais para a formação e inclusão de outros agentes. Preferencialmente, dentro de sua região. E tudo isso de uma forma tal que seja capaz de deprimir as desigualdades também entre as pessoas dentro da mesma região.

Isto envolve dar prioridade à educação em todos os níveis. A começar pela educação básica, passando pelo ensino médio e o superior. Não podemos admitir que uma única criança, que um único jovem, fique fora da escola. E precisamos de um ensino qualificado e qualificador em todos os níveis.

Outro dia, conversando com um empresário do setor calçadista da minha região, perguntei quantos operários ele tinha em sua fábrica. Ele me respondeu que empregava em torno de 7 mil trabalhadores. E eu perguntei a ele como ele via sua fábrica dentro de dez anos em termos de produção e geração de emprego. Ele disse que via boas perspectivas e que acreditava que havia chances de crescer a produção e as vendas, mas não o emprego. Segundo ele, mesmo com o crescimento da produção, dado o ritmo do progresso técnico, dentro de dez anos ele acreditava que pelo menos um terço dos seus empregados não seriam mais necessários.

Bom, então esse é o grande problema que nós temos que enfrentar. Este é o grande desafio do desenvolvimento. E o enfrentamento deste problema passa, acima de tudo pela qualificação das pessoas, pela educação de qualidade. E, neste particular, é muito importante a fiscalização do Ministério da Educação sobre a qualidade do ensino em todos os níveis. Do ensino fundamental ao ensino superior. Porque a mera distribuição de diplomas é uma falsa solução. Evidentemente, não estamos fazendo isso. Nenhuma instituição séria faz isto. Mas existe uma pressão competitiva que emerge nos mais diversos níveis de ensino que pode levar à emergência de instituições deste perfil. O mercado exige a qualificação formal. Mas nem sempre consegue avaliar



adequadamente se a qualificação formal corresponde à qualificação real. Então sempre há no mercado quem esteja disposto a pagar para obter o título sem ter a qualificação real. É dever do MEC impedir este tipo de ocorrência. Pois ela não gera desenvolvimento algum.

Em suma, para nós, o desenvolvimento real é uma transformação das pessoas que só se realiza quando há educação efetiva. Precisamos preparar as pessoas para uma vida digna, e isto envolve inclusão pelo trabalho e capacidade de entender o mundo em que vivemos e as transformações que estão em curso. Só uma educação de qualidade pode nos conduzir a este processo que eu reputo ser a essência do desenvolvimento.

## **V. Quarta Mesa Temática: Políticas Fiscais e Desenvolvimento Regional – 11/07/2022**

A Quarta Mesa está disponível em: [O Papel das Políticas Fiscais - YouTube](#)

Essa Mesa Temática foi composta pelos seguintes Palestrantes e Mediador:

- **Jorge Tonetto** – À época, Secretário Adjunto da Fazenda do RS
- **Odir Tonollier** - Ex-Secretário da Fazenda do RS
- **Sergio Gobetti** - Pesquisador do IPEA cedido à Sefaz-RS
- **Alexandre Luzzi Rodrigues** – Técnico da Sefaz-RS e Diretor do AFOCEFES Sindicato
- **Aniger de Oliveira** - Assessora Parlamentar na Área de Finanças Públicas
- **Mediador: Volnei Piccolotto** - RED e Sefaz-RS

## **1. A crise fiscal do Rio Grande do Sul: raízes e perspectivas (1)**

**Jorge Tonetto<sup>34</sup>**

Para analisarmos o desenvolvimento regional e as desigualdades é importante revisitarmos a evolução do conceito de desenvolvimento.

O simples aumento da Renda ou medição de PIB per capita é uma medida simples e de fácil compreensão, porém insuficiente para medir a evolução da sociedade e da economia. É importante também o que você produz e qual o papel desempenhado pelo fator humano nesse processo, como também o da ciência e tecnologia.

Medir o IDH – índice de desenvolvimento humano foi um avanço por ser uma medida multidimensional desenvolvida pela ONU.

Atualmente temos que colocar na mesa as concepções de Sen e Roemer, que consistem respectivamente em: ampliação das capacitações e das liberdades e ampliação e equalização das oportunidades.

“É tão importante reconhecer o papel crucial da riqueza na determinação de nossas condições e qualidade de vida quanto entender a natureza restrita e dependente dessa relação. Uma concepção adequada de desenvolvimento deve ir muito além da acumulação de riqueza e do crescimento do Produto Nacional Bruto e de outras variáveis relacionadas à renda. Sem desconsiderar a importância do crescimento econômico, precisamos enxergar muito além dele”. (SEN, 2000 p. 18).

A impulsão do desenvolvimento traz algumas questões importantes também em relação a poupança e o crédito. Embora na teoria econômica convencional o investimento é formado pela poupança prévia, sendo esta condição indispensável e determinante. No entanto, para alguns autores como Schumpeter o crédito puro, fictício, sem poupança real, criado e sustentado pelo sistema financeiro, tem também um papel fundamental para financiar projetos de desenvolvimento econômico (CORAZZA, 2002). São dois os modelos históricos de financiamento: o de mercado de

---

<sup>34</sup> Economista. Foi Subsecretario adjunto do Tesouro do Estado por duas vezes, Superintendente administrativo e financeiro da Assembleia Legislativa do RS. Atualmente é Secretário de Estado da Fazenda Adjunto e professor na PUCRS.

capitais aplicado nos Estados Unidos, e o baseado no crédito bancário, embora atualmente os dois são aplicados combinados. Alguns locais apresentam o mercado de capitais mais desenvolvido.

O ambiente institucional do Estado do Rio Grande do Sul permitiu a atuação das organizações, Secretaria da Fazenda, Badesul BRDE, Banrisul que tem e tiveram fundamental papel no apoio ao desenvolvimento do Estado nas últimas décadas. Esse desenvolvimento está ancorado no empreendedorismo gaúcho de milhares de empresas de diversos setores, tendo fortaleza no setor agrícola e na indústria.

O desenvolvimento é concentrado e desarmônico espacialmente, essa é uma realidade inafastável. Nos Estado Unidos, por exemplo, há alta densidade do Emprego concentrada nas megacidades costeiras, se alongando de Boston à Washington DC. Na outra parte do país temos uma concentração de San Francisco à San Diego. Quanto a renda per capita, segue a mesma direção, mas alonga-se até Carolina do Norte, Triangulo Research, Charlotte e Atlanta. Outras áreas, bem como toda região central permanece num contraste brutal.

Na Europa não é muito diferente. A denominada *blue banana* sugere que a alta densidade econômica da Europa se concentra seguindo o Rio Reno, e se estende através do canal para Inglaterra e através dos Alpes até a Itália. E essa figura tem se mantido ao longo do tempo.

Em resumo, não podemos esperar algo muito diferente no espaço brasileiro ou gaúcho.

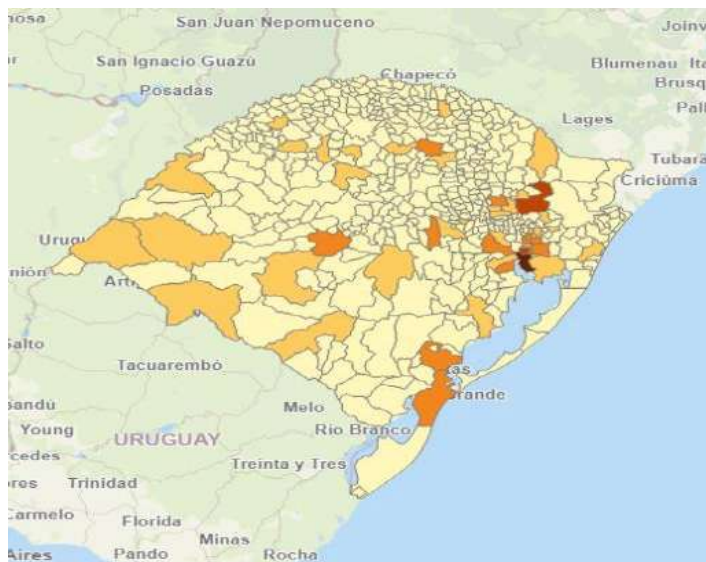
Outro aspecto importante refere-se a desigualdade de regiões e estágio de desenvolvimento. Ao se considerar a razão entre as duas regiões mais ricas em comparação com as duas mais pobres de alguns países podemos verificar os contrastes. No Japão a diferença entre 1980 e 2000 essa razão entre regiões mais ricas e pobres permaneceu em 1,5 vezes, Reino Unido e França apresentaram número muito próximo a esse. Canadá apresentou uma redução na diferença de 2,4x para 1,7x. Estados Unidos e Itália se mantem na faixa de 2x. Índia apresentou uma piora de cerca 3 vezes para quase 5 vezes. México se manteve em 5 vezes, Brasil melhorou de 6,7 vezes para 5,5 vezes, e China piorou de 7 vezes para 9 vezes. Isto pode sugerir que a desigualdade primeiramente aumente e depois na sequência do desenvolvimento ela diminua. Um

rápido crescimento inicial de algumas regiões e que depois tem algum grau de propagação. Algo talvez como uma Curva de Kuznets espacial da renda.

Um livro que ilustra muito bem isso é o *Why Do Some Places Generate More Wealth Than Others? The Wealth and Poverty of Regions. Why cities matter*. Mario Polese. 2009.

O Rio Grande do Sul, também apresenta diferentes estágios de desenvolvimento de suas regiões e cidades. Fatores como distância e ramos de atividades preponderantes têm forte influência no seu desenvolvimento.

O Mapa abaixo do RS utilizando 17 interações identifica-se 5 clusters baseados em população e PIB com dados de 2015.



Se olharmos por Coredes na variação de PIB e População de 2005 a 2014 vemos regiões importantes com baixo crescimento do PIB, como a Metropolitana e Fronteira Oeste, e alto crescimento como Alto Jacuí.

#### Varição % PIB 2005-2014

Var % 05-14	COREDE
15%	Média
9%	19 - VALE DO RIO DOS SINOS
11%	6 - FRONTEIRA OESTE
12%	2 - CAMPANHA
13%	22 - METROPOLITANO DELTA DO JACUÍ
27%	1 - ALTO JACUÍ

Em relação a população podemos destacar a variação positiva da Serra e do litoral e negativa da Fronteira Oeste. Paradoxalmente duas regiões de baixo crescimento que ainda atraem população são a Metropolitana e Vale do Rio dos Sinos.

#### **Variação Pop 2005-2014**

<b>Variação Pop</b>	<b>COREDE</b>
107.608,00	16 - SERRA
51.767,00	19 - VALE DO RIO DOS SINOS
40.237,00	22 - METROPOLITANO DELTA DO JACUI
37.836,00	8 - LITORAL
- 34.622,00	6 - FRONTEIRA OESTE

Ao todo 12 COREDES perderam população no período de 2005 a 2014.

Em resumo, mesmo com crescimento menor regiões mais centrais atraíram população. Serra e Litoral tem se mostrado como preferências.

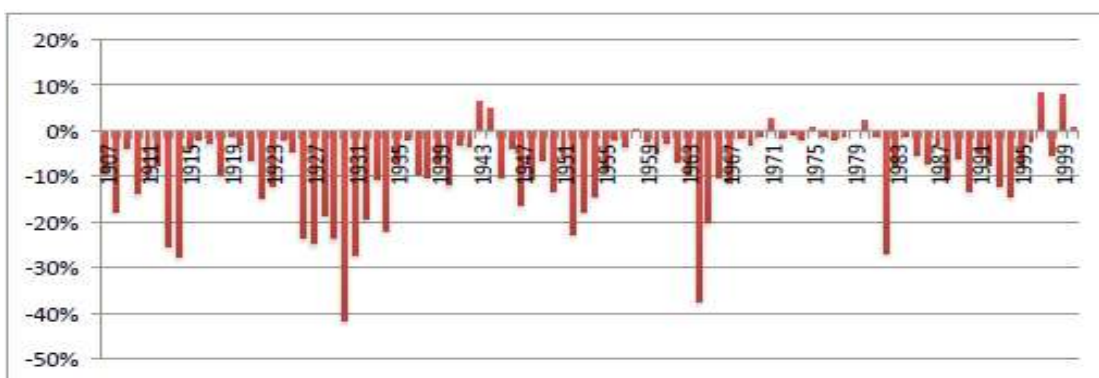
Olhando um pouco as teorias de desenvolvimento regional, podemos destacar as análises de KRUGMAN e as economias de escala. Outro fator que é importante é o custo de transporte que pode proteger uma região de raios de alcance mais longos da região central e fazer com que a economia local possa suprir a lacuna, provavelmente com alguma perda de eficiência. A distância pode ser oportunidade ou até mesmo defesa. No entanto os espaços estão correlacionados em vários graus e com sistemas hierárquicos.

A economia de aglomeração também acaba influenciando, pois, um ecossistema rico tende a atrair investimentos, empreendimentos e trabalhadores.

Tamanho e localização importam, e as coisas mais próximas estão mais fortemente relacionadas entre si do que com as coisas mais distantes conforme modelo gravitacional.

Quanto as Finanças dos Estados brasileiros e sua eterna crise federativa, o gráfico abaixo demonstra que ela é secular e sistêmica. Em momentos que se aprofunda são coincidentes com as rupturas institucionais.

Gráfico 1 - Superávit ou Déficit global dos Estados em relação percentual da Receita Arrecadada de 1907 a 2000



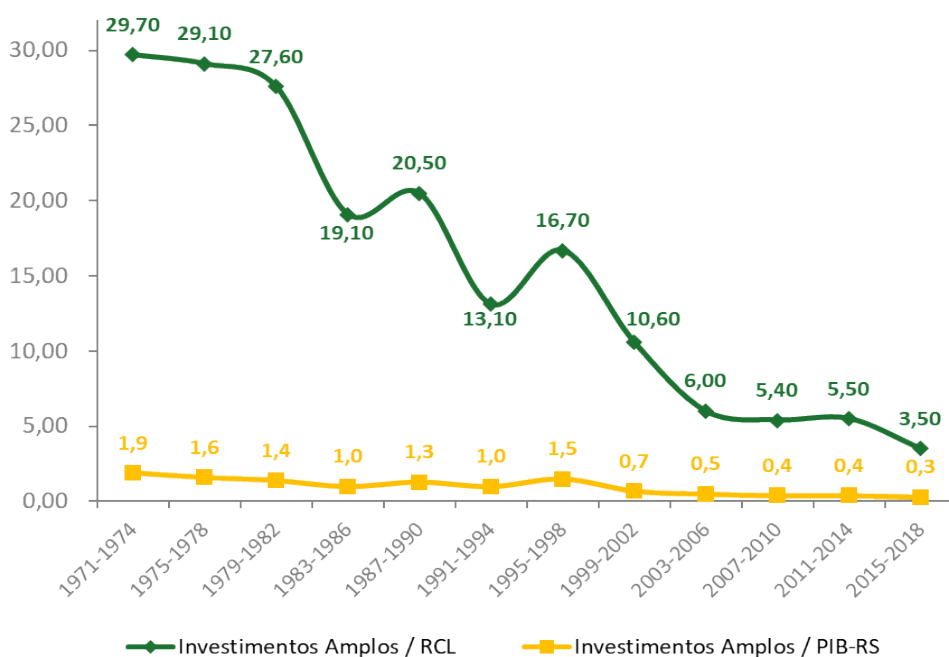
Fonte: Elaborado pelo autor. (2006)<sup>11</sup>.

Disponível em Receita e despesa dos Estados e do Distrito Federal -1907/2000. [http://seculoxx.ibge.gov.br/images/seculoxx/economia/financas\\_publicas/fp04\\_receitadespesaestados.xls](http://seculoxx.ibge.gov.br/images/seculoxx/economia/financas_publicas/fp04_receitadespesaestados.xls)

O déficit médio de um século é em torno de 8% ao ano das receitas arrecadadas se levarmos em consideração o consolidado dos Estados. Ou seja, é algo sistêmico e estrutural.

No RS houve investimento alto de 1971 a 1990, depois foi caindo de patamar, até se tornar residual de 2000 em diante, conforme gráfico a seguir.

### INVESTIMENTOS AMPLOS EM RELAÇÃO À RECEITA CORRENTE LÍQUIDA E PIB



A Dívida consolidada líquida (DCL) que em 2001 era 283% da RCL se manteve acima do limite de 200% estipulado pelo Senado até 2020. Atualmente está em 183%. O Estado agora aderiu ao regime de recuperação fiscal o que permite um alívio no serviço da dívida por 10 anos, sendo retomado gradualmente a razão de 1/9 ao ano. Não tem sido mais fonte para investimento público relevante. Algumas exceções ocorreram em alguns períodos.

Quanto as iniciativas recentes de apoio ao desenvolvimento podemos citar as seguintes:

- ICMS P. Devolve. Atenua a regressividade do imposto do consumo
- Fruição condicionada de benefícios
- Redução da alíquota interna para 12%
- Concessões e parcerias.
- Acompanhamento e diálogo por grupos setoriais econômicos
- Ênfase na conformidade e na desburocratização
- Sustentabilidade fiscal
- Retomada gradual de Investimentos públicos.

## REFERÊNCIAS

CORAZZA, Gentil. Sistema financeiro (e desenvolvimento) do Rio Grande do Sul. Ensaio FEE, Porto Alegre, v. 23, Número Especial, 2002

KRUGMAN, P. Increasing Returns and Economic Geography. **The Journal of Political Economy**, v. 99, n. 3, p. 483-499, 1991.

POLÈSE, M. **The Wealth and Poverty of Regions: Why Cities Matter**. The University of Chicago Press, 2009.

ROEMER, J. **Equality of Opportunity**. Harvard University Press, 2000.

SEN, Amartya. Desenvolvimento como liberdade. Companhia de Bolso. São Paulo. 1999.

## **2. A crise fiscal do Rio Grande do Sul: raízes e perspectivas (2)**

**Odir Tonollier<sup>35</sup>**

Temas propostos:

- A crise fiscal do RS: raízes e perspectivas
- Política fiscal/ Eficácia das políticas de atração de investimentos,
- Política fiscal/desenvolvimento regional,
- Investimentos públicos, federalismo/políticas de desenvolvimento/limites e possibilidades

### **A crise fiscal do RS: raízes e perspectivas**

“**CRISE ESTRUTURAL**”, décadas de análise sob esse prisma - discussão política, legislativa, acadêmica e pauta da imprensa reduzida e atribuída à questão da dívida pública e do déficit previdenciário

**A Previdência** - Considero que esse assunto foi enfrentado, ainda que não devidamente, mas foi enfrentado pelos últimos governos. Em 2011, constitui-se um fundo independente do tesouro para os futuros servidores, isso somado às diversas reformas federais da previdência, como idade, incorporações, regras de proventos e outras, encaminha o equilíbrio previdenciário. O atual governo ainda aumentou a alíquota, a meu ver mais uma forma de reduzir a folha do que uma necessidade de equilíbrio do sistema.

**A Dívida** - Em 2012, em uma articulação nacional negociou-se a dívida, sem aumento do prazo, mas com redução significativa dos encargos. Negociação essa para poder falar efetivamente em “fim da dívida”. Em um determinado momento o fim da dívida era uma perspectiva viável, chegar em 2028, se não zerada completamente, mas restando um resíduo pagável e abaixo dos 13%.

Esse era o projeto que, acompanhado de um crescimento econômico estimulado pelo estado e com recursos e investimentos do Governo Federal chegaria a bom termo.

---

<sup>35</sup> Economista. Foi Secretário da Fazenda do Rio Grande do Sul no governo do Tarso Genro.



O montante da dívida tornou-se impagável pela combinação de altos encargos com falta de crescimento econômico, com reflexo na arrecadação de impostos. Já que o pagamento é vinculado a essa.

Quanto mais se arrecada mais se paga, quando não se paga, essa se acumula assim como os respectivos juros.

Em mudança de cenário no período seria necessário nova negociação, mas entendia-se que era necessário terminar com essa dívida. O contrato representa uma subordinação contratual às políticas do Ministério da Economia. A relação federativa já está definida na Constituição e nas leis da administração pública.

Os dois últimos governos, ao invés de acabar com a dívida, prorrogaram o contrato por décadas. A esperança assim terminou, em nome de um fluxo de caixa imediatista de governo e não de um planejamento de Estado para o futuro. Com muitos agravantes, puxados pela subordinação, praticamente abrindo mão do papel do governador.

A superação de sua “crise estrutural”, bastante possível em dois ou três governos foi precipitadamente adiada.

**As perspectivas** - Parece que acabou a esperança. Estamos num cenário de completa irresponsabilidade com conceito de Estado. O Governador decidiu não pagar qualquer parcela da dívida no seu governo, mas o Estado será penalizado por mais algumas décadas. O resultado é um REGIME DE RECUPERAÇÃO FISCAL - RRF.

Não se trata de enfrentar o desajuste fiscal, isso se pode fazer aqui, mas sim uma condição para refinarçar a dívida deliberadamente não paga, com teto de gastos por dez anos. A tabela a seguir mostra o resultado do não pagamento da dívida e da aceitação das condições propostas pelo Governo Federal e aceitas pelo atual governo do Estado, entre essas a subordinação a um Conselho de Supervisão com minoria do Estado.

O RRF permitiu a incorporação de dívidas com terceiros (BNDES, Bird, BB e BID) no mesmo cronograma anual de pagamentos, o RS passará a pagar, em 2022, R\$ 921 milhões a título em dívidas, valor que aumentará gradativamente até chegar a R\$ 8,636 bilhões em 2031.

Ano	Principal	Juros	Parcela
2022	368.849.361,02	552.900.234,27	921.749.595,30
2023	504.477.443,21	1.539.077.442,36	2.043.554.885,57
2024	740.856.982,19	2.207.827.319,54	2.948.684.301,72
2025	1.052.513.391,44	2.847.768.117,33	3.900.281.508,77
2026	1.381.389.970,80	3.498.059.973,73	4.879.449.944,53
2027	1.682.352.249,09	4.153.649.734,53	5.836.001.983,63
2028	2.089.893.739,49	4.278.250.094,07	6.368.143.833,56
2029	2.775.232.345,07	4.313.397.784,21	7.088.630.129,29
2030	3.614.185.413,58	4.317.197.092,96	7.931.382.506,54
2031	4.347.514.171,56	4.288.984.729,28	8.636.498.900,84

A Tabela mostra a evolução da parcela a ser paga pelo Estado somando a dívida coma União e débitos a terceiros incorporados na renegociação | Fonte: Plano de recuperação fiscal/Sefaz

Conselho de Supervisão do Regime de Recuperação Fiscal (CSRRF), que é formado por um representante da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), por um representante do Tribunal de Contas da União e (TCU) e por um indicado pela Secretaria Estadual da Fazenda (Sefaz). Este conselho, na prática, poderá vetar a contratação de novas despesas e determinar que o governo faça cortes orçamentários para se adequar às metas de superávit.

### 3. Benefícios fiscais e desenvolvimento regional: Qual a eficácia das políticas de atração de investimentos?

Sergio Gobetti<sup>36</sup>

## BENEFÍCIOS FISCAIS E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Qual a eficácia das políticas de atração de investimentos?

SÉRGIO WULFF GOBETTI



### INTRODUÇÃO

- Falta de estudos empíricos suficientes (e com metodologia apropriada) para responder a questão principal colocada no subtítulo do nosso seminário.
  - ✓ Qual o impacto real dos benefícios fiscais sobre um conjunto de variáveis sócio-econômicas relevantes?
- Os dados disponíveis – na maioria dos estados – são precários até mesmo para análises descritivas superficiais.
- No RS, em 2019/2020, constituímos um grupo técnico com o desafio de investigar essa questão; na verdade, duas questões:
  - ✓ A eficácia dos incentivos e a relação custo-benefício dos mesmos.
  - ✓ A eficácia das desonerações ao consumidor em termos distributivos.
- Projeto atualmente em andamento no COMSEFAZ pretende avançar na análise de eficácia dos incentivos por meio de métodos econométricos mais modernos aplicados a dados por CNPJ – comparando grupos de tratamento com grupos de controle.

2

---

<sup>36</sup> Doutor em economia pela UnB. Foi assessor especial do Ministério da Fazenda e secretário-adjunto de Política Fiscal e Tributária na Secretaria de Política Econômica (SPE). Atualmente é técnico de planejamento de pesquisa do IPEA, estando atualmente cedido à Secretaria de Fazenda do Rio Grande do Sul.

## PANORAMA

- Os demonstrativos de renúncia de receita dos anexos da LDO estaduais revelam muitas diferenças metodológicas e conceituais – além de diferenças na interpretação do que os arts. 4 e 14 da LRF preveem.
- Valores ao lado não incluem renúncia do Simples.

Tabela - Estimativa de renúncia de ICMS (LDO e outros informes fiscais), em R\$ milhões:

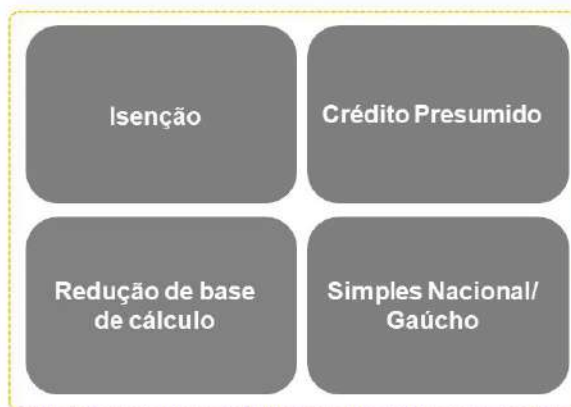
UF	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
AC	17	18	20	35	42	59	86	133	133	182	195	198	-
AL	154	290	298	318	568	576	1.060	567	597	824	809	981	1.515
AM	4.108	4.182	4.387	5.056	5.787	6.804	7.588	6.933	6.406	7.038	9.107	10.246	12.788
AP	-	-	-	78	95	117	-	77	81	118	150	177	211
BA	2.088	2.193	2.523	2.723	2.943	3.213	3.322	3.208	2.966	3.597	3.790	3.589	3.983
CE	-	-	1.050	-	-	967	1.047	1.099	923	1.107	1.204	1.363	1.464
DF	1.134	1.209	1.274	7.391	2.125	1.842	1.380	1.495	1.169	1.470	1.810	2.353	2.741
ES	-	-	814	819	877	984	1.037	1.057	1.126	1.297	1.444	1.829	1.973
GO	5.546	5.546	5.812	7.037	7.677	8.177	8.779	9.379	7.518	7.668	7.667	8.426	10.187
MA	-	335	455	488	697	747	357	377	1.417	922	1.675	1.896	2.182
MG	2.289	2.965	3.011	3.684	4.545	4.275	4.995	5.947	4.775	5.553	6.263	7.108	9.018
MS	1.080	1.074	1.182	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
MT	1.505	832	1.035	624	543	932	1.060	2.268	3.511	3.831	5.545	5.947	6.447
PA	732	679	710	943	1.132	1.022	1.190	312	33	419	402	648	627
PB	233	-	586	854	909	1.301	1.736	1.726	1.545	1.806	1.964	1.942	2.763
PE	90	83	1.437	1.647	1.859	251	262	190	1.982	2.242	2.114	2.431	2.792
PI	167	158	182	295	310	333	351	448	504	527	217	448	375
PR	-	-	-	-	-	-	-	7.135	7.466	7.809	8.210	8.678	14.491
RJ	2.417	2.749	2.923	4.209	4.797	6.461	7.073	9.190	9.532	9.397	7.313	7.630	8.651
RN	205	226	246	295	-	-	383	330	414	449	679	563	743
RO	-	-	788	262	288	160	449	246	226	689	473	613	755
RR	42	46	51	52	57	57	63	68	72	77	83	91	95
RS	3.638	4.385	4.637	5.324	5.983	5.775	6.180	6.161	6.971	7.243	6.459	9.268	9.182
SC	2.956	4.222	4.817	4.644	4.947	5.107	5.362	5.480	5.728	5.851	5.532	6.203	13.918
SE	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
SP	4.686	7.199	10.772	12.180	12.583	15.015	14.585	14.612	15.004	23.081	17.415	15.180	53.150
TO	241	253	55	918	968	886	182	389	307	477	351	282	367
Total	33.326	38.644	49.064	59.874	59.731	65.061	68.529	78.827	80.407	93.673	90.872	98.089	160.416
% ICMS	14,7%	15,4%	16,0%	18,3%	17,6%	18,7%	18,6%	18,8%	17,2%	18,9%	17,8%	15,0%	23,2%

[\*] No caso do RS, os valores até 2020 são osapurados e expost e não ex-ante na LDO; para 2021 e 2022 são valores estimativos

3

## ESCOPO DOS BENEFÍCIOS FISCAIS DE ICMS

- Quatro categorias principais de benefícios fiscais.
- O valor dos créditos presumidos é obtido diretamente dos documentos fiscais.
- Já o valor das isenções e reduções de base de cálculo precisam ser estimados a partir do valor das "saídas isentas" e das diferentes alíquotas de referência.
- Mas nem todas isenções implicam redução de receita, como no caso do meio da cadeia.



## INCENTIVOS FISCAIS E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

- É possível inferir que o grau de benefícios fiscais esteja influenciando o maior crescimento relativo dos estados menos desenvolvidos?
- Para avaliar isso, vamos comparar a variação na participação sobre o PIB brasileiro e o peso dos créditos presumidos na receita de ICMS.
- Em primeiro lugar, pertencer ao CO-NO-NE não é mais sinônimo de baixo desenvolvimento, pelo menos em termos de PIB per capita.
- Em segundo lugar, estados com crescimento do PIB superior à média nacional possuem na média um maior grau de benefício fiscal – 17% vs. 11%.
- Mas esse indicativo não demonstra causalidade, não atesta que sejam os benefícios fiscais que estão gerando maior crescimento econômico.

UF	% PIB 2010	% PIB 2018	Δ%	Grau Benefícios
SE	0,68%	0,60%	-11,72%	11,12%
ES	2,20%	1,96%	-10,89%	Alto
AM	1,57%	1,43%	-8,77%	Alto
RJ	11,58%	10,83%	-6,41%	8,06%
SP	33,32%	31,56%	-5,27%	6,18%
MG	9,04%	8,78%	-2,85%	8,41%
DF	3,71%	3,64%	-1,94%	0,31%
Média				11,42%
GO	2,75%	2,79%	1,68%	37,46%
AC	0,21%	0,22%	1,96%	2,44%
RN	0,93%	0,96%	2,68%	Médio-alto
BA	3,97%	4,09%	2,84%	14,07%
RO	0,62%	0,64%	4,22%	10,43%
RS	6,21%	6,53%	5,16%	8,52%
PE	2,50%	2,66%	6,38%	Médio-alto
PB	0,86%	0,92%	6,54%	26,53%
SC	3,96%	4,26%	7,63%	44,25%
PA	2,13%	2,30%	8,26%	11,65%
PR	5,80%	6,28%	8,40%	12,11%
CE	2,04%	2,23%	9,02%	Médio-alto
AL	0,70%	0,78%	11,26%	17,40%
RR	0,17%	0,19%	11,72%	0,26%
AP	0,21%	0,24%	13,11%	
MA	1,19%	1,40%	17,62%	22,77%
TO	0,42%	0,51%	20,62%	
PI	0,57%	0,72%	25,51%	11,89%
MS	1,22%	1,53%	25,54%	Alto
MT	1,46%	1,96%	34,72%	27,39%

5

## E NO CASO DO RS, O QUE OS DADOS MOSTRAM?

Tabela - Evolução do crédito presumido por setor econômico (em R\$ milhões):

Setor	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Indústria metal-mecânica	450	753	866	946	1.163	1.161	1.131	1.065	1.249	836	793	851	918	946
Veículos (fabricação/importação)	275	542	612	698	824	840	817	685	772	484	497	539	479	493
Máquinas e equipamentos	34	6	4	1	2	3	4	16	39	30	7	7	1	1
Informática, eletrônicos e óticos	26	30	39	51	49	58	54	69	100	111	64	71	99	94
Demais ind. metal-mecânicas	106	153	193	123	151	145	135	177	164	97	83	92	106	110
Compensação frete do aço	9	22	17	73	137	115	121	118	174	114	141	142	233	247
Abate e produção de carne	131	105	140	176	224	269	299	369	460	476	497	551	564	682
Laticínios	85	123	121	124	153	213	240	271	277	290	383	383	502	522
Biocombustíveis e óleos veg brutos	0	2	20	30	35	51	37	63	71	92	97	102	158	192
Moagem e produtos amiláceos	56	76	111	111	110	124	138	239	214	97	113	99	116	131
Químicos	99	67	76	47	71	102	114	134	135	131	99	73	111	133
Bebidas: fabricação e comércio	27	34	36	39	46	62	69	52	67	60	62	67	63	66
Couro e calçados	4	6	12	15	9	15	17	89	53	71	63	55	46	46
Têxteis, vestuário e acessórios	14	13	18	18	16	17	24	54	58	51	56	48	44	44
Borracha e plástico	44	46	47	21	22	24	41	42	39	37	35	30	36	39
Outros produtos alimentícios	13	15	11	11	10	14	15	14	17	17	22	29	34	31
Demais	251	212	151	101	251	248	255	245	293	278	249	251	234	241
<b>Total</b>	<b>1.173</b>	<b>1.453</b>	<b>1.608</b>	<b>1.640</b>	<b>2.110</b>	<b>2.299</b>	<b>2.381</b>	<b>2.637</b>	<b>2.931</b>	<b>2.435</b>	<b>2.469</b>	<b>2.540</b>	<b>2.827</b>	<b>3.073</b>

6

## E NO CASO DO RS, O QUE OS DADOS MOSTRAM?

- Várias técnicas e vários estudos foram realizados para aferir se os incentivos fiscais impactaram o desempenho dos setores.
- Setores mais beneficiados crescem mais do que os não beneficiados?
- Análise descritiva (comparativa ao PIB geral ou da indústria) indica que no período pré-crise setores mais beneficiados (mas também alguns não beneficiados) tiveram melhor desempenho, mas outros fatores podem ter influenciado essa performance (como aumento de renda e demanda dos mais pobres).

EFEITO "MULTIPLICADOR" DOS BENEFÍCIOS FISCAIS:

Grupo	Setor por CNAE	Grau benefício fiscal $\alpha = \Sigma CP / \Sigma RP$		Carga tributária normal ( $\beta$ )		Multiplicador Fat. Tributável ( $\mu$ )	
		Pré-crise	Crise	Pré-crise	Crise	Pré-crise	Crise
Grupo 1	Abate e produção de carne	63,5%	62,1%	7%	7%	1,29	0,32
	Laticínios	60,9%	56,3%	7%	7%	1,60	- 0,12
	Biocombustíveis e óleos veg brutos	39,4%	55,6%	12%	12%	2,76	0,75
	Máquinas, equipamentos e veículos	52,2%	34,7%	10%	10%	1,39	- 0,85
	Informática, eletrônicos e óleos	35,7%	27,3%	14%	15%	- 0,12	0,90
	Sub-total G1	53,9%	44,5%	9%	9%	1,31	- 0,76
	Sub-total G1*	56,5%	53,8%	8%	9%	1,32	0,28
Grupo 2	Fabricação conservas, óleos e gorduras	21,4%	19,1%	7%	7%	- 2,19	- 0,66
	Preservação e produção de pescado	37,4%	17,6%	7%	7%	1,83	1,78
	Têxteis, vestuário e acessórios	13,6%	20,1%	14%	15%	- 0,96	- 0,51
	Moagem e fabricação prod. amiláceos	25,0%	18,8%	7%	7%	2,75	0,72
	Metalurgia	26,7%	15,4%	14%	15%	- 0,50	- 1,29
	Couro e calçados	5,6%	12,6%	14%	15%	- 2,57	- 2,32
	Farmacêuticos e farmoquímicos	11,9%	13,4%	12%	12%	- 3,37	- 1,37
	Outros produtos alimentícios	11,4%	6,7%	7%	7%	1,93	2,25
	Produtos metal, exceto máq. e equip.	8,2%	6,1%	14%	15%	2,40	1,93
	Transporte	8,6%	8,1%	7%	7%	2,14	1,44
	Químicos	15,7%	9,4%	14%	15%	- 4,01	2,57
	Móveis	7,0%	5,8%	14%	15%	3,81	7,37
	Borracha e plástico	12,1%	5,8%	14%	15%	- 0,55	- 1,81
	Sub-total G2	14,8%	10,7%	12%	12%	- 1,03	- 0,66

## DESONERAÇÕES E PERFORMANCE ECONÔMICA

- A equipe da SECAP/ME utilizou técnicas econométricas para tentar averiguar se os incentivos fiscais impactaram o emprego dos setores beneficiados e não encontraram evidências de que esse impacto seja significativo:
  - ✓ “No que tange aos impactos da política sobre o emprego, os modelos econométricos indicaram efeitos nulos da política nos períodos 2007-2010 (redução das desonerações) e 2010-2012 (aumento das desonerações)... No período 2012-2018, encontrou-se evidência de associação positiva entre as desonerações e a geração de empregos. No entanto, foi constatado indício de que os resultados estariam enviesados, em decorrência de problemas de endogeneidade no modelo de regressão.”
- No que tange ao desempenho econômico mais geral, o setor de biocombustível parece ser um caso bem sucedido da política de incentivo fiscal estadual, mas o estudo da DEE/SEPLAG aponta para a importante influência do Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel (PNPB).

## DESONERAÇÕES E PERFORMANCE ECONÔMICA

- De forma geral, os estudos não permitem atestar (nem refutar, de forma conclusiva) que os benefícios fiscais produzem retornos econômicos que justifiquem sua concessão. A incerteza sobre o que aconteceria “se” os benefícios fiscais não existissem, num contexto de guerra fiscal, é um dos fatores que limitam o potencial conclusivo das análises.
- Para avançar no processo de avaliação dos benefícios, é preciso recorrer a dados por CNPJ a fim de comparar o desempenho de um grupo de controle com um grupo de tratamento; ou seja, dois grupos mais ou menos parecidos de empresas que se distinguem somente por receber ou não incentivos fiscais.

9

## RELAÇÃO CUSTO-BENEFÍCIO

- Simulações com base na matriz de insumo-produto da economia gaúcha mostra que raramente os benefícios fiscais “se pagam”, no sentido de gerarem um efeito multiplicador que produza um ganho de arrecadação que se aproxime do seu custo.
- Setores beneficiados precisariam crescer a ritmo chinês para produzir um retorno de arrecadação equivalente ao benefício fiscal recebido.

### DESEMPENHO REQUERIDO PARA COBRIR CUSTO DOS BENEFÍCIOS:

Setores	Crescimento anual requerido da demanda final (% do faturamento de 2018)	Período	Crescimento médio anual do faturamento
	C e FBKF Induzidos		
Carnes	9,61%	2007-2019	2,64%
Laticínios	9,45%	2011-2019	1,47%
Biocombustível	7,99%	2008-2019	3,88%
Maq. Equip. e Veículos	6,58%	2007-2019	0,91%
Couro e Calçados	5,34%	2014-2019	-3,20%
Têxteis	11,97%	2013-2019	-2,67%
Conservas	6,48%	2007-2019	2,18%

10

## ÚLTIMO PONTO: DESONERAÇÕES VS. REGRESSIVIDADE

- É possível estimar o grau de regressividade do ICMS e o impacto das desonerações a partir dos dados de consumo da POF.
- No caso do RS, estimamos que **o ICMS custa em média 14,7% sobre a renda das famílias mais pobres e apenas 3,7% sobre a renda das famílias mais ricas**. O que mais chama a atenção, porém, é que a alíquota média sobre o consumo dos mais pobres é mais alta do que a incidente sobre o consumo dos mais ricos, o que significa que a regressividade é maior do que se houvesse uma alíquota única sobre o consumo (em torno de 14,4%).
- O que explica isso? Muitas desonerações beneficiam proporcionalmente mais os ricos (por exemplo, automóveis), mas mesmo as que beneficiam proporcionalmente mais os pobres, em termos absolutos são mais benéficas aos ricos.
- No caso da cesta básica, as estimativas indicam que mais de 30% da desoneração beneficia os 20% mais ricos e menos de 15% beneficia os 20% mais pobres. **Ou seja, a desoneração da cesta básica é um mecanismo de redistribuição de renda bastante ineficiente. E, portanto, seu multiplicador fiscal também é baixo.**

11



## 4. Investimentos Públicos, Federalismo Fiscal e Políticas de Desenvolvimento no RS: limites e possibilidades dos entes federados

Aniger de Oliveira<sup>37</sup>

### Investimentos Públicos, Federalismo Fiscal e Políticas de Desenvolvimento no RS: limites e possibilidades dos entes federados

Aniger de Oliveira,  
Economista, Assessora da Bancada do PT na Área de Finanças Públicas

Com a contribuição do colega Jorge Ussan para a realização do material.

#### Série histórica dos Investimentos amplos no RS:



Fonte: Portal BI/SefazRS

<sup>37</sup> Economista. Assessora Parlamentar na Área de Finanças Públicas.

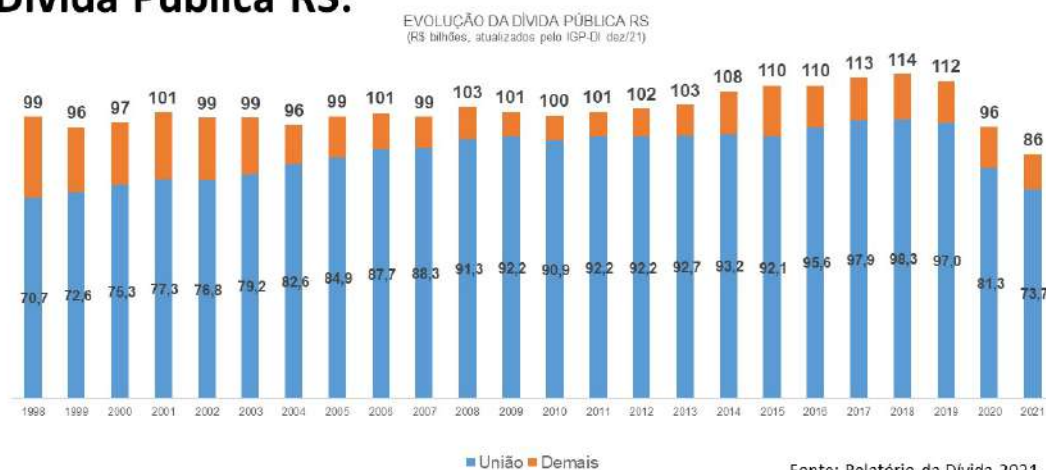
## Série histórica dos Investimentos amplos no RS:



Fontes de dados brutos: Balanço Geral do Estado do RS e Departamento de Economia e Estatística da SPGG.  
Nota: As informações de 2021 dependem do PIB estadual, que ainda não foi divulgado.

Fonte: Mensagem do Governador 2022.

## Dívida Pública RS:



Fonte: Relatório da Dívida 2021.

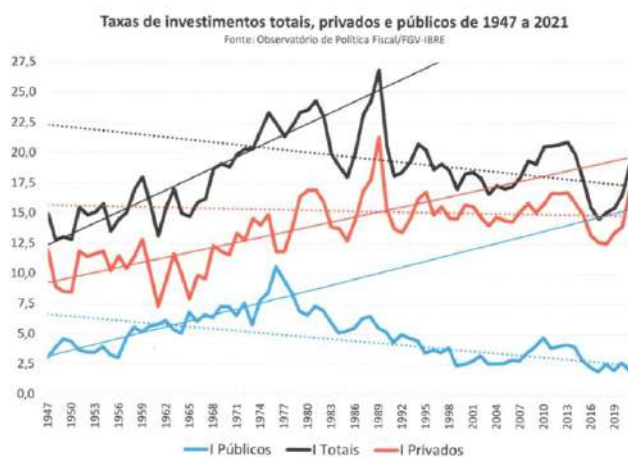
A redução do estoque da dívida a partir de 2018, dá-se pela vigência dos termos da renegociação realizada em 2014, cujo aditivo foi assinado em 2017. Assim, a dívida passou a ser indexada pelo IPCA + 4% de juros ou taxa Selic, o que for menor e não mais pelo IGP-DI + 6%. Com isso, apesar da suspensão do pagamento do serviço da dívida com a União, desde 2017, o estoque mesmo assim teve redução em termos reais.

## Dívida RS:



Fonte: Relatório da Dívida 2021.

## Investimentos públicos e privados:

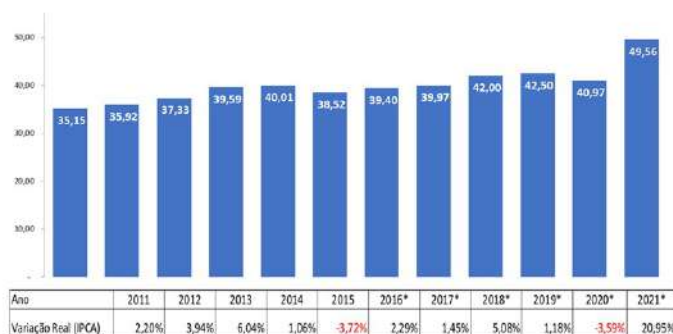


- Correlação positiva entre investimentos públicos e privados. Quando os investimentos públicos, autônomos, aumentam, crescem também os privados. Da mesma forma, quando os investimentos públicos diminuem, há concomitante redução de investimentos privados.
- Além disso, quando os investimentos privados aumentam e a economia cresce, tende a existir maior folga fiscal para aumento de investimentos públicos, em movimento de retroalimentação.

Ricardo Dathein, UFRGS em artigo no Sul 21. <https://sul21.com.br/opinioao/2022/05/a-dinamica-dos-investimentos-publicos-e-privados-no-brasil-por-ricardo-dathein/>

## ICMS como instrumento tributário:

Arrecadação Anual do ICMS:



\* com efeitos majorados.

Valores em R\$ bilhões, atualizados pelo IPCA dezembro de 2021.

Fonte: Portal BI/SefazRS

O ICMS Total Líquido (deduzida a participação dos municípios e o Fundeb) perfaz 52,9% da Receita Corrente Líquida do Estado.

## ICMS como instrumento tributário:

Estimativa das Desonerações e ICMS de 2020 – Por Natureza Jurídica

NATUREZA JURÍDICA	DESONERAÇÃO (R\$)	% DO TOTAL
ISENÇÕES EFETIVAS	1.793.847.255	22,0%
CRÉDITOS PRESUMIDOS	3.762.978.555	46,2%
BASE DE CÁLCULO REDUZIDA	901.805.805	11,1%
SIMPLES NACIONAL E SIMPLES GAÚCHO	1.690.499.635	20,7%
<b>TOTAL</b>	<b>8.149.131.251</b>	<b>100%</b>

Fonte: Secretaria da Fazenda do RS.

Histórico das Estimativas de Desonerações de ICMS

ANO	ARRECAÇÃO	DESONERAÇÕES	POTENCIAL	DESONERAÇÃO / POTENCIAL
2010	17.893.312.783	4.328.767.244	22.222.080.027	19,5%
2011	19.502.930.376	5.195.475.010	24.698.405.385	21,0%
2012	21.378.208.631	5.637.632.972	27.015.841.602	20,9%
2013	24.060.565.601	6.521.710.380	30.582.275.981	21,3%
2014	25.854.213.139	7.470.504.914	33.324.718.052	22,4%
2015	27.125.892.798	7.319.507.265	34.445.400.063	21,2%
2016	30.385.773.403	7.997.868.990	38.383.642.393	20,8%
2017	31.933.423.386	7.903.609.095	39.837.032.481	19,8%
2018	34.804.646.308	8.591.042.525	43.395.688.833	19,8%
2019	35.742.812.958	9.015.377.202	44.758.190.160	20,1%
<b>2020</b>	<b>36.207.896.932</b>	<b>8.149.131.251</b>	<b>44.357.028.183</b>	<b>18,4%</b>

Fonte: Secretaria da Fazenda do RS.

Fonte: Proposta Orçamentária 2022 – base dos dados 2020

## **O papel do estado no desenvolvimento:**

- Nos últimos 30 anos o RS teve 3 concepções de papel do Estado no desenvolvimento na gestão pública estadual:

GOVERNO BRITTO: Com o convencimento de que o RS precisava de uma transformação estrutural de sua economia, executou uma agressiva política de atração de investimentos, com o objetivo de mudar a estrutura econômica. Segundo a própria mensagem do governo, 469 empresas receberam Fundopem na gestão Britto, muitas delas a fundo perdido.

## **O papel do estado no desenvolvimento:**

GOVERNO OLÍVIO/TARSO:

- Entendimento de que o estado tem um papel fundamental na sociedade como indutor do desenvolvimento e do bem-estar com inclusão social.
- Na gestão Olívio o RS o foco foi o programa de incentivo ao desenvolvimento regional, incentivando as potencialidades da economia gaúcha e foco na geração de emprego e renda. Programas como Extensão Empresarial, Primeiro Emprego e os Sistemas Locais de Produção foram pioneiros na articulação das forças econômicas do estado.
- No governo Tarso, foi criada a Política Industrial que alinhava a setores tradicionais da economia do RS às novas oportunidades apresentadas por setores inovadores. Temas como a complementação de cadeias produtivas e inovação foram incorporados, com articulação de política tributária e financiamento. Cooperativas foram incorporadas às possibilidades do Fundopem e os APLs, em associação com os municípios e universidades foram foco da política industrial. Foi implantado um Plano Safra Estadual, com incentivos a um conjunto enorme de programas voltados ao setor agropecuário, em especial a Agricultura Familiar.

## O papel do estado no desenvolvimento:

### GOVERNO SARTORI/LEITE:

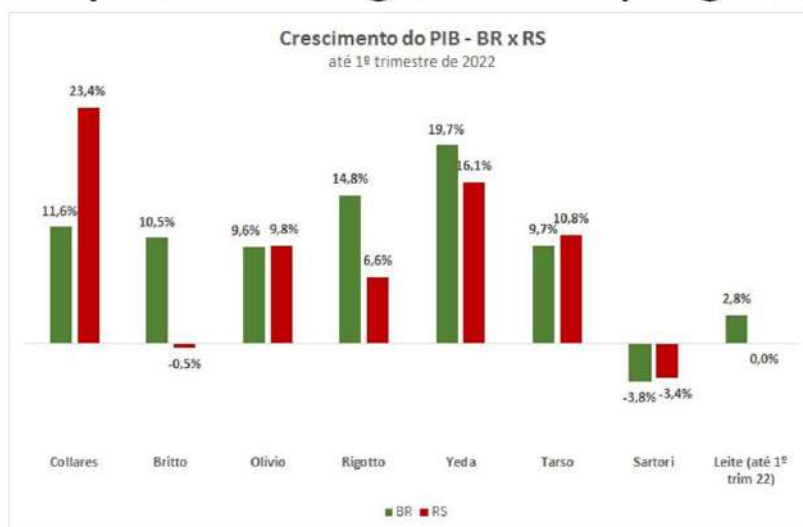
O marco é a retirada do estado como articulador do desenvolvimento.

Foco da ação do governo é o corte de gastos, as privatizações e a criação de espaço para o “livre mercado”. Há evidente concepção de que o mercado faz sozinho a alocação ótima dos recursos, sendo assim, diversas políticas de articulação das forças produtivas em curso foram paralisadas ou esvaziadas.

A extinção da Fundação de Economia e Estatística foi um marco deletério na estrutura do estado.

Além disso, a política tributária passou a ter um papel isolado como única forma de incentivo ao desenvolvimento e algumas vezes restritivo, com períodos de aumento de alíquotas e restrição de fruição de benefícios, realizados sem a devida transparência para a sociedade e sem articulação com um projeto de desenvolvimento mais amplo.

## Desempenho do PIB gaúcho x RS por governo:



## **VI. Quinta Mesa Temática: A centralidade da Agricultura na Economia Gaúcha – 12/07/2022**

A Quinta Mesa Temática está disponível em: [A centralidade da Agroindústria no RS - YouTube](#)

Essa Mesa foi composta pelos seguintes Palestrantes e Mediador:

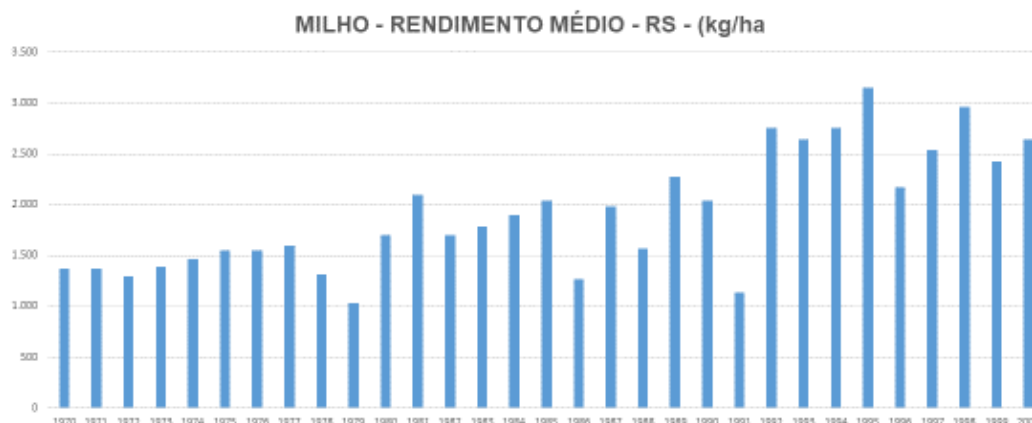
- **Rogério Porto** - Ex-Secretário Estadual Irrigação
- **Antônio da Luz** – Economista-Chefe da FARSUL
- **Sergio Schneider** – Professor do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural da UFRGS (palestrante não enviou texto ou slides para constar do e-book)
- **Catia Grisa** – Professora dos Programas de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural e Dinâmicas Regionais da UFRGS
- **Guilherme Cassel** – Ex-Ministro do Desenvolvimento Agrário
- **Mediador: Carlos Aguedo Paiva** (Professor da FACCAT e Diretor da Paradoxo Consultoria)

## 1. A instabilidade da produção agropecuária e a necessidade de um programa de irrigação para o Estado

Rogério Porto<sup>38</sup>

A instabilidade da produção agropecuária do Rio Grande do Sul é histórica e recorrente, podendo ser caracterizada pelas flutuações de produtividade de seus principais grãos de sequeiro, o milho e a soja. A safra de soja do ano passado apresentou uma quebra de 54%, em relação à anterior, o que significou um volume de perdas de 43 bilhões de reais, sendo que na safra 2019/2020 já havia ocorrido uma quebra de 45%. No caso do milho, a produção de 2022 equivaleu a apenas 48% da produção de 2019, por exemplo.

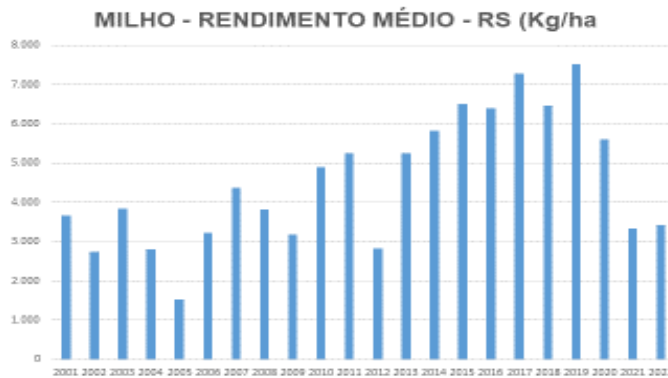
### VARIAÇÕES DA PRODUTIVIDADE DO MILHO DE 1970 A 2000



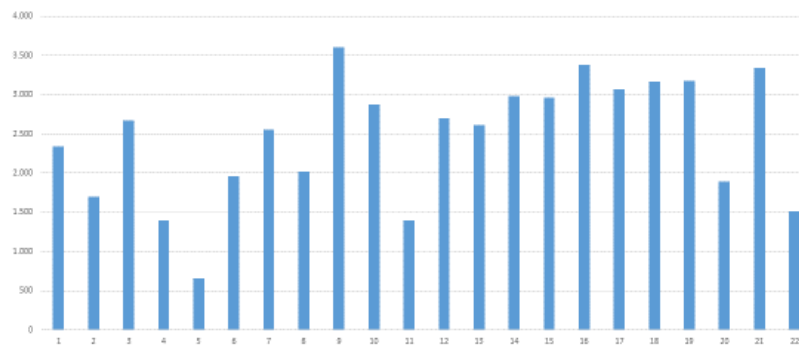
<sup>38</sup> Economista e Geólogo. Foi coordenador do Grupo de Políticas Agrícolas da Transição, como secretário extraordinário de Irrigação do governo Yeda. Atuou na Superintendência do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae/RS), como consultor da Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (FAO) e da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (Cepal) e integrante do Grupo de Planificação Agrícola da América Latina.



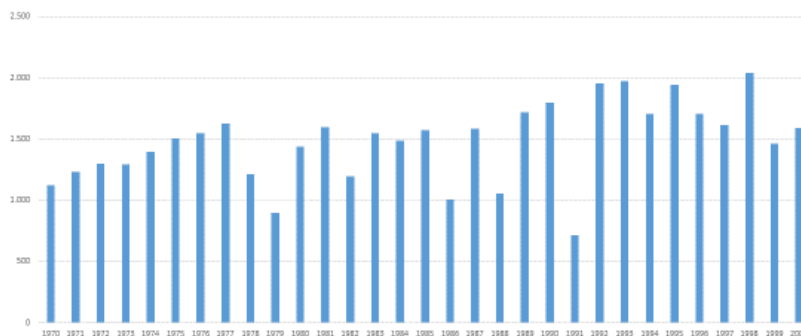
## VARIAÇÕES DA PRODUTIVIDADE DO MILHO DE 2001 A 2022



## VARIAÇÕES DA PRODUTIVIDADE DA SOJA DE 2001 A 2022



## VARIAÇÕES DA PRODUTIVIDADE DA SOJA DE 1970 A 2000



Ao longo desses 52 anos as oscilações de produtividade em milho e soja estiveram presentes, embora tenha se registrado uma tendência em aumentar a produtividade média.

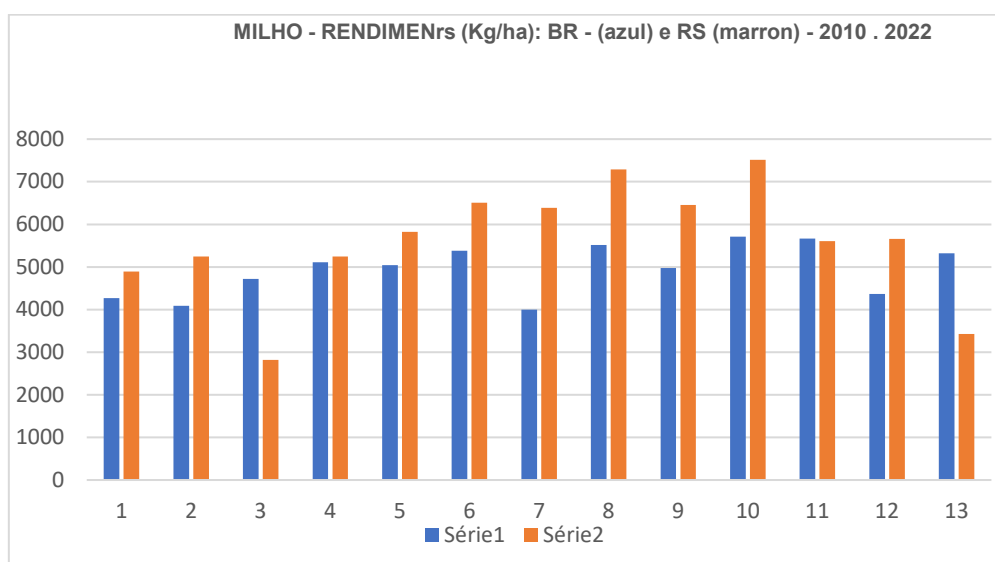
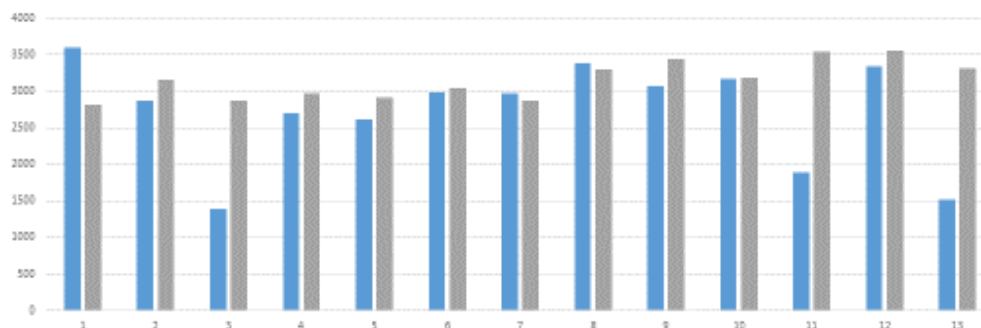
Quando se considera a maior produtividade, num determinado período, como padrão de referência, se percebe que, nesses dois grãos as perdas foram superiores a 10% em 86% das safras (soja) e em 93% (milho); as perdas superaram os 25% em 55% das safras (soja) e em 75% delas para o caso do milho. Perdas superiores a 50% foram registradas em 10 a 23% das safras de soja e em 42 a 45% das safras de milho, o que é um escândalo.

<b>Tabela 1</b>	<b>QUEBRA DE SAFRA SOBRE MELHOR RENDIMENTO</b>		
		<b>SOJA</b>	<b>MILHO</b>
<b>PERÍODO</b>	<b>MAIOR QUE:</b>	<b>NÚMERO DE ANOS</b>	
<b>1970 - 2000</b>	<b>10%</b>	<b>27</b>	<b>29</b>
	<b>25%</b>	<b>16</b>	<b>23</b>
	<b>50%</b>	<b>3</b>	<b>13</b>
	<b>75%</b>	<b>1</b>	<b>2 (60%)</b>
<b>2001 - 2022</b>	<b>10%</b>	<b>19</b>	<b>20</b>
	<b>25%</b>	<b>13</b>	<b>17</b>
	<b>50%</b>	<b>5</b>	<b>10</b>
	<b>75%</b>	<b>1</b>	<b>3 (60%)</b>

O ano de melhor rendimento por hectare representa condições otimizadas em culturas de sequeiro que raramente se apresentam, representando uma enorme insegurança para o desenvolvimento das cadeias produtivas da suinocultura, avicultura e pecuária de leite.

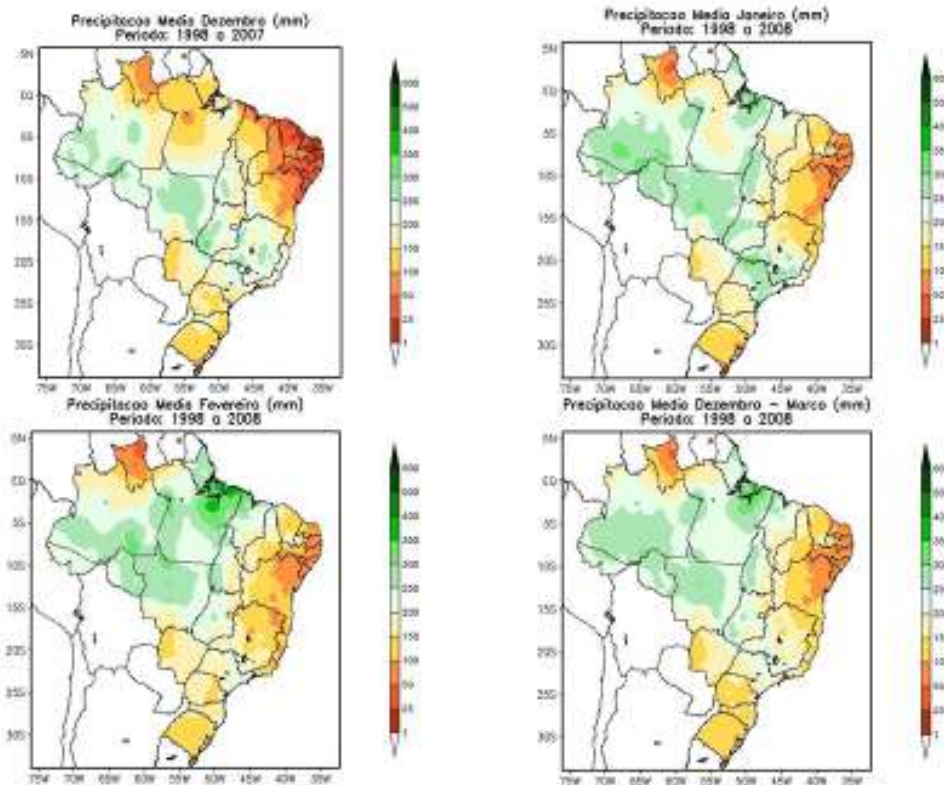
Em termos de competitividade se percebe que as oscilações da produtividade, em soja e milho, do Rio Grande do Sul comparadas com as do Brasil, são muito maiores e mais frequentes, mesmo com a produtividade em milho sendo maior no Rio Grande do Sul, na maior parte dos anos.

### VATIAÇÃO DA PRODUTIVIDADE DA SOJA (Kg/ha) NO BRASIL (SEM RS) E RS (azu) se 2010 a 2022



Devido a essas oscilações, as diferenças entre as produtividades máximas e mínimas são muito maiores no Rio Grande do Sul do que em qualquer outra região produtora do Brasil, porque no Rio Grande chove menos do que em todas essas regiões, durante os meses de dezembro a março. No entanto, a precipitação pluviométrica média anual do Estado é maior do que a equivalente da maior parte das regiões produtoras do Brasil, o que significa que temos água abundante.

## A ESCASSEZ ESTACIONAL – A QUESTÃO DO CLIMA



As frustrações de safras impedem que os produtores Gaúchos atendam os mercados compradores e retiram volumes fabulosos de riqueza do Estado, dificultando a remuneração dos fatores de produção.

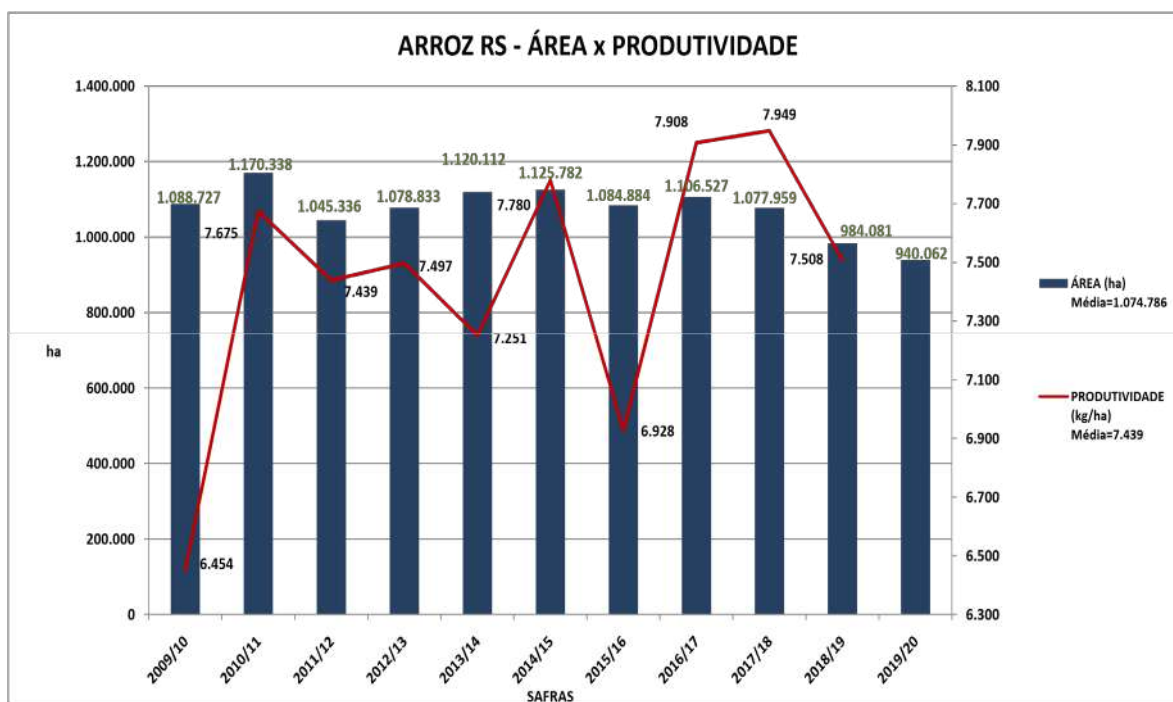
Além dessas perdas absolutas, a comparação com as demais regiões produtoras do Brasil, indica uma perda de competitividade não só nesses grãos de sequeiro, mas em todas as cadeias produtivas nas quais eles são insumos fundamentais, como a avicultura, a suinocultura e a pecuária bovina de leite, reduzindo a capacidade de desenvolvimento das regiões do Estado.

As perdas por frustrações de safras são tragédias recorrentes e frequentemente sentidas que acabam por mascarar uma perspectiva mais ampla.

É estratégico que o Rio Grande do Sul se volte para uma Sociedade do Conhecimento, incorporando tecnologias milenares de produção, mas introduzindo as inovações tecnológicas mais modernas e as técnicas de produção recomendadas pela pesquisa científica.

É uma execução possível porque já está sendo feita, aqui no Rio Grande do Sul, ou seja, utilizar os processos produtivos apoiados na irrigação.

A lavoura que é totalmente irrigada é a do arroz e, por isso, as suas variações de produtividade são pequenas e a produtividade média é alta, transformando historicamente o Rio Grande do Sul no maior abastecedor desse grão no mercado Brasileiro, tendo passado de 36% para 70% de participação no mercado interno, além de gerar excedentes de exportação.



Além de toda a incorporação de uma inovação tecnológica essencial, a irrigação depende da disponibilidade de água, da capacidade de acumulação de água da chuva em reservatórios e da utilização dos mananciais naturais. Para isso é necessário superar alguns entraves e dificuldades.

Primeiro o conceito de que a água é um bem escasso, princípio que orientou a legislação de uso dos recursos hídricos em quase todo o Brasil. A escassez seria geradora de valor, o que é um equívoco conceitual e, conseqüentemente, o uso da água natural deveria ser pago.

Isso acabou inibindo os investimentos em acumulação da água porque teriam que pagar pelo uso da água natural, quando o que os investidores pretendiam fazer era acumular água da chuva, criando um serviço de oferta de um insumo essencial para a irrigação.

Por outro lado, é um conceito equivocado porque a água da Terra é a mesma pelo menos nos últimos 30 milhões de anos (Alguns pesquisadores dizem que é a mesma nos últimos 500 milhões de água).

O Ciclo Hidrológico é fechado. Não há uso que consiga reduzir o volume de água do ciclo, embora existam escassezes regionais e estacionais.

Na média, o Brasil possui 15% da água superficial das terras continentais do mundo, e dois dos cinco maiores aquíferos. O Rio Grande do Sul tem a maior densidade de drenagens perenes do Brasil e um dos cinco maiores aquíferos, o Guarani. Falar em escassez nessas condições é um absurdo.

De qualquer maneira, existe uma tendência em considerar o uso da água na agricultura como prejudicial ao meio ambiente, tanto é assim que o Código Florestal permite acumular água, afetando áreas de preservação permanente (APPs), para o abastecimento das populações, para a geração de hidroeletricidade e, em alguns casos, para a exploração mineral, mas não para a produção de alimentos. Nessas condições só seria possível acumular as águas das drenagens efêmeras, que não geram APPs, por serem drenagens que persistem somente durante as chuvas ou logo após elas, em açudes, ou águas de telhados, em cisternas.

Ora, a recomendação das Nações Unidas, inclusive de seus órgãos ambientalistas, é que se deve acumular água da chuva, o que não se limita às condições anteriores porque os reservatórios construídos em drenagens intermitentes ou perenes só enchem com as águas das chuvas porque as vazões mínimas são insuficientes.

Um açude ou uma barragem são estruturas de acumulação de água que promovem a proliferação de uma extraordinária riqueza ambiental, porque a água é essencial à vida. Promove a proliferação de todas as espécies animais que dependem da água para sobreviver e se proteger. Em ausência desses reservatórios, essas espécies seriam extintas ou migrariam.

Além disso, algumas experiências internacionais mostram que o uso da água gera mais água natural. Por exemplo, na região de Badajoz, na Espanha, a precipitação pluviométrica natural passou de 480 milímetros por ano, para 620 milímetros, depois que adotaram sistemas de acumulação de água e irrigação. A umidade natural do meio ambiente aumentou.

A afetação da vegetação de APPs pode ser compensada pela criação de áreas de florestamento, no entorno do alagado ou em áreas próximas

Não tendo se construído reservatório de água e em ausência de chuvas no verão, áreas enormes de campos e matas nativas secam, com erupção de incêndios espontâneos, que queimam vegetação, benfeitorias e toda a via nativa é afetada negativamente. A água acumulada potencia a vida silvestre e promove o desenvolvimento, com recuperação da vegetação de APPs.

Em suma, criar um programa de acumulação de água para usar na produção de alimentos, com a aplicação de técnicas de irrigação, é essencial.

E o Rio Grande do Sul tem o privilégio de ter realizado inventários hidrológicos de todas as bacias hidrográficas, desde o Governo Pedro Simón, de 1986 a 1990.

Em 2012, para o Plano Nacional de Irrigação, foram levantadas todas as possibilidades de acumulação de água em micro açudes e pequenos reservatórios. Portanto, a informação técnica fundamental já existe.

### **Qual a política de desenvolvimento que seria possível adotar?**

Estimular a acumulação de água, no nível das propriedades rurais, subsidiando a construção de micro açudes e reservatórios de água de impacto local, disponibilizando a água da chuva para o uso em irrigação e agilizando os procedimentos de licenciamento ambiental, nos moldes do Programa PRÓ-IRRIGAÇÃO-RS, no qual foram construídos 5.000 micros açudes e 5.000 cisternas.

Recuperar a linha de financiamento subsidiado para a compra de equipamentos de irrigação do Programa MAIS ÁGUA, MAIS RENDA

Criar um programa público de investimentos na construção de barragens de usos múltiplos da água, com os reservatórios principais voltados à produção de hidroeletricidade e com derivações à jusante para distribuição de água para os irrigantes.

Potenciar a capacidade de pesquisa e assistência técnica da EMATER e do IRGA para apoiarem um grande programa de transformação da nossa agricultura.

Criara estímulos para a iniciativa privada se interessar em acumular água para usos múltiplos.

Agilizar o licenciamento ambiental para a construção de reservatórios de água para seu uso na produção agro silvo pastoril, através de um Decreto Presidencial que declare esses reservatórios como de utilidade pública, nas drenagens perenes, e de interesse social, nas drenagens intermitentes.

A repercussão de um tal programa seria o aproveitamento no limite do potencial produtivo de todos os elementos que participam da produção agropecuária: terra, força de trabalho, bens de capital, capacidade empresarial e meio ambiente (que não seria agredido pelas secas e estiagens prolongadas).

Com a instalação de um padrão tecnológico, já dominado no Estado, se poderia explorar o potencial produtivo ao máximo, criando cadeias produtivas, altamente dinâmicas, com uma repercussão direta no emprego e no desenvolvimento.

Os 800.000 hectares, hoje plantados com milho, poderiam produzir 12 milhões de toneladas, com tecnologias convencionais da genética disponível, ou, no mínimo 17 milhões de toneladas desse cereal, com sementes derivadas de padrões genéticos mais avançados.

Na soja, técnicas rudimentares de irrigação por banhos, nas várzeas do Rio Grande do Sul, poderiam produzir 15 milhões de toneladas garantidas e a irrigação em áreas fora das várzeas, mais 20 milhões de toneladas, com a genética atual.

Os efeitos multiplicadores seriam enormes, com uma absoluta redução das desigualdades regionais e com a geração de novos empregos, já que um frigorífico de aves pode gerar 3.000 empregos diretos e várias vezes mais em empregos indiretos.

Em trabalho publicado pela FEE sobre Desigualdades Regionais no Rio Grande do Sul se procurou demonstrar que essas desigualdades só seriam reduzidas se os padrões de produção e produtividade do agronegócio e indústrias vinculadas, das 10 regiões mais desenvolvidas, fossem adotados pelas 14 regiões menos desenvolvidas (Na época eram COREDES e hoje são 28). Isso só seria possível com a adoção de técnicas de irrigação na produção.



Além de ampliar suas cadeias produtivas, o Estado poderia estimular o retorno de sua tradicional indústria metal mecânica voltada à produção de máquinas e implementos para o agronegócio.

As condições de competição da produção agro silvo pastoris passariam para outro patamar, o que é demonstrado pela cultura do arroz irrigado do Rio Grande do Sul que reduziu a produção do arroz de sequeiro a uma agricultura de subsistência, em quase todo o Brasil, sendo que o segundo maior produtor, que é Santa Catarina, só produz arroz irrigado, também.

Atualmente, o Rio Grande do Sul, tem apenas 2,9% de suas culturas de sequeiro irrigadas (soja, milho, trigo e feijão), enquanto a área irrigada em São Paulo é de 34%, em Minas Gerais, de 25%, na Bahia é de 8% e em Goiás é de 5,4%.

Para criar uma Sociedade mais rica, temos que alterar esse quadro.

## 2. A centralidade do Agronegócio para a Economia Gaúcha

Antônio da Luz<sup>39</sup>

Dentro da ideia de discutir a centralidade da agroindústria e a importância do setor do agronegócio e da agropecuária, eu queria dividir com vocês um pouquinho de como é que nós enxergamos o nosso setor a partir da Matriz de Insumo-Produto. A primeira constatação que fazemos é que a participação percentual do Valor Agregado Bruto (VAB) da Agropecuária no VAB Total do Rio Grande do Sul é quase duas vezes maior (em torno de 9%) do que a participação percentual do VAB Agropecuário do Brasil no VAB total brasileiro (em torno de 5%). Isso por si só já revela que a agropecuária tem uma importância relativa maior no Rio Grande do Sul do que tem no Brasil como um todo.



É importante esclarecer que eu e o Dr. Rogério Porto sequer conversamos antes deste nosso encontro virtual. Mas se tivéssemos combinado as nossas falas, não teríamos conseguido chegar a um acordo maior. Nós temos aqui a variação percentual do PIB da Agricultura nos últimos anos no Rio Grande do Sul, e nós temos aqui embaixo o PIB total do Rio Grande do Sul, e tem alguns períodos que chamam muito

<sup>39</sup> Doutor em Economia do Desenvolvimento pela PUCRS. Atua como Economista-Chefe do Sistema Farsul, CEO da Agromoney – Assessoria Econômica e professor no FMP.

a atenção. Em 2005, nós tivemos uma forte perda no PIB agropecuário e, conseqüentemente, tivemos uma variação negativa do PIB total.

Em 2012, nós tivemos também uma enorme queda no setor agropecuário que culminou com uma queda também no PIB do Rio Grande do Sul. Em 2020, nós voltamos a ter queda no setor agropecuário e tivemos nova queda no PIB. É verdade que, nesse ano, a queda não foi função apenas da dinâmica negativa da Agropecuária. Também houve a influência da pandemia. Mas vale salientar que o PIB do Rio Grande do Sul caiu 7 por cento enquanto o Brasil caiu menos de quatro por cento. Esta diferença eu entendo que deve ser atribuído ao mesmo fenômeno que acometeu a nossa economia em 2012 e em 2005: as estiagens.



Também destacamos que nos anos seguintes das estiagens, onde temos um bom desempenho econômico, comparado sobre uma base fraca, temos um forte crescimento no VAB agropecuário e um forte crescimento no VAB e no PIB totais do Rio Grande do Sul. Então isso aqui não é uma coincidência. Nós temos, sim, uma grande destruição de riqueza, como alertava o Doutor Rogério, à medida que aceitamos enquanto sociedade a deixar faltar algo tão escasso e tão importante para humanidade que é a água doce.

Desde a escola nós aprendemos que a maior parte da água do mundo está nos oceanos, e um percentual pequeno é doce e desse percentual pequeno que é doce a maior parte está congelado nas geleiras e o que está em estado líquido e disponível é

uma fração minúscula do total da água do mundo, isso ameaça o abastecimento e cria risco de escassez à medida que a população vai crescendo. Só que nós temos uma boa cobertura pluvial no Rio Grande do Sul. Aqui chove entre 1.500 e 2.000 mm ao ano, ou seja, mais 1,5 m de água todo ano (em média) por unidade de área. E nós permitimos que essa água toda escoe para o mar e deixar de ser água doce para se transformar em água salgada. E, por consequência, aceitamos perdas econômicas sociais em toda a economia e não apenas no setor do agronegócio, da agropecuária.

Agora, isso também mostra o quanto a agricultura ela é importante para o desempenho da economia Gaúcha seja para o bem (como é o que se espera), seja para o mal (como são os anos de estiagem) e nós temos 10% por cento do PIB ou menos dentro das fazendas. Mas é aqui que entra a minha contribuição principal nessa discussão. Nós não podemos enxergar o agronegócio apenas “da porteira para dentro”. Não existe agricultura sem indústria e não existe agricultura sem serviços. A indústria e os serviços estão presentes, tanto no fornecimento de insumo (fertilizantes, máquinas e equipamentos, óleo diesel, comércio atacadista e varejista, assessoria e consultoria técnica, etc.), quanto no beneficiamento e transporte dos produtos agropecuários (produtos lácteos, indústria de carne, óleos, rações, panificação, indústria têxtil, calçadista, transporte, armazenamento, seguros, fretes, financiamento, etc.). Nós, economistas, ainda estamos observando a estrutura econômica com o olhar proposto por Clark e Fisher lá em 1932, há quase 100 anos. Da perspectiva deles, a economia seria dividida em três setores básicos: o primário, o secundário e o terciário. Esta separação entre os setores trouxe uma contribuição importante para compreensão da economia naquele período. Só que Clark e Fischer estavam olhando uma economia da primeira metade do século 20. Hoje a realidade é muito distinta. As fazendas não produzem o que produzem sem insumos industriais, sem serviços, sem academia, sem pesquisa, sem a contribuição de todos os demais setores da economia. E por sua vez ela fornece a matéria-prima que vai ser utilizada em inúmeros ramos industriais e movimentar diversos serviços.

Nós calculamos a partir da Matriz de Insumo-Produto regionalizada do IBGE para o Rio Grande do Sul e atualizamos os coeficientes técnicos a partir de uma proxy da relação dos nossos coeficientes com os coeficientes da Matriz de Insumo-Produto nacional e nós chegamos um PIB do agronegócio equivalente a 44,9% do PIB Total do RS.



Quando nós abandonamos as matrizes regionalizadas e pegamos a última Matriz de Insumo-Produto do Rio Grande do Sul produzida pela extinta FEE, nós nos deparamos com um PIB do agronegócio equivalente 40,6% do PIB total.

Por que esta percentagem é tão elevada? Porque a agropecuária está ligada às mais diversas atividades em todos os recantos do Rio Grande do Sul. Vamos dar um exemplo: em 2021, a agricultura despendeu em torno de 7,4 bilhões de reais com a compra de fertilizantes. Ora, a indústria de fertilizantes não fica no meio Rural, ela fica nos arredores de grandes cidades e são indústrias que empregam operários que movimentam o comércio das cidades. Além disso, estes fertilizantes não são comprados pelos agricultores diretamente da indústria. Eles são comprados de uma revenda de insumos, de um comerciante que está lá na cidade do interior vendendo esses produtos e empregando trabalhadores no setor. Vale lembrar que, não raro, os maiores faturamentos comerciais de municípios do interior do Rio Grande do Sul estão em comércios de venda de fertilizantes, de defensivos agrícolas, de sementes e/ou de máquinas e implementos agrícolas e de caminhões, cuja principal atividade é o transporte de produtos agrícolas, de insumos agrícolas. Por fim, nós temos uma indústria química que fornece insumos para o setor de fertilizantes e defensivos. Bem como uma indústria farmacêutica especializada em medicamentos veterinários. Em conjunto, este setor tem um consumo produtivo (um insumo) de outros 7,3 bilhões de reais. Além de contratarem operários, químicos, farmacêuticos, economistas e biólogos. Mais: para além de seus próprios laboratórios, estas indústrias mantêm intercâmbio com universidades e apoiam a formação de profissionais de pós-graduação com o perfil capaz de atender suas necessidades.

13% do faturamento foi utilizado para pagar os Custos Operacionais

STRECHING



Fonte: Assessoria Econômica do Sistema Farsul.



Todo este cinturão produtivo é urbano. Mas sem o qual não existe agricultura tal qual nós conhecemos. E, simultaneamente, sem agricultura não faria sentido todo este cinturão produtivo urbano. Como não teria sentido parcela importante das atividades de financiamento (e, por extensão, do emprego no sistema bancário-creditício), de seguro, de frete. Todos estes elementos estão na minha dissertação de Mestrado, que é de 2014. O que eu procuro defender na mesma é que nós não temos mais uma economia hierarquizada em setores primário, secundário e terciário. Nós temos uma agricultura que fornece para a indústria, mas também recebe da indústria; nós temos uma agricultura que fornece para os serviços, mas também depende dos serviços para realizar a sua produção. Então hoje nós temos uma relação circular entre os setores dentro do agronegócio.

O grande faturamento do agronegócio tem na sojicultura seu pilar fundamental. Mas se engana quem fala em monocultura no Rio Grande do Sul. Nossa agropecuária é bastante diversificada. E as ramificações a montante e a jusante também são muito diversificadas. Vendemos tanto no mercado interno quanto externo. E o VAB do agronegócio do Rio Grande do Sul é maior que o PIB da Bolívia, ele é maior que o PIB do Paraguai, e por muito tempo foi maior que o PIB do Uruguai. E, atualmente, só não supera a economia uruguaia por uma questão de taxa de câmbio.

Por fim, gostaria de lembrar que a base do agronegócio gaúcho se encontra, de toda a forma, na agricultura. E ela é composta de produtores dos mais diversos perfis: pequenos, médios e grandes produtores. Além disso, a parcela do agronegócio que transcende o âmbito específico da agricultura é composta por empresas de todos os setores e escalas. Na nossa opinião, caro colega Carlos Paiva, esta é a base necessária e

suficiente para um país que tem tudo para dar certo: um país que tem na produção agroindustrial e no sistema de serviços que lhe é pertinente a base fundamental sobre a qual ergue sua economia.

### 3. A agricultura enquanto cadeia agroindustrial e de serviços: muito além da porteira

Catia Grisa<sup>40</sup>

SEMINÁRIO SOBRE DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO RS

**DESIGUALDADES REGIONAIS E PLANEJAMENTO FEDERATIVO**

DA EXPERIÊNCIA ACUMULADA ÀS NOVAS PERSPECTIVAS

**A agricultura enquanto cadeia agroindustrial e de serviços: muito além da porteira**

Catia Grisa

Logos: UFRGS, PGDR, REDES, gepad

SEMINÁRIO SOBRE DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO RS

**DESIGUALDADES REGIONAIS E PLANEJAMENTO FEDERATIVO**

DA EXPERIÊNCIA ACUMULADA ÀS NOVAS PERSPECTIVAS

**Duas viradas:**

- Agricultura, agroindústria... → Sistemas alimentares
- Políticas Agrícolas → Políticas Alimentares Integradas

<sup>40</sup> Engenheira agrônoma com doutorado em Ciências Sociais pela UFRRJ, pós-doutorado em Desenvolvimento Rural pela UFRGS. Foi Vice Presidente da Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural (SOBER 2019-2024) e atuou na Direção da Rede Políticas Públicas e Desenvolvimento Rural na América Latina e Caribe (Rede PP-AL – 2017-2022) Atualmente é professora no Campus Litoral Norte da UFRGS.



## 1º Virada

### Agricultura, agroindústria ...

“**sistema alimentar** compreende todas atividades relacionados com a produção, processamento, distribuição, preparação e consumo de alimentos, perdas, desperdícios, tratamento dos resíduos; os elementos (ambiente, pessoas, insumos, processos, infraestrutura, instituições etc.); e os produtos destas atividades, incluindo resultados socioeconômicos, nutricionais e ambientais” (HLPE, 2014).

Diferentes sistemas alimentares - Sistemas alimentares agroindustriais, convencionais....

## 1º Virada

### Agricultura, agroindústria ...

“**sistema alimentar** compreende todas atividades relacionados com a produção, processamento, distribuição, pr  
perdas, desperdícios, tratamento dos resí  
pessoas, insumos, processos, infraestrutura  
destas atividades, incluindo resultados soc  
ambientais” (HLPE, 2014).

Dinâmicas mais sustentáveis, saudáveis, inclusivas e territoriais – desenvolvimento local, territorial ou regional

Diferentes sistemas alimentares - Sistemas alimentares agroindustriais, convencionais....

## Sistemas alimentares localizados (Muchnik, 2006 – Rede SIAL) – meados dos anos 1990..

“Organizações de produção e de serviços (estabelecimentos agrícolas, empresas agroalimentares, empresas comerciais, restaurantes, produtores e consumidores, mediadores...) associadas por suas características e seu funcionamento a um território específico. O meio ambiente, os produtos, os homens, suas técnicas, seus comportamentos alimentares, suas instituições, suas redes de relações, se combinam em um território produzindo uma forma de organização agroalimentar específica em uma escala espacial dada” (Muchnick, 2006).



Carne do pampa



Queijos Campos de Cima da Serra

## Sistemas alimentares Territorializados (SAT – Rastoin, 2010)

Um SAT pode ser definido como um conjunto de cadeias agroalimentares que respondem aos critérios de desenvolvimento sustentável, localizadas em um espaço geográfico de dimensões regionais e coordenadas por uma governança territorial. (...) É uma nova configuração fundada nas redes locais de empresas agrícolas, agroalimentares e de serviços, que compartilham e promovem os recursos locais, orientadas por cadeias curtas e critérios do desenvolvimento sustentável.

Les SAT visent la relocalisation de l'alimentation à l'échelle d'un territoire en prenant en compte les enjeux de son développement durable, s'inscrivant ainsi dans une démarche agroécologique. Ils englobent les organisations de production, de transformation, de distribution, de consommation et de gestion des déchets ainsi que leurs interrelations dans un territoire spécifique. Ils reposent sur le partenariat entre une multitude d'acteurs territoriaux, privés, publics et issus de la société civile. La valorisation des produits dans des filières le plus souvent courtes permet de structurer et de consolider ces dernières dans les territoires. Cette dynamique encourage l'installation de nouveaux agriculteurs et de réseaux innovants de petites et moyennes entreprises agroalimentaires. Enfin, les SAT poursuivent des objectifs d'amélioration de la santé publique et d'une plus grande justice alimentaire.

### Article

LES SYSTÈMES ALIMENTAIRES TERRITORIALISÉS : ENJEUX ET STRATÉGIE DE DÉVELOPPEMENT



AUTEUR : Jean-Louis Rastoin  
Professeur à l'INRAE, Université de Bourgogne  
Chaire UR2023 et Administration du monde, Montpellier, France  
jean.louis.rastoin@inrae.fr



## Sistemas alimentares saudáveis e sustentáveis

SEMINÁRIO SOBRE  
DESENVOLVIMENTO REGIONAL, Nº 83  
**DESIGUALDADES  
REGIONAIS E  
PLANEJAMENTO  
FEDERATIVO**  
DA EXPERIÊNCIA ACUMULADA  
AS NOVAS PERSPECTIVAS

“referem-se um sistema alimentar que assegure segurança alimentar e nutricional para todos de modo que as bases econômicas, sociais e ambientais necessárias para gerar segurança alimentar e nutricional das gerações futuras não seja comprometida” (HLPE, 2014, p. 31).



Sistemas agri-alimentares, sistemas alimentares urbano regionais...

## 2º Virada

SEMINÁRIO SOBRE  
DESENVOLVIMENTO REGIONAL, Nº 83  
**DESIGUALDADES  
REGIONAIS E  
PLANEJAMENTO  
FEDERATIVO**  
DA EXPERIÊNCIA ACUMULADA  
AS NOVAS PERSPECTIVAS

### Política Agrícola...

**Políticas Alimentares Integradas** - considera as inter-relações e conexões entre as diversas partes dos sistemas alimentares. Políticas alimentares que reúnam preocupações de saúde pública, nutrição, mudanças climáticas, inclusão social, organização do espaço urbano...; articulação de setores, atores e problemáticas para a promoção de sistemas alimentares sustentáveis. Diferentes categorias profissionais e diversos atores (agricultores, consumidores, diferentes profissionais de diferentes áreas...)

## 2º Virada



- *garantia do acesso a terra, a água e aos solos saudáveis, monitorando o mercado de terras;*
- *reconstruir agroecossistemas saudáveis e resilientes ao clima;*
- *promover dietas suficientes, saudáveis e sustentáveis para todos;*
- *construir circuitos de abastecimento mais justos, curtos e transparentes;*
- *colocar o comércio a serviço do desenvolvimento sustentável;*



*"construir uma cadeia alimentar que beneficia os consumidores, os produtores, o clima e o ambiente"*

Green Deal – 2050 neutra em emissões de gás de efeito estufa

- assegurar uma produção alimentar sustentável;
- estimular regimes alimentares saudáveis e sustentáveis na indústria de transformação, comércio, hotelaria e restauração;
- promover o consumo sustentável de alimentos e facilitar a transição para regimes alimentares saudáveis e sustentáveis



Obrigada!

## 4. Um Apagamento Irresponsável

Guilherme Cassel<sup>41</sup>

O tema agrário sempre foi e continua sendo muito caro para a esquerda brasileira. Afinal de contas, é a desigualdade indecente da nossa secular estrutura agrária que tem sustentado e multiplicado a desigualdade no nosso país. Trata-se, portanto, de um tema central, contemporâneo, que merece ser tratado com seriedade e responsabilidade.

Infelizmente, o costume de disseminar informações inverídicas ou repetir à exaustão mantras que nada têm a ver com a realidade objetiva não é exclusividade da direita nacional. Quando o tema é a Reforma Agrária nos governos do PT, alguns do chamado campo progressista teimam em virar as costas para os fatos, ignorar os números e evitar o debate racional, tudo para bradar aos quatro ventos que “o PT não fez Reforma Agrária quando estava no governo”. Agraristas de floricultura em busca de *likes* nas redes sociais, turvam de forma irresponsável um debate que é central para o futuro do país. O que move tamanha estupidez? Quais as razões para insistirem em um apagamento de parte da história? Afinal de contas, de que Reforma Agrária estão falando?

Vamos aos fatos. Entre 2003 e 2015 foram destinados 51 milhões de hectares de terra para a Reforma Agrária no Brasil. Acham pouco? Pois bem, isto equivale a duas vezes o território de São Paulo. Mais: estes 51 milhões de hectares significaram 63% de toda a obtenção de terras para a Reforma Agrária feita pelo Estado Brasileiro em toda a sua história. Ou para aqueles que ainda não estão convencidos, basta lembrar que a área de soja plantada prevista para a safra 2021-2022 no Brasil é de 39,82 milhões de hectares, considerada a maior da história. Bem menor, portanto, do que os 51 milhões de hectares.

Mas sempre tem os que afirmam que o mais importante são as pessoas. Então vamos a elas: 747 mil famílias foram assentadas durante os governos do PT em 4.128 projetos de assentamento. Se considerarmos uma média de quatro pessoas por família,

---

<sup>41</sup> Pós-graduado em recursos humanos. Atuou como subsecretário da Fazenda de Porto Alegre, subchefe da Casa Civil do governo do RS, secretário geral do Governo do RS e como chefe de gabinete do então vice-governador Miguel Rossetto. Foi Ministro do Desenvolvimento Agrário no governo Lula.

estamos falando de quase três milhões de pessoas. Gente de carne e osso, que não tinha terra e passou a tê-la, com documento na mão e acesso às políticas públicas que historicamente lhes eram negadas. Não é difícil de entender.

E como nada é simples quando só a retórica importa, ainda existem os que fazem o discurso inflamado de que não se pode simplesmente jogar as pessoas na terra, mas que o importante mesmo é dar a elas condições para produzirem e viverem com dignidade. Concordando plenamente com esta máxima, voltemos aos fatos. Em 2002, os recursos destinados à Assistência Técnica para os assentados eram da ordem de pálidos R\$ 5,3 milhões; no final do segundo mandato do Presidente Lula este valor saltou para incríveis R\$ 110 milhões, vinte vezes mais em apenas oito anos. Também é bom não esquecer que neste período os assentados passaram a ter direito a um crédito inicial para a produção de R\$ 42,2 mil, o que significou um reajuste de 570%. Convenhamos que se trata de algo bem significativo. Infraestrutura? Vamos lá: nos dois mandatos de Lula, 741 mil famílias tiveram acesso à energia elétrica e rede de abastecimento de água, 22,1 mil Km de estradas foram construídas dentro dos assentamentos e 382 mil casas foram erguidas e entregues às famílias dos assentados.

Estes são os fatos e os números. Poderíamos ainda agregar que durante os dois mandatos do Presidente Lula a renda média da Agricultura Familiar Brasileira, da qual fazem parte importante os assentados da Reforma Agrária, cresceu em termos reais 33%, enquanto a renda do conjunto da população brasileira cresceu 13%. Neste período, 5,4 milhões de agricultores saíram da pobreza; o número de famílias rurais que alcançaram segurança alimentar saltou de 56,4% para 64,9%. E ainda poderíamos lembrar que foi nos governos do PT que a Agricultura Familiar e aos Assentados da Reforma Agrária passaram a ter um Plano de Safra exclusivo e que isso possibilitou que os recursos do Pronaf saltassem de ridículos R\$ 2,3 bilhões em 2002 para R\$ 28,9 bilhões em 2010; foi o programa de governo que ganhou os maiores subsídios durante todo o período. São ainda iniciativas dos nossos governos o Programa de Aquisição de Alimentos, o Mais Alimentos, o Programa Nacional de Alimentação Escolar, o novo modelo de Assistência Técnica, o Seguro Agrícola de Clima e de Preço, só para citar os mais conhecidos.

É compreensível e justo querer mais, o que é inconcebível e injustificável é virar as costas para a história. Cada uma destas conquistas listadas foi resultado do esforço conjunto – e muitas vezes conflitante – dos nossos governos e dos movimentos sociais.



Ainda há muito o que avançar, mas a verdade é que já caminhamos bastante e conhecemos o caminho. Como já foi referido, desigualdade indecente da estrutura agrária brasileira segue sendo a base de toda a desigualdade que reina na nossa sociedade e para superá-la é preciso bem mais do que discursos inflamados e inconsequentes. É preciso construir uma outra hegemonia política, capaz de, só para dar um exemplo, estabelecer limites para o tamanho da propriedade em nosso país. Como bem lembrou o Lula, tudo fica mais difícil quando no Congresso temos dois ou três representantes do nosso campo contra uma bancada ruralista de mais de duzentos parlamentares.

É verdade que ainda há muito para ser conquistado, mas também é verdade que já fizemos bastante. O caminho ainda é longo, sabemos, mas desconsiderar a história não é um atalho, é um precipício.

## **VII. Sexta Mesa Temática: A contribuição das Cooperativas para o Desenvolvimento do Rio Grande do Sul – 13/07/2022**

A Sexta Mesa Temática está disponível em: [O Papel das Cooperativas na promoção do desenvolvimento do RS - YouTube](#)

Essa Mesa Temática foi composta por:

- **Pedro Luís Büntenbender** – Professor do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da UNIJUÍ
- **Sergio Feltraco** – FECOAGRO (palestrante não enviou texto ou slides para constar do e-book)
- **José Miguel Preto** – Conexsus (palestrante não enviou texto ou slides para constar do e-book)
- **Guillermo Dawson** – CCGL (palestrante não enviou texto ou slides para constar do e-book)
- **Mediador: Carlos Águedo Paiva** (Professor da FACCAT e Presidente da Paradoxo Consultoria Econômica)

Em função da importância do tema e da ausência de textos, o Mediador da Mesa redigiu o segundo texto incluído nesta seção com vistas a resgatar as importantes contribuições de Sergio Feltraco, José Miguel Preto e Guillermo Dawson.

## **1. Coredes, governança cooperativa e territorial para fortalecer o desenvolvimento regional!**

**Pedro Luís Büttenbender<sup>42</sup>**

Os Conselhos Regionais de Desenvolvimento – Coredes, com as Constituições Federal e Estadual e regulamentações, se consolidaram como um dos mais amplos e principais espaços de organização das regiões para o enfrentamento das desigualdades regionais e a promoção do desenvolvimento do estado do Rio Grande do Sul. Com trajetória consolidada de três décadas nas atuais 28 regiões gaúchas, valorizando as práticas da democracia participativa, direta e representativa da sociedade, em combinação harmônica com demais poderes constitucionais.

Os Coredes como prática inovadora e de sustentação, as peculiaridades de cada região, a dinâmica de organização e governança regional são exemplos de avanços na democracia, com a participação da sociedade na definição e na gestão de políticas públicas de desenvolvimento. Políticas públicas aqui compreendidas aquelas que se estendem a todos os cidadãos seus entes de organização e representação, e não limitados apenas às iniciativas do poder público estatal.

Já foram valorizados, reconhecidos e premiados nacional e internacionalmente, em pesquisas, publicações e premiações, configurados como um modelo de gestão pública e controle social que melhor responde aos desafios atuais da sociedade. Por exemplo, Os Coredes, juntamente com o governo estadual, foram laureados com o Prêmio das Nações Unidas ao Serviço Público, na inovação em estruturas de transparência e de participação social. O destaque do prêmio pela coordenação ininterrupta, promoção e prática dos processos de participação direta dos cidadãos na gestão pública, destacando métodos da Consulta Popular - CP, Orçamento Participativo - OP e o Processo de Participação Cidadã – PPC.

---

<sup>42</sup> Doutor em Administração. Presidente do Corede Fronteira Noroeste no período de 2007 a 2017, membro da Diretoria do Fórum dos Coredes RS de 2011 a 2017. Atual membro do Conselho Consultivo do Fórum dos Coredes RS. Membro da Equipe Técnica de Coordenação dos Planos Estratégicos dos Coredes em 2010 e em 2015. Professor da UNIJUI e estagiário Pós-Doc no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Políticas Públicas da UFFS.

Os Coredes com sua missão de serem um espaço plural e aberto de construção de parcerias sociais e econômicas, em nível regional, através da articulação política dos interesses locais e setoriais em torno de estratégias próprias e específicas de desenvolvimento para as regiões do Rio Grande do Sul.

Para cumprir com esta missão, há que considerar os princípios fundamentais que orientam os Coredes:

- a) Promoção do Desenvolvimento Regional;
- b) Autonomia, isenção e neutralidade frente às diferentes instâncias de Governo, partidos políticos e organizações;
- c) Pluralidade e identificação de consensos quanto à promoção do desenvolvimento regional;
- d) Confiança, cooperação e formação de parcerias com a sociedade civil da região e com os poderes públicos, na promoção do desenvolvimento regional;
- e) Integração, articulação e consolidação das identidades regionais, pela via da participação plural;
- f) Busca da regionalização das políticas de desenvolvimento, superando o local e o setorial;
- g) Aumento permanente da representatividade e da organização, de forma a abranger todos os segmentos da sociedade regional;
- h) Apoio à continuidade das políticas públicas de interesse regional, evitando a descontinuidade entre mandatos governamentais, de modo que a ação governamental apresente resultados ao longo do tempo.

O Estado, através de seus diferentes governos, que priorize implementar políticas e programas duradouros de planejamento estratégico e de gestão do desenvolvimento, a partir das peculiaridades e desigualdades regionais, tem nos Coredes um parceiro qualificado de participação, representação e de organização regional. E, como muitas vezes vistos pelos operadores governamentais, os Coredes são estruturas de organização social, política e econômica regional, que vão muito além da operacionalização de ações governamentais.

Já os Coredes, em sua perspectiva da sociedade regional, sua organização, prioridades e responsabilidade vão muito além de sua tarefa de interlocução com os governos, estadual, federal e municipal. Os poderes executivo, legislativo e judiciário são membros natos dos Coredes, junto com as representações dos municípios, universidades, entidades empresariais, sindicais, de classe e outros. Resulta então que os Coredes possuem uma concepção e patrimônio de organização regional muito mais

ampla. Através da articulação regional, dos planos estratégicos de desenvolvimento, promover a gestão em parceria e cooperação com os entes governamentais, entidades representativas e demais atores na promoção do desenvolvimento.

Guiar os Coredes ao foco, quase que exclusivo, de interlocução regional com demandas junto ao governo estadual e a coordenação da participação popular e cidadã, com a definição de prioridades orçamentárias estaduais, é limitar e restringir a sua robustez para ser efetivamente o espaço estratégico e de mobilização regional para o processo de desenvolvimento.

O planejamento como primeira etapa de qualquer processo de gestão é de relevante importância no tema do desenvolvimento regional. A elaboração de planos estratégicos de desenvolvimento regional, se constituem em processos que contribuem com a gestão e a governança regional, com a definição de prioridades, investimentos e a execução de projetos e ações que poderão contribuir com o desenvolvimento sustentável das regiões. Porém, os processos de planejamento, em sua concepção pública, regional, democrática e coletiva, se constituem em instrumento que fortalecem a organização regional, destacando: são espaços de capacitação coletiva para a gestão pública e maior controle social; geram envolvimento e maior comprometimento coletivo com as prioridades regionais; são espaço de sensibilização e mobilização de lideranças e demais forças motoras na definição de prioridades; geram maior alinhamento estratégico regional em torno de temas estruturantes de desenvolvimento; evitam o rateio de recursos públicos, com tendências clientelistas e de mera reprodução político-governamental; cria um ambiente coletivo de apropriação da realidade, com seus desafios e potencialidades e gera maior comprometimento com uma pauta de prioridades estratégicas de desenvolvimento regional; entre outros.

Portanto, os Coredes foram e são um espaço diferenciado e inovador para o processo de gestão pública do desenvolvimento. Poderão se constituir em espaço ainda mais determinante, com um amplo processo de rearticulação coletiva em cada uma das regiões e em todo o estado do RS. Os avanços e transformações da sociedade, vividos nestes últimos anos, agregados aos desafios da incorporação de uma agenda efetiva de prioridades, planos e gestão dos processos de desenvolvimento regional, nos indica para um conjunto de novas iniciativas.

Neste texto, que foi suporte também para a exposição efetuada no Encontro Anual dos Coredes, realizada em dezembro de 2021 em Três Passos/RS, são pontuadas um conjunto de indicações prioritárias, que em muito poderão contribuir com o aprimoramento da atuação dos Coredes, da capacitação e qualificação das estruturas de gestão e governança regional e estadual e a promoção do desenvolvimento.

- a) Organizar uma ampla mobilização regional, juntamente com um amplo diagnóstico regional, para definir novos Planos estratégicos de desenvolvimento regional, com prioridades estratégicas, projetos e estrutura de gestão e governança destes Planos.
- b) Estabelecimento de um amplo pacto conjunto entre estruturas governamentais e de estado, com as representações integrantes dos Coredes nas Regionais, de esforço coletivo e canalização de recursos para estas prioridades estratégicas.
- c) Ampliar a cooperação entre as Universidades (Endo e Exo), com Governos, Estruturas Produtivas e Sociedade, com a formação de ecossistema de fomento à inovação, ao empreendedorismo, a integração regional e o desenvolvimento regional;
- d) Fomentar Incubadoras Empresariais, Tecnológicas e Sociais (Redes), com geração de oportunidades de trabalho, renda e agregação de valor, acompanhado em um amplo programa de capacitação técnico-produtiva, mas também político-social.
- e) Em estreita articulação e cooperação com os Coredes, o fomento e fortalecimento de Agências gestores de projetos, atração de investimentos e a promoção da sustentabilidade territorial.
- f) Revitalizar, fortalecer e qualificar as estruturas regionais dos Coredes, agregadas ao fortalecimento do Fórum dos Coredes RS, enquanto espaços coletivos de organização e representação constitucional e coletiva da sociedade regional, valorizando a democracia direta, e ampliando suas capacidades de articulação, proposição e implementação de programas, projetos e ações com impacto mais robusto no desenvolvimento das regiões e de todo o estado do RS.

A gestão do desenvolvimento regional parte do conhecimento da amplitude, diversidade e complexidade das relações e instituições envolvidas. A combinação de estratégias, com base num plano estratégico de desenvolvimento, que considere a dinâmica da governação regional, é capaz de sustentar a participação e o empenho das

estruturas do Estado, agentes público-governamentais, empresários, universidades e outras instituições e organizações da sociedade civil organizada. Em recente estudo em profundidade, liderado por Bütttenbender (Bütttenbender et al, 2022)<sup>43</sup>, é sugerida uma estratégia da governança cooperativa para o desenvolvimento territorial sustentável, e através do qual são indicadas nove estratégias para potencializar o desenvolvimento regional, o fortalecimento das instituições, e dentre elas, os Coredes.

Nesta abordagem sobre a governança cooperativa para o desenvolvimento, enaltecendo o papel e a importância das organizações cooperativas e do cooperativismo, são propostos e analisados, de forma integrada, multidisciplinar e sistêmica, os três modelos discutidos: a) Gestão do Desenvolvimento baseada no “Triângulo de Sabato” (Estado, Indústria e Universidade); b) Gestão do desenvolvimento com base em territórios inovadores (Tecnologia, Inovação e Empreendedorismo); e c) os Pilares do Desenvolvimento Sustentável (econômico, social e ambiental). A formulação de um novo construto que relaciona sistemicamente os três grupos de modelos, onde cada conjunto em particular, revela a combinação triangular que reconhece as relações intra (dentro de cada vértice), inter (entre os três vértices) e extra (externo), onde cada um dos vértices se encontram formando este constructo de governança cooperativa. O construto alerta e indica para o papel e importância dos líderes que gerenciam os processos de desenvolvimento, atribuindo assimetrias entre a importância e as relações de causa e efeito.

Os Coredes, muito além de operadores anuais da consulta popular, são espaços regionais constituídos e reconhecidos em sua trajetória e que se constituem em um gigante adormecido. As perspectivas atuais e futuras das regiões e do próprio estado do RS, estão indicando para uma nova fase, de reconstrução do desenvolvimento, de esperança e que indicam ao resgata da missão e dos princípios fundantes dos Coredes, cumprindo com este papel estratégico e duradouro no desenvolvimento do Estado do RS e suas regiões de forma mais igualitária.

---

<sup>43</sup> BÜTTTENBENDER, Pedro L.; BÜTTTENBENDER, Bruno N.; THESING, Nelson J.; SPAREMBERGER, Ariosto; SAUSEN, Jorge O. Práticas cooperativas que promovam a inclusão e o desenvolvimento: proposta de um constructo de governança cooperativa para o desenvolvimento territorial: In: Pensando o desenvolvimento. Cruz Alta/RS: Ed. Ilustração, 2022. p. 141-166.

## **2. O papel do cooperativismo na promoção do desenvolvimento e no enfrentamento das desigualdades regionais no RS**

**Carlos Águedo Paiva<sup>44</sup>**

### **1) Introdução**

Tal como foi esclarecido no Prefácio deste e-book, uma vez que apenas um dos participantes da mesa sobre Cooperativismo – o Professor Pedro Bettünbender – enviou um texto para publicação, a comissão editorial entendeu por bem resgatar o debate encomendando um texto a mim, que fui o mediador da mesa. Com vistas a atender esta demanda, organizei o texto em quatro seções para além desta Introdução. Na segunda seção eu apresento as razões que levaram a Comissão Organizadora do Seminário – da qual, também participei - incluir o tema do Cooperativismo num Seminário dedicado ao planejamento público, desenvolvimento econômico gaúcho e desigualdades regionais. Creio que é da maior importância dar este esclarecimento pois ele foi apenas tangenciado na **Introdução** do e-book, escrita pelos cinco membros da Comissão Organizadora. E, de fato, esta opção não é trivial ou auto evidente, havendo causado surpresa em alguns interlocutores tão logo a programação do Seminário foi objeto de divulgação.

Na terceira seção, procurarei fazer uma síntese das falas dos participantes, com ênfase nas contribuições de Sergio Feltraco, José Miguel Pretto e Guillermo Dawson, uma vez que o Professor Bettünbender nos enviou sua contribuição por escrito, que corresponde ao capítulo anterior desta seção/ mesa. Na quarta seção vou tentar resgatar o debate que se seguiu às exposições. Por fim, na seção conclusiva (quinta), teço algumas considerações sobre o cooperativismo gaúcho e a urgência da construção de uma política estadual de apoio ao sistema cooperativo bem como de uma política que traga as cooperativas para dentro do sistema de planejamento estadual.

### **2) Por que uma mesa sobre Cooperativismo num Seminário sobre Desenvolvimento e Desigualdades Regionais no RS?**

Todo o Seminário sobre *Desigualdades Regionais e Planejamento Federativo: da experiência acumulada às novas perspectivas* foi pensado, preparado e realizado

---

<sup>44</sup> Doutor em Ciências Econômicas pela Unicamp. Professor na FACCAT e Presidente da Paradoxo Consultoria Econômica.



coletivamente por sua Comissão Organizadora, signatária da **Introdução** deste e-book. Os temas de cada mesa e os nomes mais indicados e representativos para compô-las foram objeto de intensa discussão entre nós até chegarmos a um consenso. Creio, porém, que não estarei faltando à verdade com meus colegas da Organização se afirmar que, dentre as oito mesas temáticas do Seminário<sup>45</sup>, aquela que gerou maior polêmica entre nós acerca da sua pertinência no Seminário foi a mesa sobre Cooperativismo. Mais: creio que os colegas também concordarão com a pretensão de que eu fui aquele que mais defendeu a inclusão deste tema entre as reflexões do Seminário. E o fiz em função de duas experiências profissionais muito marcantes. A primeira, como agente envolvido diretamente com o planejamento e a gestão de programas de desenvolvimento regional e local, seja no setor público, seja como consultor privado para distintas agências (Prefeituras Municipais, Associações de Municípios, Conselhos de Desenvolvimento Regionais e Municipais, Empresas Públicas ou de Economia Mista cuja atuação impactavam o território no seu entorno, etc) encarregadas de articular programas de desenvolvimento regional e/ou local. A segunda experiência profissional que me fez tomar consciência da centralidade das cooperativas para impulsionar o desenvolvimento do RS foram os longos anos dedicados a pesquisas e a estudos sobre a dinâmica da Economia Gaúcha e os determinantes de sua pronunciada ciclicidade. Estas pesquisas foram apoiadas numa longa tradição de estudos sobre desenvolvimento regional e gaúcho oriundos da (lamentavelmente, extinta) Fundação de Economia e Estatística do Rio Grande do Sul (FEE); bem como na produção teórica dos Programas de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Universidade de Santa Cruz do Sul (Unisc, onde trabalhei por uma década) e das Faculdades Integradas de Taquara (Faccat, onde atuo atualmente).

Minha experiência como agente público e privado foi crucial para perceber algo que dificilmente eu teria percebido se minha esfera de atuação na área ficasse restrita ao plano das pesquisas acadêmicas: **o principal diferencial entre o Planejamento que “dá certo” – vale dizer, que sai do “papel para a vida” e sobrevive para além dos governos, tornando-se uma ação de Estado e da Sociedade – encontra-se no maior ou menor engajamento das organizações produtivas que operam nos territórios.** Do meu ponto de vista,

---

<sup>45</sup> Além das mesas temáticas, o Seminário contou com as Mesas de Abertura e Encerramento e com a Mesa com os Pré-Candidatos a Governador do Estado em 2022. Estas mesas estão disponíveis nos arquivos de áudio e vídeo, mas as falas não foram degravadas.

parcela não desprezível (senão a totalidade) dos planos de desenvolvimento que são engavetados e/ou sofrem solução de continuidade com as incessantes trocas de governos e partidos políticos na gestão do Executivo só o são porque não contam com o apoio militante dos agentes produtivos e das lideranças políticas e econômicas regionais. E a falta de apoio militante é o desdobramento quase que necessário da falta de audiência e diálogo com as mesmas no processo de definição de metas, objetivos, identificação e hierarquização de ações e projetos emergenciais, de médio prazo e de longo prazo. Esta falta de diálogo, por sua vez, se assenta sobre duas posturas metodológicas que são contrário-idênticas: o **tecnocratismo**, que aposta no planejamento a “portas fechadas”, realizado por economistas, estatísticos, demógrafos, engenheiros e acadêmicos dos mais diversos perfis; e o **basismo**, que aposta no planejamento coletivo, onde as prioridades e ações são definidas em assembleias onde cada indivíduo é um voto, como se fosse possível anular por decreto e vontade qualquer estratificação social, cultural, intelectual, econômica e de influência política. O que o tecnocratismo e o basismo têm em comum? A subestimação do papel da negociação, do acordo, da construção de um consenso **com todos os agentes** do território que, de uma forma ou de outra, possam vir a barrar a implementação de um Projeto de Desenvolvimento, seja imediatamente, seja no médio ou longo prazo.

A questão que se coloca, então, é: que organizações produtivas devem ser incorporadas desde o início e cujos interesses têm que estar incorporados nos planos de desenvolvimento? Acredito que devam ser as organizações produtivas: 1) profundamente enraizadas no território, vale dizer, que não possam abandoná-lo por decisão de uma cúpula diretiva sediada fora da região<sup>46</sup>; 2) cuja atuação mobilize distintos elos de uma cadeia produtiva, gerando renda e emprego no campo e na cidade; 3) que encontrem-se, o mais possível, no limbo (na intersecção) entre organizações com fins lucrativos e organizações do “terceiro setor”, baseadas na solidariedade dos agentes e no capital social do território; 4) que possam colaborar para o enfrentamento dos problemas estruturais e gargalos produtivos do Rio Grande do Sul, que deprimem seu crescimento de longo prazo e/ou impõem fortes flutuações cíclicas no PIB, na renda pessoal e no financiamento dos programas do Estado via tributação; 5) que efetivamente precisem do apoio do setor público e, portanto,

---

<sup>46</sup> A decisão das direções da Philip Morris, Souza Cruz e Nestlé de encerrarem suas atividades produtivas no Rio Grande do Sul após usufruírem de enormes vantagens fiscais por muitos anos é um bom exemplo do problema ao qual estou me referindo.

apresentam grande disposição para participarem de um processo de planejamento solidário e consensuado.

Ora, parece-me evidente que as organizações produtivas que melhor se enquadram nos quesitos acima são as Cooperativas, com ênfase nas Cooperativas Agroindustriais. O que, talvez, possa ser objeto de questionamento é sua pertinência ao quarto quesito: como elas poderiam contribuir para o enfrentamento dos gargalos que deprimem a taxa de crescimento do produto, da renda e do emprego no RS? Quem me deu a resposta a esta questão foi, acima de tudo, a FEE.

Como costumava dizer um querido amigo e ex-colega da FEE, “até as cadeiras, mesas e assoalho do terceiro andar sabem que a dinâmica da economia gaúcha é comandada pela dinâmica da agropecuária”<sup>47</sup>. A despeito do rigor e da qualidade das pesquisas produzidas pela FEE, sua audiência junto aos gestores públicos no RS sempre foi pequena<sup>48</sup>. O que é, até certo ponto, compreensível. Mesmo os economistas, durante muitas décadas, analisavam o sistema produtivo a partir da clivagem em setores (primário, secundário e terciário), que eram tratados como estanques. O setor primário era tido como o mais elementar, de baixa produtividade, capacidade inovativa e incorporação de tecnologia. O setor secundário – nucleado pela Indústria de Transformação – era considerado como a base da agregação de valor e o principal motor da inovação e do desenvolvimento econômico e tecnológico. E o setor terciário (comércio, transportes, finanças, etc.) era considerado essencialmente reflexo. Afinal, sem produção não há o que comerciar, transportar, financiar, etc<sup>49</sup>.

O grande equívoco da leitura “setorialista” é que lhe escapa as conexões entre os setores. Eles não existem isoladamente, mas perfazem cadeias de grande complexidade. A produção industrial de máquinas, equipamentos e implementos

---

<sup>47</sup> O terceiro andar da extinta FEE abrigava a equipe da Contabilidade Social e das Estatísticas Espaciais. Era ali que se calculava o PIB do RS e dos municípios do Estado e eram feitas as comparações ano a ano, bem como a análise dos determinantes das flutuações cíclicas da economia.

<sup>48</sup> Se me permitem uma blague, eu costumo dizer que a extinção da FEE se deveu ao fato de que a audiência que ela **não** tinha junto aos governantes do Estado, ela tinha junto às Universidades e junto às mais distintas entidades da Sociedade Civil, seja no RS, seja no Brasil. Como as análises oriundas da casa eram, de alguma forma (mais sutil e discreta, ou mais clara e transparente) críticas a parcela não desprezível das políticas de desenvolvimento implementadas por distintos governos gaúchos, ao fim e ao cabo só restou duas opções: dar audiência às mesmas ou calá-las definitivamente. O Governo Sartori optou pela solução que lhe pareceu mais simples, calando a instituição.

<sup>49</sup> A partir da segunda metade do século XX emerge uma leitura mais positiva com relação à contribuição econômica do setor terciário, centrada nos “serviços sofisticados” (educação superior, saúde, turismo, etc.). Mas o setor primário, no senso comum, continua a ser “o atraso”.

agrícolas, bem como de insumos fertilizantes para a agricultura e de medicamentos e rações para a pecuária não existiria sem o “primário”. Igualmente bem, os serviços de beneficiamento, transporte, comercialização, financiamento e exportação da produção agrícola são função desta última. E isto para não falar de pesquisas de genética animal, produção de equipamentos para a indústria beneficiadora, produção de câmaras e caminhões frigoríficos econômica e ambientalmente sustentáveis, sistemas de análise de qualidade da produção animal, sistemas de produção e distribuição de energia e comunicação unindo o campo à cidade, consultorias agrônômicas e veterinárias, sistemas de conquista de mercado e descomoditização com rastreamento e certificação de origem, dentre tantos outros serviços altamente qualificados.

A cada dia que passa, estou mais convencido de que o senso comum “setorialista” é um dos maiores entraves à construção de um projeto de desenvolvimento do Rio Grande do Sul que vá além de planos de governo que nunca saem do papel para a vida, pois são logo engavetados pelos novos ocupantes do Palácio Piratini. A participação do Valor Agregado Bruto (VAB) da agropecuária no RS em relação ao VAB Total gira em torno de 10% e é quase duas vezes maior do que a participação do VAB agropecuário do Brasil no VAB Total brasileiro (em torno de 5,5%). Invés de tomarem esta informação como um dado da realidade que deve ser incluído em qualquer sistema de planejamento que almeje perdurar, parcela não desprezível de políticos e intelectuais gaúchos o tomam como a expressão de um “defeito” ou “pecado de origem”: o RS **ainda** seria primitivo e urge alterar e modernizar radicalmente sua estrutura produtiva atraindo empresas de fora que operam com tecnologia de ponta. Viram as costas para o que existe e, depois se perguntam por que não são reeleitos e por que seus planos de desenvolvimento não prosperam.

O segundo elemento de incompreensão diz respeito à desvalorização relativa do papel que as desigualdades regionais cumprem na depressão da dinâmica global do Estado. Mais uma vez, a origem do problema encontra-se na incapacidade de perceber a economia com um sistema de fluxos de demanda e oferta, de clientes e fornecedores, que transcende, tanto o setor, quanto a região. Ao ignorar (ou, pelo menos, subestimar) os encadeamentos inter-regionais de oferta e demanda, os agentes públicos (bem como os técnicos em planejamento que lhes assessoram) deslocam sua atenção e suas políticas de apoio para o lugar errado. A expansão e modernização da indústria de

carrocerias e caminhões da Serra, das firmas produtoras de máquinas e implementos agrícolas sediadas nos polos da Região Noroeste (Planalto) e na RMPA e, ou das fábricas de fertilizantes e insumos químicos de Rio Grande e entorno depende muito menos dos subsídios dados (à larga, com consequências danosas ao erário) às firmas produtoras do que depende do crescimento da demanda por estes produtos. Uma agropecuária pujante e em expansão induz à expansão da produção de insumos e equipamentos de beneficiamento. De outro lado, uma agropecuária cronicamente submetida à instabilidade e à incerteza – que vai da precipitação pluvial, à taxa de câmbio, passando pelos custos dos insumos no ano subsequente e pela sustentabilidade da Cooperativa para quem o produtor entregou a safra – induz a uma política do tipo “na dúvida, não ultrapasse”: sempre que possível, adie investimentos e opere com sistemas produtivos que geram menor rendimento mais, igualmente bem, menor grau de exposição a riscos.

### **3) As contribuições da Mesa sobre Cooperativismo**

Tal como expliquei na Introdução deste texto, vou tentar fazer o resgate das principais contribuições dos participantes da mesa que, por motivo de agenda, não tiveram condições de nos enviar contribuições por escrito: Sergio Feltraco, José Miguel Preto e Guillermo Dawson. Porém, antes de mais nada, gostaria de salientar que estou oferecendo aqui a minha interpretação do que foi dito. Trago à luz aqueles elementos que mais me chamaram a atenção na medida em que, de alguma forma, respondiam a questões que eu mesmo já havia me colocado. Neste sentido, estou operando como um tradutor da fala alheia e, como reza o ditado, todo o tradutor é, de alguma forma, um traidor. Apenas a audiência do vídeo da mesa sobre cooperativismo será capaz de garantir a apreensão efetiva das importantes contribuições dos palestrantes.

Começamos pelas contribuições de Sergio Feltraco, Diretor-Executivo da Federação das Cooperativas Agropecuárias do Estado do Rio Grande do Sul (FECOAGRO). Feltraco iniciou sua exposição trazendo alguns dados sobre o cooperativismo agropecuário. Segundo ele, o RS contaria, hoje, com mais de 120 Cooperativas Agropecuárias, das quais 35 seriam associadas à Fecoagro. Tomando em seu conjunto, as Cooperativas Agropecuárias, contariam com mais 330 mil produtores associados e mais de 40 mil funcionários empregados. Pelo critério do faturamento, as cooperativas agroindustriais estão bem. Elas respondem por mais de 70% do

faturamento das organizações que atuam nos seis principais ramos do cooperativismo agroindustrial (grãos, laticínios, carnes, vitivinicultura, hortifrutigranjeiros e lã).

Não obstante, Feltraco vai chamar a atenção para um problema emergente. A partir de um sistema de acompanhamento do desempenho econômico-financeiro das cooperativas montado pelo Sistema Ocergs, foi possível observar um significativo estreitamento das margens de contribuição das cooperativas entre 2020 e 2021. Tomando as cooperativas sojícolas por referência, Feltraco lembrou que o preço médio da soja praticamente dobrou entre 2020 e 2021, passando de algo em torno de 90 reais para 180 reais. O faturamento das cooperativas cresceu, mas a uma taxa menor, em torno de 60%. Não obstante, as sobras (vale dizer, o rédito positivo das cooperativas sojícolas) se mantiveram estáveis em termos absolutos, revelando uma queda expressiva das margens.

Outro ponto trazido por Feltraco foi a questão da qualificação de dirigentes e técnicos das cooperativas agroindustriais. Segundo ele, com apoio ativo do Sistema Ocergs e das Universidades Regionais, as cooperativas vêm realizando um trabalho valioso de qualificação profissional. Mas este esforço ainda não se traduziu em avanços significativos em termos de desempenho e competitividade do sistema. Do seu ponto de vista, parte do problema encontra-se na ausência de uma política de apoio e orientação governamental. Na verdade, as louváveis mudanças na Constituição de 1988 – que libertaram as cooperativas da tutela do Estado, imposta pelos governos militares –, deixaram as cooperativas numa espécie de vácuo regulatório. Sequer existe um sistema de monitoramento e fiscalização por Agências Reguladoras, tais como a ANEEL (Agência Nacional de Energia Elétrica) ou a ANTT (Agência Nacional de Transporte Terrestre) ou a ANP (Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis). Estas agências não impedem ou cerceiam a concorrência entre as empresas, mas contribuem com orientação legal e fiscalizam e impedem práticas ilícitas (capazes de trazer prejuízo para os consumidores) e limitam a concorrência predatória.

Por fim, Feltraco alertou para o fato de que o contínuo aumento da produção agrícola impõe o crescimento dos serviços prestados pelas cooperativas, em termos de beneficiamento, comercialização, transporte, etc. Mas, com margens declinantes, a expansão dos serviços prestados acaba por impor algum grau de endividamento às cooperativas, seja para capital de giro, seja para investimentos. Entretanto, inexiste no

Brasil, hoje, um sistema de financiamento específico para estas organizações. O acesso ao Pronaf pelas cooperativas com DAP (Documento de Aptidão ao Pronaf) é limitado. E as linhas de crédito criadas na década passada com vistas a compatibilizar as taxas de juros com as taxas de retorno das cooperativas foram extintas. Se este quadro não for alterado, as cooperativas poderão enfrentar problemas financeiros nos próximos anos, a despeito de seu excelente desempenho produtivo e de sua importante contribuição para a economia do RS.

Após a exposição de Sergio Feltraco, a palavra passou para José Miguel Preto, Engenheiro Agrônomo, Pesquisador da Conexus e Doutor em Políticas Públicas pela Universidade Católica de Pelotas com uma tese sobre a crise das Cooperativas de Laticínios da Agricultura Familiar no Rio Grande do Sul em meados da década passada. Neste trabalho – do qual tive a honra de participar como coorientador – Preto demonstra que o principal determinante da crise e falência de diversas cooperativas foi a subestimação dos impactos econômicos da inclusão de produtores de baixa produtividade, localizados a grande distância do centro de processamento e relativamente isolados. A tese é de que o princípio – em si mesmo, válido – da inclusão dos pequenos produtores não foi adequadamente mediado por princípios técnicos de sustentabilidade econômica das cooperativas.

Em consonância com Feltraco, Preto defendeu o ponto de vista de que faltaria qualificação técnico-econômica aos gestores das pequenas cooperativas do campo da agricultura familiar que, havendo emergido nos anos 90 do século passado e na primeira década do século XXI, não sobreviveram à queda de demanda e de preços que se seguiu à crise mundial de 2008, à crise interna de 2015/6 (no início do segundo mandato de Dilma Rousseff) e à operação Leite Compensado. Mas, da perspectiva de Preto, as carências de qualificação **não** se devem primariamente à ausência de instituições aptas e dispostas a prestar apoio e assessoria. Tanto as Universidades Regionais quanto Organizações Cíveis de Interesse Público (OSCIPs) prestam consultorias qualificadas a custos mínimos, consistentes com as possibilidades de pagamento das organizações cooperativas sem fins lucrativos. No limite, estas consultorias podem ser disponibilizadas até gratuitamente. A raiz dos problemas está mais embaixo: muitas vezes os dirigentes recusam as orientações técnicas, atribuindo às mesmas um viés ideológico de caráter tecnocrático e economicista. Um viés que,

pretensamente, seria antagônico ao princípio norteador das cooperativas do campo da agricultura familiar: a inclusão de todo e qualquer produtor ao sistema cooperativo.

O problema – salientado por Pretto – é que quando a inclusão é levada além de um certo limite, incorporando produtores situados a grande distância, de baixa produtividade e cujo produto é de qualidade e sanidade inferior ao padrão dos demais, os custos de operação da cooperativa se elevam significativamente e as sobras diminuem ou, até, cessam de existir. Se não há sobras, não há como constituir um fundo de reserva para sustentar as operações em tempos de “vacas magras”. Nestes períodos, a cooperativa se vê obrigada a pagar ao produtor da matéria-prima um preço inferior ao da concorrência que acumulou reservas nos tempos de “vacas gordas”. O resultado é que os produtores mais competitivos, que produzem em volume maior, mais bem situados nas linhas de produção e cujo produto é de elevada qualidade, tendem a abandonar a cooperativa, entregando seu produto para quem remunera melhor.

Entendo que as falas de Pretto e Feltraco foram essencialmente complementares. Para ambos, o que falta **não** é capacidade produtiva da agropecuária em geral (ou, em particular, ou familiar), **não** é espírito cooperativo e tampouco é ausência de instituições aptas e dispostas a prestar apoio e consultoria. O que falta, acima de tudo, é uma agência reguladora capaz de, não apenas orientar as boas práticas e fiscalizar se elas estão sendo cumpridas, mas, igualmente bem, punir e premiar as cooperativas que atuam dentro dos cânones de sustentabilidade econômica de longo prazo. E o instrumento de premiação/punição deveria vir associado ao acesso - ou não! - a um sistema de crédito de curto prazo e financiamento de longo prazo especificamente voltado para as cooperativas. Um sistema que as livrasse das taxas de juro exorbitantes e altamente voláteis do sistema de crédito bancário privado no país. Apesar da existência do Pronaf e das Cooperativas de Crédito (como a Cresol) que operam com taxas de juros inferiores ao mercado privado e que privilegiam a produção familiar, a disponibilidade de recursos destes sistemas raramente dá conta das necessidades de financiamento das cooperativas. Especialmente das cooperativas agropecuárias, cujas margens de retorno são baixíssimas, contrastando com custos de operação crescentes em função do crescimento da produção agrícolas e dos custos dos insumos agropecuários.



Por fim, Pretto comentou a fala de Feltraco, afirmando acreditar que seja essencial realizar o monitoramento dos resultados das cooperativas com vistas a identificar possíveis problemas de taxa de retorno e fluxo de caixa que possam levar, eventualmente, a crises e falências. Para evitar este processo, será preciso, contudo, que, na medida em que emerjam sinais preocupantes, a OCERGS e/ou a FECOAGRO (ou ambas) disponibilizem sistemas de assessoria e consultoria. Além disso lembrou que as inflexões nas políticas de financiamento, apoio e controle das cooperativas é algo previsível em um país onde praticamente inexitem políticas de Estado e, por consequência, distintos governos, com projetos distintos para o país, tem uma capacidade muito grande de impor transformações radicais na condução da economia. Portanto, as cooperativas devem estar preparadas para inflexões muito grandes nas políticas de crédito, financiamento, regulação e assistência. No plano específico do financiamento, ele acredita ser da maior importância a constituição de fundos de aval constituídos com base no aporte de distintas cooperativas que funcionariam como base e garantia para o financiamento das cooperativas produtivas através das cooperativas de crédito. Vale dizer: para Pretto, o trabalho que Feltraco entende que caberia a uma agência reguladora – de monitoramento, fiscalização e eventual punição através da limitação de acesso a crédito preferencial – deveria ser, pelo menos em parte, assumido pelo próprio sistema cooperativo. Como Pretto salientou no debate, não se trata de negar a necessidade de políticas públicas efetivas de monitoramento, fiscalização, apoio e financiamento por linhas específicas e consistentes com a função social do cooperativismo. Trata-se tão somente de entender que, dada a instabilidade dos governos e das políticas econômicas efetivamente implantadas, é preciso que o sistema cooperativo construa sua própria rede e sistema de ordenança e apoio.

A fala seguinte foi de Guillermo Dawson, Diretor-superintendente da Cooperativa Central Gaúcha de Leite (CCGL), uma das maiores cooperativas do Brasil, com mais de 170 mil produtores associados nas 22 cooperativas associadas. Em sua fala, Dawson recuperou a história da CCGL, desde sua criação, passando pela crise de crédito e financiamento dos anos 90 (que levou à venda das instalações industriais para a Avipal) e sua recuperação em novos moldes a partir de meados da primeira década do século XXI. Segundo Dawson, as principais mudanças implantadas na nova CCGL se encontram no cruzamento da logística com a qualidade. A retomada do processamento de leite deu-se com a opção de localizar a planta industrial mais

distante dos principais centros consumidores, mas significativamente mais próxima das principais bacias leiteiras do RS. Esta opção deprimiu o período de transporte do leite *in natura* (e, por extensão dos custos associados ao mesmo) e teve um impacto positivo na qualidade do produto. Também com vistas a reduzir custos de transporte e operar com um mercado mais amplo, adotou-se a estratégia de privilegiar a produção de leite em pó, por oposição ao leite fluido. Ao longo do tempo, o sistema foi passando por um processo de diversificação da produção, mas mantendo a opção por privilegiar produtos com maior valor agregado e de menor relação massa/volume; como é o caso do leite condensado e o creme de leite.

O relato de Guillermo Dawson sobre a CCGL e suas estratégias de minimização de custos e inovação merecem ser ouvidas diretamente da fonte. O contraste da CCGL com o relato feito por José Miguel Pretto das pequenas cooperativas de laticínios que foram liquidadas por subestimarem a importância das variáveis técnico-econômicas para sua sustentabilidade econômica não poderia ser maior. Acredito que não há como traduzir e sintetizar, aqui, por escrito, todas lições que Dawson trouxe para o tema da gestão economicamente sustentável das cooperativas agropecuárias. Nesse sentido, recomendo fortemente a audiência de sua exposição, que se inicia aos 52 minutos do vídeo com a gravação da mesa ([aqui](#)), e passo para o tema seguinte: a exposição do debate.

#### **4) O Debate**

Em função da ausência do representante da OCERGS na mesa, o tempo para debates ficou mais largo que o usual e eu, na função de mediador, aproveitei para fazer algumas considerações sobre as razões que nos levaram a incluir o tema do cooperativismo no Seminário. Qual era a questão que orientava nossa decisão?

A relação entre cooperativismo e desenvolvimento regional tornou-se um tema de reflexão para mim a partir da experiência como consultor do Programa Oeste em Desenvolvimento. Este programa teve sua origem na preocupação dos gestores da Itaipu Binacional com a sustentabilidade orçamentária das municipalidades do entorno do lago quando as mesmas deixassem de receber os *royalties* aos quais faziam jus em função da perda de área com a inundação. A avaliação geral era de que os investimentos realizados com os valores pagos às municipalidades não teriam tido efetividade para a promoção do desenvolvimento econômico dos municípios lindeiros e os valores pagos por Itaipu seriam essenciais para sustentar as despesas de custeio

das prefeituras. Fui contratado, então, para fazer um diagnóstico da economia da região – o Oeste Paranaense – e traçar as linhas gerais de um programa de aceleração do crescimento regional e local.

A estratégia que adotamos foi a de identificar quais eram as principais cadeias propulsivas do território, vale dizer, aquelas que apresentam um saldo líquido positivo em suas transações com o exterior (à região) e, portanto, garantem um fluxo líquido de recursos e rendas para os domiciliados no território, estimulando seu mercado interno. Simultaneamente, buscávamos identificar as cadeias mais longas (com rebatimentos no campo e na cidade) e mais democráticas em termos de geração de trabalho e renda.

Logo nos deparamos com as atividades agroindustriais da região centradas na proteína animal e lideradas por cooperativas, tais como Lar, C-Vale, Copavel, Frimesa, dentre outras. E entramos em negociações com as mesmas com vistas a identificar seus gargalos, vale dizer, aqueles “nós” que limitam sua rentabilidade e/ou demanda e que poderiam ser “desatados” com o apoio de um *pool* de entidades como a Itaipu Binacional, a Fundação Parque Tecnológico de Itaipu, o Sebrae, a Associação dos Municípios do Oeste Paranaense, os Conselhos Municipais de Desenvolvimento, dentre outras. E foi criado um programa mínimo com a hierarquização dos gargalos e câmaras técnicas para o detalhamento e acompanhamento das ações.

Um dos maiores sucessos desta organização foi o cancelamento da renovação automática das concessões rodoviárias que cobravam preços abusivos no Paraná, deprimindo a rentabilidade das atividades que produzem mercadorias com elevado volume por unidade de valor (grãos, carnes, leite, etc.). Mas muitas outras vitórias foram sendo conquistadas, inclusive acordos internacionais para financiamento de pequenos investimentos no território (em especial, com o Banco Interamericano de Desenvolvimento)<sup>50</sup>. O mais importante, contudo, foi o adiamento da troca da gestão brasileira da Itaipu Binacional após o impeachment da Presidente Dilma. As lideranças políticas e empresariais da região Oeste – com ênfase nas cooperativas - exigiram que o novo nome a ser indicado deveria se comprometer com a manutenção do Programa Oeste em Desenvolvimento e com o financiamento de parte do mesmo pela estatal.

**Vale dizer: a comunidade impôs à nova gestão que um programa**

---

<sup>50</sup> Para maiores detalhes do projeto, veja-se o texto de Herlon Almeida na próxima seção deste e-book.

**estruturado como “de governo” fosse alçado à condição de programa de Estado.**

Intrigado com o sucesso inusual do programa, comecei a estudar as cooperativas paranaenses. Desse estudo, resultou um dos verbetes de minha autoria do [Dicionário Contemporâneo de Cooperativismo](#), voltado especificamente à análise das cooperativas agroindustriais no Paraná. O primeiro parágrafo do verbete traduz as conclusões parciais e coloca uma nova e inquietante questão. Reproduzimo-lo abaixo.

Em 2021, o faturamento das 100 maiores organizações produtivas nacionais e estrangeiras que operam no agronegócio brasileiro foi de R\$ [1,3 trilhão](#). A lista das 100 maiores organizações é aberta pela JBS seguida de empresas de expressão mundial, tais como Cosan, Marfrig, Cargill, Bunge, Ambev, Susano, Klabin, dentre outros. Dentre as 100 maiores organizações por faturamento, 28 são cooperativas agroindustriais nacionais. Destas, 50% (14 dentre as 28) estão sediadas no Paraná e operam fundamentalmente neste Estado, auferindo 60,3% do faturamento total das maiores cooperativas (Forbes, 2022). **De sorte que se impõe uma questão: por que o cooperativismo agroindustrial do Paraná apresenta uma performance tão diferenciada?** (Paiva, 2022)

O autor que melhor responde a esta questão é Sigismundo Bialoskorski Neto, em sua tese de doutorado (disponível [aqui](#)), que foi dedicada à análise das boas práticas de gestão cooperativa e que tomou as cooperativas agroindustriais paranaenses como modelo a ser seguido. Os esclarecimentos de Bialoskorski foram de grande proveito. Mas eles ainda me pareciam insuficientes para explicar como e porque as maiores cooperativas do Paraná, que contavam com um número muito menor de estabelecimentos associados às cooperativas do que o Rio Grande do Sul (106 mil x 143 mil; segundo o Censo Agropecuário de 2017<sup>51</sup>), alcançavam obter um faturamento 8,5 vezes maior que as maiores cooperativas gaúchas. Nosso Estado também não se sai bem na comparação com Santa Catarina, cujas maiores cooperativas faturaram, em 2021, mais do que o dobro das grandes cooperativas gaúchas a despeito do Estado contar com menos da metade de estabelecimentos rurais associados.

Na tentativa de entender os determinantes desta realidade, passei a pesquisar a estrutura do cooperativismo paranaense e gaúcho. E constatei que o cooperativismo

---

<sup>51</sup> O Censo Agropecuário informa o número de **estabelecimentos** em que há pelo menos um produtor cooperativado. Mas o número de associados é sempre maior do que o número de estabelecimentos, pois é comum ter mais de um membro da família vinculado à cooperativa.

agroindustrial do Paraná é muito mais concentrado do que o gaúcho, contando com aproximadamente a metade do número de organizações (algo como 60 x 120) do Rio Grande do Sul. Desde logo, este fato contribui para emprestar vantagens de escala e competitividade ao cooperativismo agroindustrial paranaense. Não será gratuito, pois, que, a despeito do Valor Agregado Bruto da Agropecuária dos dois Estados ser similar<sup>52</sup>, o faturamento total das cooperativas paranaenses (em torno de R\$ 150 bilhões) é aproximadamente duas vezes maior do que o faturamento do mesmo ramo cooperativo no RS (em torno de R\$ 75 bilhões). Evidentemente, **o diferencial encontra-se na agregação de valor.**

Mas tamanho diferencial de agregação de valor não pode ser explicado apenas em função das vantagens de escala oriundas do menor número de cooperativas agroindustriais no Paraná com relação ao Rio Grande do Sul. Minha hipótese era de que as diferenças estavam baseadas na adoção de estratégias distintas. Com vistas a averiguá-la, busquei agendar entrevistas com lideranças do cooperativismo em geral e do cooperativismo agroindustrial no Paraná e no Rio Grande do Sul. O que me levou a uma outra constatação algo surpreendente: a despeito de morar no RS e ter uma agenda bastante flexível, foi muito mais fácil conseguir audiência com lideranças do cooperativismo no PR do que no RS. Creio que parte da diferença se deva à minha atividade como consultor na construção do Programa Oeste em Desenvolvimento, em contraste com a virtual ausência de atividades junto ao cooperativismo gaúcho. Não obstante, conto com inúmeros amigos que atuam dentro do sistema cooperativista que buscaram abrir portas e sou docente de uma instituição – a Faccat – com relações muito fortes com o cooperativismo gaúcho (assim como a Unijuí, do Professor Büttgenbender), mas, nem assim, alcancei audiência para minha pesquisa.

Mas obtive excelentes entrevistas com lideranças das cooperativas do Oeste Paranaense. Que trouxeram dois pontos fundamentais. Em primeiro lugar, fui informado que o foco na proteína animal (por oposição à produção de grãos em geral, e da produção sojícola em particular) adveio de uma demanda e alerta dos produtores rurais associados acerca do problema sucessório. Segundo os produtores, os filhos

---

<sup>52</sup> Paraná e RS vêm disputando a quarta posição no PIB nacional há alguns anos. Em 2020, o Paraná voltou a superar o PIB gaúcho. Mas se tomarmos a média dos últimos quatro anos, o PIB total dos dois Estados é praticamente o mesmo, com pequena vantagem para o RS. Diferentemente o VAB Agropecuário paranaense supera o gaúcho de forma sistemática em torno de 10%. Esta diferença, contudo, não é capaz de explicar a enorme diferença no faturamento das cooperativas agroindustriais dos dois Estados.

jovens estariam abandonando a lida rural na medida em que as atividades agrícolas temporárias (soja, milho e trigo) eram passíveis de mecanização e não geravam renda suficiente, seja no campo, seja na cidade, para a permanência dos potenciais sucessores na localidade. As cooperativas paranaenses contrataram consultorias com vistas a identificar uma solução para este problema e foram alertados para a necessidade de: 1) realizarem uma transição produtiva para **atividades permanentes**, em especial para a pecuária de pequenos animais estabulados (avicultura, suinocultura, produção leiteira). Esta atividade além de gerarem ocupação e renda todo o ano, são agregadoras de valor e demandam um volume não desprezível de mão de obra no processamento, propiciando ocupação para os filhos dos pequenos agricultores até que o processo sucessório se completasse.

Feita esta exposição, perguntei aos palestrantes como eles viam a questão das diferenças entre as estratégias e resultados das cooperativas paranaenses e gaúchas.

O primeiro a responder foi o Professor Pedro Büttendbender. Ele considerou que, sem dúvida, há lições que podem e devem ser apreendidas pelo cooperativismo gaúcho das experiências em outros Estados, regiões e territórios. E, dentre estas lições, muito provavelmente se encontra a questão de descomoditização e a agregação de valor através da agroindustrialização. Não obstante, Büttendbender lembrou que também há, no RS, cooperativas agroindustriais de grande sucesso e significativa agregação de valor, como, por exemplo, a CCGL, representada na mesa pela presença do Guillermo Dawson. Além disso, o RS também conta com experiências de cooperativismo muito bem-sucedidas nas mais diversas áreas para além do cooperativismo agroindustrial, como, por exemplo, no cooperativismo de crédito, onde temos liderança nacional. Por fim, Büttendbender considerou que qualquer comparação entre a dinâmica do cooperativismo de diferentes Estados e regiões deve levar em consideração a história peculiar que lhes deu origem, o tipo de apoio recebido dos governos estaduais, a cultura e a propensão ao cooperativismo de cada região, dentre outros elementos. Tomar o resultado final e atual do cooperativismo paranaense, sem conhecer sua trajetória e suas especificidades, não é o caminho mais adequado para estabelecer metas e objetivos para o cooperativismo gaúcho.

Sergio Feltraco iniciou sua intervenção manifestando acordo com todas as colocações de Büttendbender. Mas reconheceu que existe uma matriz comum do cooperativismo dos três Estados da Região Sul e que é muito importante estabelecer

comparações com a dinâmica das cooperativas catarinenses e paranaenses. Na verdade, segundo Feltraco, o processo de monitoramento da performance financeira e contábil das cooperativas gaúchas vem sendo feito em paralelo com cooperativas paranaenses que abriram seus dados para este trabalho da Fecoagro e da Ocergs. Além disso, Feltraco concordou com a necessidade de estabelecer metas para o cooperativismo gaúcho em geral e para o cooperativismo agroindustrial em particular. Estas metas passariam, sim, pela descomoditização e agregação de valor. Neste sentido, ele relatou que este trabalho tem que contar com políticas públicas de apoio. E, nesse sentido, a experiência relatada do Programa Oeste em Desenvolvimento é de grande importância. Pois, de fato, precisamos de políticas perenes, de Estado. E estas só se constituem através da mobilização conjunta de diversas organizações sociais. Por fim, Feltraco lembrou que o faturamento das cooperativas agroindustriais é muito afetado pelas condições climáticas. E o RS apresenta uma instabilidade pluviométrica maior do que os demais Estados do Sul, o que afeta a produtividade e rentabilidade do agronegócio. Assim, é importante tomar uma série mais longa para realizar comparações consubstanciadas.

Segundo José Pretto seria essencial ter informações bem consubstanciadas sobre o enfrentamento da crise dos anos 80 sobre o cooperativismo do Paraná. No caso do RS, o impacto associado às mudanças na legislação e padrão de financiamento foram muito grandes. E não houve, num primeiro momento, qualquer apoio governamental. Seria preciso ver como o processo se deu no Paraná para fazer uma avaliação determinada. Além disso, mesmo que eles tenham entrado em crise, mas após o RS, a observação dos nossos erros – normais, quando se entra numa tempestade no mar sem aviso prévio – serviram de bússola para eles, mesmo que no sentido oposto: o que não fazer. Por fim, é preciso entender que o Paraná se encontra ao norte do RS. E esta diferença é muito mais significativa do que se poderia pensar. Eles podem ter duas safras de verão. Nós não podemos. Duas safras é praticamente o dobro da produção. Só esse fator já permite entender muita coisa. Além disso, ao terem duas safras, eles não precisam optar entre milho OU soja. Eles produzem os dois e, portanto, têm uma ração balanceada e mais barata. O que lhes dá vantagens competitivas na pecuária estabelecida. Além disso, o grande centro consumidor do país é a região Sudeste. O Paraná está colado em São Paulo. Logo, os custos de frete para o atendimento do mercado paulista e carioca são muito menores. Por fim, é preciso

entender que o Estado do Rio Grande do Sul vem apresentando uma performance econômica inferior à (ela mesma, medíocre) dinâmica brasileira nos últimos 40 anos. E o Estado – no sentido, agora, de instância pública, que administra os recursos orçamentários – está falido, com capacidade diminuta a realizar políticas públicas de apoio a setores e cadeias e investir no enfrentamento dos gargalos logísticos do RS. A Emater do RS sequer consegue dar assistência técnica adequada aos produtores. Então o encargo cai sobre as cooperativas. A CCGL presta assistência, certo Dawson? Só que custa, vale dizer, os custos de operação acabam sendo maiores e a margem de retorno tende a ser inferior.

Tal como os demais palestrantes, Dawson iniciou sua resposta concordando com as falas anteriores. Mas também acrescentou alguns elementos novos. Segundo Dawson, parcela expressiva dos produtores rurais e os líderes de cooperativas do Oeste catarinense e paranaense são gaúchos ou filhos de gaúchos que imigraram levando uma certa cultura de cooperativismo da terra de origem. Mas muitos deles buscavam, não apenas terras mais baratas, mas, também, introduzir inovações na gestão cooperativa. E, do seu ponto de vista, os padrões de governança das novas cooperativas criadas nessas regiões se mostraram mais adequadas para o enfrentamento da grande crise dos anos 80 e 90. Neste sentido, cabe, sim, olhar para as inovações e para o planejamento estratégico das cooperativas paranaenses (de forma especial) e catarinenses para aprender com as mesmas e reproduzir no RS aquilo que é viável e pertinente. De qualquer forma, em consonância com o que os demais participantes do debate já colocaram, também é preciso ver que as cooperativas gaúchas, na medida em que se recuperaram da crise do final do século passado, estão introduzindo novos padrões de governança. Por exemplo, a CCGL é uma cooperativa central que recebe leite de mais de uma bacia no RS e conta com um número muito grande de produtores associados. Dar assistência técnica a cada um deles envolveria um custo elevadíssimo e há sistemas digitais que permitem prestar alguns serviços mais simples de apoio ao produtor à distância. O que nós fizemos? Em 2019 introduzimos uma plataforma digital que, hoje, já cobre uma parcela muito grande dos produtores associados à CCGL. Acredito que não exista outra cooperativa no Brasil com o mesmo grau de cobertura e apoio digital dos seus associados. E a ideia é ir enriquecendo este sistema de forma a garantir o máximo de apoio, transparência na gestão e qualificação na governança da cooperativa.



O público trouxe duas novas perguntas. A primeira referente ao papel dos governos no apoio (ou na falta dele) às cooperativas e sobre a capacidade de mobilização das cooperativas para exigir ações do setor público que contemplem seus interesses. Até que ponto a diferença de dinamismo das cooperativas gaúchas e paranaenses não se encontraria na conquista, por parte das últimas, de um padrão de audiência junto ao governo que as cooperativas gaúchas ainda não têm?

A segunda pergunta tomou por base a questão da integração. Uma vez que as cooperativas do Paraná privilegiaram a pecuária de pequenos animais, elas teriam adotado um sistema de integração – através do fornecimento de ração, atendimento veterinário, normatização de equipamentos, assistência técnica, etc. – que as cooperativas gaúchas, baseadas na produção de grãos e na produção de leite a pasto não alcançam ter. Qual a relação entre a ausência de integração e a emergência de comportamentos oportunistas por parte dos associados, que vendem a produção para a cooperativa quando o preço é melhor do que aquele que ele encontra na concorrência. Mas deixa de fazê-lo se outros agentes – inclusive privados – oferecem preços mais elevados? A baixa margem de retorno das cooperativas gaúchas não estaria associada a esta falta de integração?

A rodada de respostas foi invertida e o primeiro respondente foi Guillermo Dawson. Ele começou reconhecendo que ainda há muito por avançar no sentido de um maior comprometimento das cooperativas com os projetos locais, regionais e estaduais de desenvolvimento. E que ele acredita que o cooperativismo gaúcho não tem plena noção de sua força e poder de pressão política no sentido de obter conquistas junto aos governantes. Segundo ele, é um pouco como aquela história do elefante que foi amarrado à árvore desde pequeno e, quando cresceu, não tinha noção de sua força, ficando parado no mesmo lugar apesar de poder romper a corda e, até mesmo, se quisesse, derrubar a árvore. Sobre a questão da integração e da sua capacidade de ampliar a taxa de retorno das cooperativas ao limitar práticas oportunistas, Dawson manifestou discordância. Segundo ele, se a cooperativa não é capaz de oferecer um melhor atendimento e retorno para o produtor, então ela não está cumprindo a função pela qual foi criada. Se a fidelidade passa a ser função de “amarras”, a cooperativa assume o mesmo papel de uma empresa privada qualquer.

A palavra passou para Pretto e ele manifestou uma discreta discordância da posição do Dawson. Segundo ele, não resta dúvida de que o objetivo da cooperativa é

garantir uma remuneração maior e melhores condições de trabalho ao produtor. Porém, tal como ocorre com as empresas, as cooperativas podem passar por momentos de dificuldade que não estão direta ou prioritariamente ligadas a má gestão ou má governança. Por vezes, a origem do problema são – por exemplo – intempéries climáticas que deprimem o volume produzido e elevam os preços ao produtor e ao consumidor. A depender da estratégia de distribuição de sobras e administração de reservas, bem como da política monetárias e financeira do governo federal, a cooperativa pode vir a se encontrar numa situação de liquidez e fluxo de caixa que a impeça de operar, neste momento, com os mesmos preços pagos por agentes privados que contam com financiamento externo, como era o caso da Nestlé. Quando há integração, há um pouco mais de controle sobre o comportamento oportunista, sim. A questão não é a de generalizar ou pretender que todos os produtores ajam de forma oportunista. A questão é de reconhecer que, sim, alguns agem de forma oportunista. E se eles são os produtores de maior produtividade e menor custo de coleta para a cooperativa, sua perda pode ter consequências muito danosas. Sobre a questão da possibilidade das cooperativas serem mais atuantes e demandantes sobre o Estado, Pretto afirmou que a mobilização política das cooperativas gaúchas pode até ser pequena, aquém da mobilização das paranaenses. Mas há que se entender, acima de tudo, que o Estado do RS está falido. Ele pouco pode fazer. É um problema de cobertor curto. Se tapa os pés, deixa a cabeça e os ombros de fora. E vice-versa.

A perspectiva de Feltraco é discretamente discrepante da de Pretto. Do seu ponto de vista, os desafios competitivos impostos pela globalização e pelos diferenciais competitivos de agentes nacionais (como as cooperativas) e multinacionais (que têm acesso a financiamento de longo prazo com taxas de juros baixíssimas nos países de origem) impõem, sim, políticas públicas de apoio às organizações produtivas de grande enraizamento local e regional. O fato de que o setor público gaúcho esteja com dificuldades financeiras nunca o impediu de oferecer Fundopem (por vezes “turbinado”) para empresas multinacionais. E poucas vezes concedeu benefícios similares às organizações produtivas locais e, em especial, às cooperativas. Neste sentido, por sinal, a gestão do Secretário do Desenvolvimento Mauro Knijnik, durante a gestão Tarso Genro, é um ponto fora da curva e é uma excelente demonstração de que, sim, o poder público poderia fazer muito mais pelo cooperativismo gaúcho. Em suma: Feltraco entende que uma maior mobilização das lideranças do sistema

cooperativo gaúcho para a adoção de políticas estaduais em defesa e apoio de seus interesses é importante e pode ser frutuoso. Sobre a questão da integração, Feltraco defende que esta é uma questão que deve ser avaliada por distintos “metros”. De um lado, há a questão do pertencimento, da percepção de que defende algo que é de propriedade coletiva, e que dificulta a emergência de ações oportunistas. De outro, há que se reconhecer que, tanto a cooperativa enquanto pessoa jurídica, quanto o produtor, são agentes econômicos que precisam trabalhar pela sustentabilidade de seus empreendimentos. E, para tanto, a busca de segurança e retorno é essencial. Então, por vezes, podem emergir situações conflituosas, em que a fidelidade e a busca de máximo benefício no curto e no médio prazo entram em conflito. Segundo Feltraco, não há uma solução simples e universal para esta questão. O ideal seria prescindir da integração para fidelizar. Mas também é inegável que a integração contribuiu para este processo.

Büttenbender iniciou sua intervenção final frisando que “as cooperativas são organizações coletivas, associações de pessoas com finalidades econômicas e sociais em que a autonomia e a liberdade se expressam pela adesão livre do associado”. Neste sentido, se os processos de integração passam a ser instrumentos de restrição da liberdade do associado, eles vão contra o princípio elementar do cooperativismo. De outro lado, tal como Pretto e Feltraco colocaram, as cooperativas são organizações econômicas submetidas a uma concorrência pesada de estruturas produtivas que contam com vantagens de escala e vantagens financeiras indubitáveis. Então é preciso, sim, aprofundar e aprimorar os sistemas de fidelização. Evitando, contudo, sempre que possível, a adoção de padrões de integração que ofendam os princípios básicos do cooperativismo.

Sobre a questão das políticas públicas, Büttenbender trouxe duas considerações. Em primeiro lugar, criticou a perspectiva de que a política de desenvolvimento é feita a partir do Palácio do Piratini, e defendeu o padrão bottom-up de planejamento e gestão, do qual os Coredes são o exemplo maior. Porém, Büttenbender também reconheceu que o orçamento público é, em sua essência, definido em Porto Alegre pelo Piratini em negociações com a Assembleia Legislativa. E este orçamento tem impactos sobre a estrutura produtiva e a capacidade competitiva dos grupos econômicos. Por isto mesmo, segundo o professor Büttenbender, já passou da hora das associações cooperativas, as centrais, as confederações, a Ocergs, pautarem os governos. Não se

trata apenas de dialogar, mas de definir uma pauta e exigir ações. Para o Professor Büttenbender, parece haver uma confusão entre dirigentes e lideranças cooperativas no RS, que tomam o princípio do apartidarismo das organizações cooperativas como sendo um princípio de afastamento da disputa política em geral. A política é o espaço do diálogo e negociação com os gestores públicos. As cooperativas são organizações produtivas civis com um enorme rebatimento na dinâmica econômica gaúcha e na qualidade de vida das pessoas. Elas não podem se alienar do debate política e da interferência nas políticas de desenvolvimento. Como, aliás, ninguém, nenhum indivíduo e nenhuma entidade deveriam fazer. A função precípua dos governos é a de contemplar as demandas da sociedade civil organizada.

### 5) Conclusão

Creio que a mesa e o debate que se seguiu às exposições foi muito esclarecedor, não sendo necessário fazer, aqui, uma síntese do mesmo. Contudo, parece-me que alguns pontos que emergiram na discussão mereçam destaque. Em primeiro lugar, gostaria de chamar a atenção para o alerta trazido por Sergio Feltraco acerca da queda da margem de contribuição das cooperativas agroindustriais, manifesta no descolamento entre os preços das commodities agrícolas e o faturamento – em ascensão – e as sobras que se mantiveram estáveis. A sinalização feita por Feltraco de que esta evolução era preocupante, apontando para um exacerbamento do padrão competitivo numa conjuntura de juros elevados e ausência de políticas públicas de financiamento e apoio ao investimento e modernização das cooperativas agroindustriais, veio a se revelar premonitória, com a crise da Languiru e da Piá no ano de 2023.

Para além disso, creio que a grande contribuição da mesa se encontra no reconhecimento de que, **se as cooperativas prescindem de tutela (vigente durante os governos militares), elas não prescindem de regulação, fiscalização e apoio governamental.** Seja do Governo Federal, seja dos Governos Estaduais.

Não obstante, como bem lembrou Pretto, dada a crônica instabilidade política do país e da virtual ausência de políticas de Estado (por oposição a políticas de Governos) é importante que o sistema cooperativo – articulado, no RS, em torno da

OCERGS, da FECOAGRO e do SESCOOP/RS – tratem de constituir, eles mesmos, sistemas de monitoramento, apoio e (auto)regulação das cooperativas.

Por fim, creio que é da maior importância o alerta de Dawson: o elefante precisa tomar consciência de seu tamanho e força, e passar a exigir o que lhe é de direito. No mesmo sentido, é fundamental resgatar de forma radical, tomar pela raiz, a mensagem deixada por Büttgenbender em sua fala final: não podemos confundir participação social e política com partidarismo. As cooperativas, seus associados, suas lideranças, seus funcionários, fazem parte da sociedade, dinamizam a economia e, muitas vezes, substituem o Estado em suas funções de assistência técnica e apoio aos produtores. Por isto mesmo, elas não têm apenas o **direito** de pautar governos e demandar políticas em sua defesa e de seus cooperados. Elas têm **obrigação** de fazê-lo. Um governo que não é pautado e fiscalizado pela sociedade civil é um governo que foge ao controle daqueles a quem ele deveria servir.

## VIII. Sétima Mesa Temática: O Desenvolvimento Local e Regional Promovido e Realizado desde o Território – 18/07/2022

A Sétima Mesa Temática está disponível em: [Desenvolvimento Endógeno, Planejamento Local-Regional e Solidarização - YouTube](#)

Essa Mesa Temática foi composta pelos seguintes Palestrantes e Mediado:

- **Ladislau Dowbor** – Professor da PUC-SP
- **Herlon Almeida** – Ex-Coordenador e Idealizador do *Programa Oeste em Desenvolvimento* no Paraná
- **Juliana Agatte** - Secretária Municipal de Governo, Planejamento e Finanças de Araraquara (palestrante não enviou texto ou slides para constar do e-book)
- **Marcos Alexandre Cittolin** – Ex-Secretário Municipal de Passo Fundo
- **Inácio Beninca** – Gerente Comercial do Cresol da RMPA (palestrante não enviou texto ou slides para constar do e-book)
- **Mediador: Carlos Águedo Paiva** – Professor da FACCAT e Presidente da Pardoxxo Consultoria Econômica.

## **1. Gestão descentralizada e participativa em tempos de conectividade em rede**

**Ladislau Dowbor<sup>53</sup>**

Nesta terceira década do milênio, os municípios continuam enfrentando os desafios de serem em grande parte espectadores de embates políticos e batalhas por recursos que se desenvolvem em Brasília, e frequentemente os prefeitos são reduzidos a buscar na capital fragmentos de emendas parlamentares ou outras fontes para financiar os seus programas. Temos de dar aos municípios, hoje em dia amplamente urbanizados, os meios necessários para desenvolver o país a partir da base. O povo mora nos municípios, os projetos e programas precisam em última instância ser geridos no ponto de chegada.

O Brasil é imenso, e tem 5.570 municípios, com condições e características muito diferenciadas. Cresceu muito a importância de se implementar uma agenda com vistas a desbloquear e dinamizar as iniciativas autônomas de desenvolvimento concebidas sob o enfoque local, a partir das próprias comunidades. Programas de distribuição de renda ajudam sem dúvida na base da sociedade, e continuam essenciais, mas hoje se entende a necessidade da introdução de programas de inclusão social em larga escala, promovendo o desenvolvimento local integrado, articulando numerosos setores de atividade, assegurando a plena inclusão produtiva que é indispensável ao desenvolvimento sustentado.

O desenvolvimento sempre foi visto como processo que chega a uma região ou “baixa” de esferas superiores, sob a forma de investimentos públicos ou instalação de empresas privadas. A modernização, no sentido amplo de geração de emprego e renda, valorização da pequena e média empresa, combate à pobreza, redução das desigualdades, provimento de políticas públicas de qualidade, sustentabilidade ambiental, tende a ser vista em grande parte como dinâmica que vem de fora e que a comunidade aguarda que chegue.

Décadas de experiências com projetos de desenvolvimento comprovam, no entanto, que a capacidade de auto-organização local, a riqueza do capital social, a

---

<sup>53</sup> Doutor em Ciências Econômicas. Consultor para agências das Nações Unidas, governos e municípios, além de várias organizações do sistema “S”. Autor e co-autor de cerca de 45 livros. Professor titular no Departamento de pós-graduação da PUC-SP.

participação cidadã e o sentimento de apropriação do processo pelas comunidades são elementos vitais em sua consolidação. O desenvolvimento não é, meramente, um conjunto de projetos voltados ao crescimento econômico. É uma dinâmica cultural e política que transforma a vida social. Somos hoje um país de 215 milhões de habitantes, dos quais 87% vivem áreas urbanas. Tolerar que tantas coisas dependam de Brasília não faz sentido. Grande parte das decisões que melhoram a nossa vida são tomadas e geridas no nível local, onde moramos e trabalhamos. Isso vale também, em grande parte, para os governos de Estado, com forte poder articulador, mas na nossa visão o local onde as pessoas moram, trabalham, estudam, se divertem, tem uma dimensão concreta insubstituível para dinamizar o desenvolvimento, e devolver às comunidades o sentimento de empoderamento, de serem construtoras dos seus destinos.

Durante a década de 2003 a 2013, foram desenvolvidos esforços importantes de inclusão e mobilização na base da sociedade. O programa Bolsa Família atingiu quase 50 milhões de pessoas, um quarto da população do país. A capacidade de compra do salário-mínimo aumentou de forma significativa durante o período, melhorando a situação de uma grande massa de assalariados e de aposentados. Foram gerados aproximadamente 18 milhões de empregos formais, somando os setores público e privado. O saneamento básico teve seus recursos triplicados, favorecendo diretamente a população de mais baixa renda. A abertura de espaço nas universidades para jovens de poucos recursos criou novo alento na comunidade mais pobre.

Inúmeros municípios, regiões, comunidades, cidades – as diferentes subdivisões que compõem os territórios locais – se deram conta desta dimensão do desenvolvimento. Construíram espaços de mobilização democrática e produtiva, onde os atores sociais – administrações públicas, empresas, sindicatos, organizações da sociedade civil – se organizaram para mobilizar o potencial local. Deixaram de esperar, arregaçaram as mangas e dinamizaram um conjunto de atividades, partindo de novos pactos e arranjos sociais e da mobilização dos recursos disponíveis. Os aportes externos são importantes, mas devem existir como complementos a uma dinâmica que pertence à própria sociedade local.

O essencial, é que orientar as políticas públicas para o bem-estar das famílias é bom também para a economia e o meio ambiente em geral. O “Norte” é uma sociedade economicamente viável, socialmente justa e ambientalmente sustentável. A gestão que



melhor funciona, consiste em uma articulação inteligente em que o governo central assegura apoio financeiro, tecnológico e institucional, buscando o equilíbrio sistêmico do desenvolvimento, mas a gestão do cotidiano dos programas e projetos seja assegurada de maneira flexível no nível local. A conectividade global que as tecnologias modernas asseguram, permite por sua vez o seguimento detalhado, em rede e em tempo real, do conjunto das iniciativas. A lenta e pesada burocracia da pirâmide tradicional dos poderes, – o município é o primeiro a sofrer os problemas, e o último a receber os recursos – precisa evoluir para formas modernas de gestão em rede mais horizontal.

O processo dinâmico dos anos 2003 a 2013, com crescimento de 3,8% ao ano, foi interrompido com os ataques a partir de 2014 e a finalização do golpe em 2016, mas deixou um aprendizado relativamente ao que funciona. Para a retomada, é imprescindível articular e generalizar novos passos de inclusão produtiva. No momento em que o poder público pode novamente implementar políticas abrangentes de incorporação da grande massa de excluídos do desenvolvimento nacional, é importante olhar para o conjunto de ações que brotam da própria iniciativa local, definindo mecanismos para estimulá-las, ou ainda para reduzir os entraves que a dificultam. Em outros termos, as políticas no nível nacional são essenciais, mas as propostas e os projetos devem em última instância gerar efeitos multiplicadores no ponto de chegada, no município, na comunidade. Em que terreno cai a semente é essencial, e essa capacidade de organização do desenvolvimento local, de transformar os aportes externos em efeitos multiplicadores, precisa ser radicalmente reforçada.

Não se trata de uma alternativa entre dar o peixe ou ensinar a pescar. Ninguém consegue pescar sem recursos. Trata-se de municiar as comunidades para que possam participar de forma ativa no crescimento nacional, mediante iniciativas autônomas de desenvolvimento local, capazes de gerar, relativamente aos programas de redistribuição, o complemento estrutural de inserção econômica, social e ambiental, numa visão ampla de inclusão produtiva.

Do ponto de vista da comunidade local, o que se propõe é uma profunda mudança de enfoque. Trata-se de trocar a pergunta “*o que o governo pode fazer por nós?*” por “*como o governo pode apoiar o que estamos empreendendo?*” Do ponto de vista das diversas instâncias de governo, das instituições públicas ou privadas de apoio, da própria academia, trata-se de entender que, somando-se às iniciativas que a

comunidade assimila como suas, a produtividade dos esforços aumenta, maximizando resultados.

É corrente a convicção, em setores das elites brasileiras, de que as pessoas na base da sociedade representam um ônus, “custos”. Na realidade, é preciso reconhecer que essas comunidades foram privadas das oportunidades a que têm direito e que as oportunidades se organizam, e se multiplicam. Apostar na capacidade produtiva da base social do país é essencial no atual processo histórico de reconstrução nacional, assim como é essencial eliminar os entraves que impedem esse potencial de se materializar. Os pobres não vivem em situação precária por falta de criatividade ou vontade, mas por insuficiência e pouca articulação dos sistemas de apoio. Trata-se de gerar e multiplicar oportunidades.

Existe no país um sólido sistema de fomento à grande empresa. Os grandes produtores rurais contam com mecanismos amplos de apoio, tanto financeiro, como de abertura de mercados no exterior. Pela própria escala de produção, os grandes grupos industriais têm como contratar consultorias especializadas para a renovação tecnológica, ou planejar campanhas publicitárias para divulgar seus produtos. Para os pequenos, existem iniciativas pontuais, mas nada que possa se comparar, nada que possa ser qualificado efetivamente como uma verdadeira política nacional de apoio ao desenvolvimento local.

Não se trata aqui de enquadrar as iniciativas locais autônomas por algum tipo de burocracia federal. Pelo contrário, trata-se de liberar os potenciais que existem, retirando entraves. Há muitas iniciativas em curso, que demonstram bem a necessidade de uma nova política nacional de apoio. Há heranças do passado que podem ser retomadas, como a Lei Geral da Micro e Pequena Empresa, inclusive porque permite ampliar o uso de recursos públicos para compras locais. Os Arranjos Produtivos Locais (APLs), organizados pelo Sebrae e que envolveram na época o Ministério da Integração Nacional e governos estaduais, constituíram importante esforço de articulação entre iniciativas de um mesmo território, para torná-las mais sinérgicas. A expansão de experiências inovadoras como o orçamento participativo tende a racionalizar o uso dos recursos públicos. A retomada do microcrédito, como existiu no quadro do Banco do Nordeste, poderá democratizar o financiamento produtivo. Redes como a Pastoral da Criança mostraram como se pode alcançar resultados

impressionantes mobilizando a capacidade local de enfrentar os problemas, como foi igualmente o caso da ASA, Articulação do Semi-Árido, com o programa de Um Milhão de Cisternas, cuja retomada é tão importante.

Tais iniciativas envolvem administrações públicas de diversos escalões, o sistema “S” nos seus diversos componentes, empresas, organizações da sociedade civil, academia, redes de pesquisa como a Embrapa – Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária – e outros. O volume de iniciativas locais pode voltar a aumentar, alimentado por um maior fluxo de recursos circulando na base mais pobre da população, com apoio científico tecnológico e no quadro da generalização da inclusão digital.

Cabe ressaltar que as experiências de desenvolvimento local bem estruturadas têm como característica central o fato de se apoiarem frequentemente em parcerias. Portanto, não se trata apenas de iniciativas pontuais, mas de organizações plurais que se articulam para dinamizar uma região, envolvendo diversos atores. As parcerias permitem que modalidades distintas de iniciativas isoladas se tornem coerentes e complementares, em vez de fragmentadas e dispersas.

Quando se pensa numa empresa, se pensa numa unidade de grande densidade organizacional. Não se pode imaginar uma economia que seja produtiva sem que as suas empresas o sejam. Da mesma forma como a economia se apoia num conjunto de empresas, o desenvolvimento do país precisa se apoiar em unidades territoriais básicas, que têm de ser administradas de forma racional e produtiva. Na realidade, os municípios constituem os blocos com os quais se constrói o país. Ainda que as instâncias superiores de gestão sejam essenciais, criando grandes infraestruturas, assegurando equilíbrio macroeconômico, fomentando equilíbrios regionais e desenvolvendo políticas tecnológicas, todo esse empenho deve se materializar em territórios bem geridos, sendo apropriado de forma inteligente, democrática e participativa pelos atores locais. O povo mora em municípios, e é nesse nível que os problemas e as oportunidades em última instância se materializam.

Por mais esforços que se façam no plano federal ou estadual, quem tem de pôr ordem na própria casa, em última instância, é o município, o espaço onde os atores sociais conhecem os seus problemas, podem se articular de forma criativa, organizando os seus sistemas de informação e monitorando as iniciativas. A questão chave que se coloca é a seguinte: como ajudar os 5.570 municípios que estão na base do país a se administrarem de forma competente? Isto porque, melhorando a capacidade de gestão

na base do país, avança não apenas a produtividade local, mas também a produtividade sistêmica do conjunto de agentes econômicos e sociais. Ao assegurar apoio descentralizado ao pequeno produtor e aos processos participativos de gestão local, se contribui para a própria democratização dos processos locais de decisão, e com isso o desenvolvimento equilibrado do país.

No conjunto, é necessário que chegue mais apoio. É necessário também que o apoio seja menos fragmentado e mais integrado no nível local. É preciso assegurar, no entanto, que esse apoio não substitua, mas fomente a apropriação local do processo de desenvolvimento. É preciso também formar pessoas para que os recursos sejam mais bem aproveitados. Trata-se de gerar soluções institucionais menos rígidas, facilitando a estruturação de consórcios intermunicipais, de parcerias entre os diversos setores, de conselhos, foros e agências de desenvolvimento. A Prefeitura e a Câmara de Vereadores formam apenas parte do universo. Menos burocracia, mais instrumentos e meios, mais flexibilidade na gestão, mais participação organizada dos atores locais, mais formação e informação, mais inclusão digital e conectividade em rede, soluções que apontem para o pleno emprego e para a sustentabilidade do processo.

Por que insistir na dimensão territorial – gestão local, de regiões e de microrregiões – do desenvolvimento, quando já existem sistemas setoriais de apoio como o Senac para o comércio, a Embrapa para a pesquisa agrícola, escolas técnicas para a formação profissional e numerosas outras unidades de apoio? Porque a produtividade sistêmica exige integração e coerência no conjunto do processo, e não adianta assegurar formação profissional se não houver recursos para investimentos que gerem empregos, assim como não será suficiente o investimento se não houver apoio tecnológico.

Toda empresa busca alocar racionalmente os fatores de produção. Para aprender a fazê-lo, existem os cursos de administração de empresas, que ensinam como gerir de maneira integrada e eficiente o conjunto dos recursos disponíveis. De forma semelhante, a unidade territorial deve aprender a otimizar o uso dos seus recursos naturais, humanos, sociais, culturais e econômicos. E sempre de forma democrática, pois os membros da comunidade, neste caso, são os donos do empreendimento.

Cabe repisar mais uma vez o argumento central. O desenvolvimento econômico real – inclusivo, participativo e democrático – não é promovido só de cima, ou só de baixo,

mas resulta da articulação inteligente de diversos tipos de aportes. O “circuito superior” da economia, para utilizar a categoria de Milton Santos, tem os meios necessários. A recuperação de equilíbrio situa-se, hoje, na área do “circuito inferior”, que representa um imenso potencial não só em termos produtivos, mas também de redução das desigualdades herdadas, através da inclusão socioprodutiva com sustentabilidade.

Um último ponto: O PIB de 2021, dividido pela população, mostra que o que produzimos anualmente de bens e serviços equivale a 13.000 mil reais por mês por família de quatro pessoas. Não somos um país pobre, somos um país dramaticamente mal gerido. Neste final de 2022, apenas dois setores da economia funcionam: a exportação de bens primários e a intermediação financeira. A primeira gera desastres ambientais, poucos empregos, e poucos efeitos induzidos de outras atividades mais modernas. Com a Lei Kandir, desde 1996 não pagam impostos. Quanto ao setor financeiro, constitui um custo, atividade meio, que se custa mais do que o fomento que gera, representa um ônus para o país. Tampouco paga impostos, desde 1995 com a isenção de lucros e dividendos distribuídos. Nosso problema não é econômico: é de organização política e social.

Observação Final: Ladislau Dowbor é economista, professor da PUC-SP, consultor de várias agências da ONU, e autor de numerosos livros e estudos técnicos sobre desenvolvimento local disponíveis online gratuitamente (*open access*) no site <https://dowbor.org>

## 2. Solidarização e Planejamento Regional bem-sucedido: o caso do Oeste Paranaense

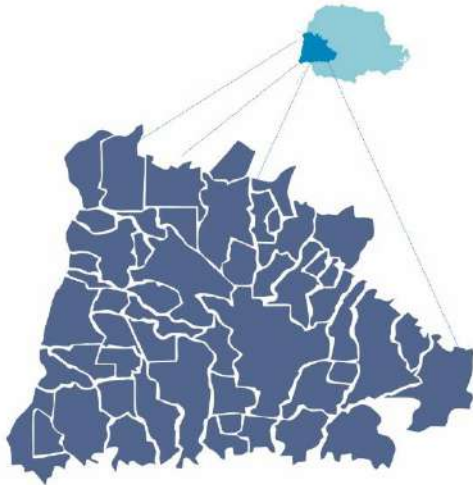
Herlon Almeida<sup>54</sup>

**Solidarização e Planejamento Regional bem sucedido:**  
**O Caso do Oeste Paranaense**

**OESTE EM DESENVOLVIMENTO**  
PROGRAMA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO SUSTENTÁVEL DO TERRITÓRIO OESTE DO PARANÁ

<sup>54</sup> Eng Agrônomo, especialista em Gestão Pública (UEPG), Administração Rural (UFPR) e Energias Renováveis (FGV). Foi Diretor Geral da SEAB no Governo do Paraná e Superintendente de Energias Renováveis na Itaipu Binacional. No IDR Paraná há 44 anos, responde pela área de Energias Renováveis e coordena o Programa Paraná Energia Rural Renovável – RenovaPR. Idealizador do Programa Oeste Paranaense em Desenvolvimento.

## Participação Territorial



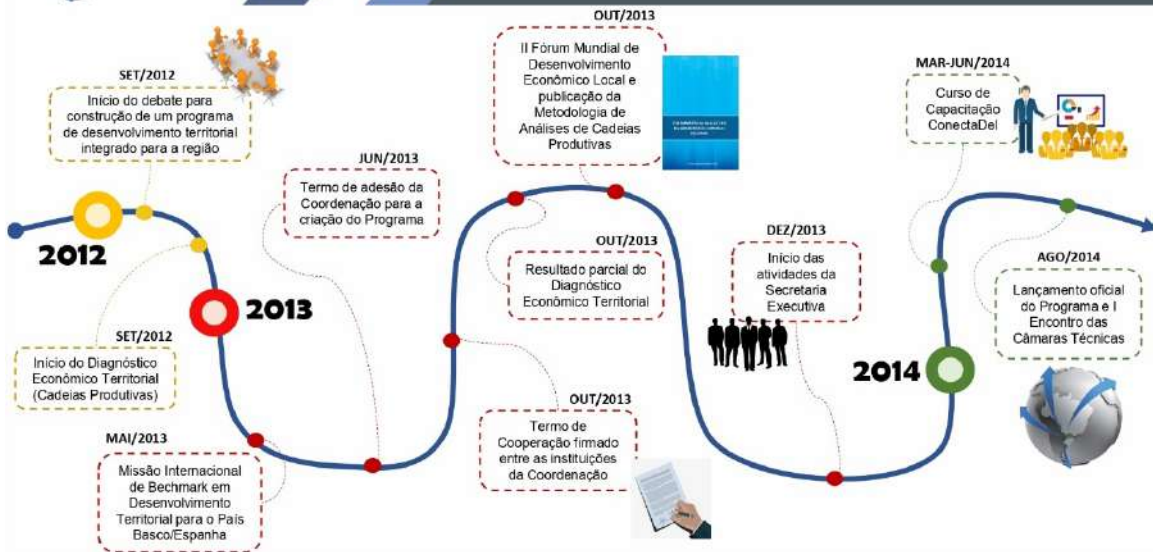
**54**

municípios fazem parte da ação do POD, dos quais 47 compõem a Coordenadoria das Associações Comerciais e Industriais do Oeste do Paraná (CACIOPAR), e 52 fazem parte da Associação dos municípios do Oeste do Paraná (AMOP)

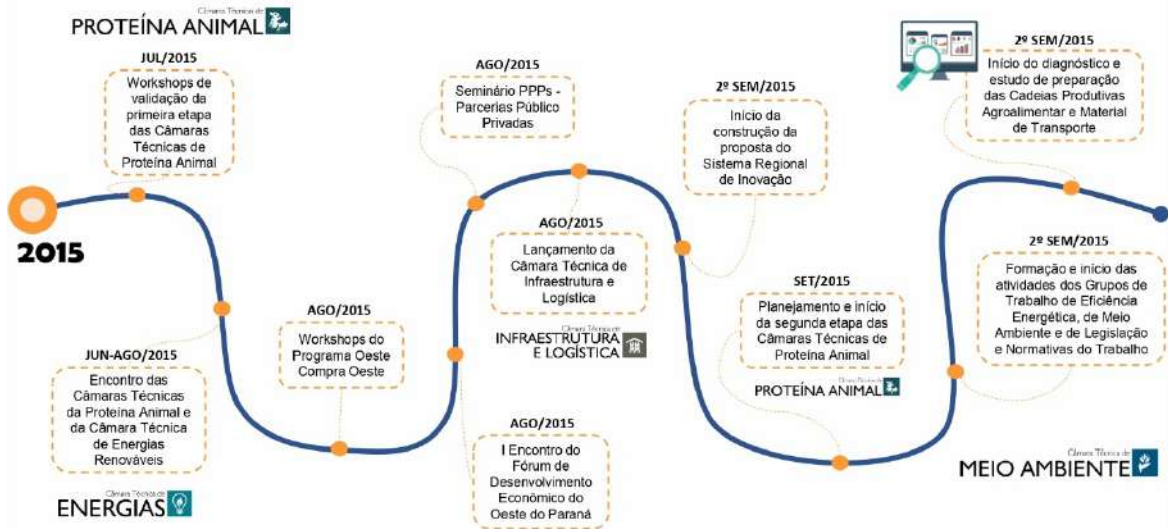
Mais de **60**

Instituições públicas e privadas como empresas, cooperativas, instituições de apoio e fomento, sindicatos e associações de classe, universidades, centros de pesquisa e tecnologia que atuam no território.

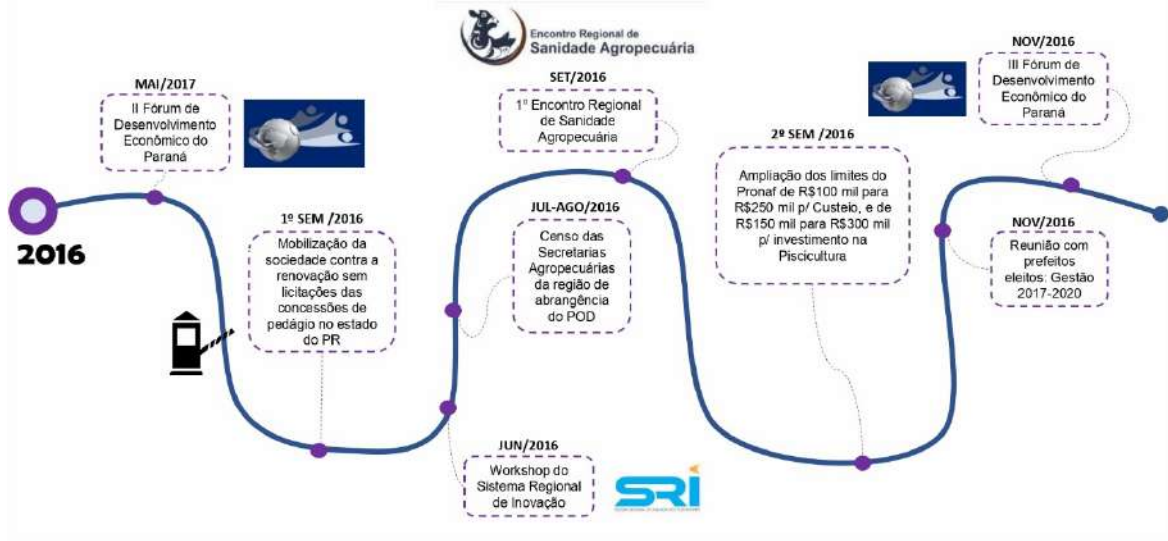
## Histórico



# Histórico

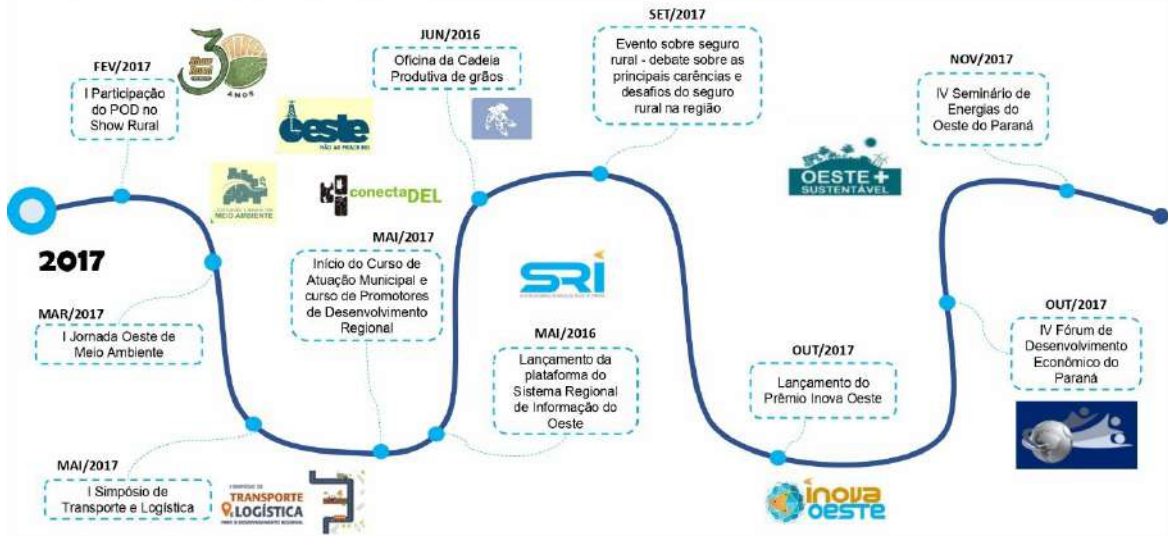


# Histórico





# Histórico



# Estrutura do Programa



Um programa de desenvolvimento econômico territorial pressupõe a existência de uma governança.

A estrutura de gestão é dividida em diferentes esferas – todas com elevado grau de importância no processo de gestão e execução das ações.

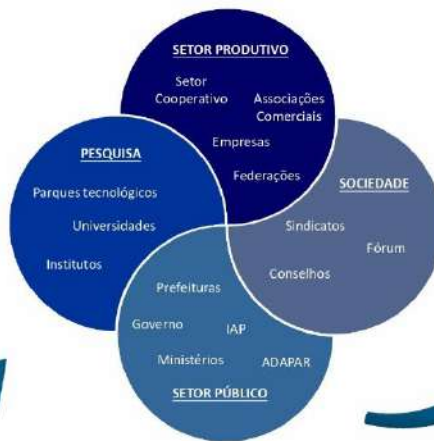


Idealizada para garantir a máxima participação e representação da sociedade e de seus interesses, e para fortalecer a proposta de uma rede integrada de desenvolvimento.

## Esferas de Governança



DIAGNÓSTICO E MOBILIZAÇÃO



GOVERNANÇA



IMPLEMENTAÇÃO DE AÇÕES

## Fórum de Desenvolvimento Econômico do Território Oeste do Paraná



É um ambiente de apresentação das propostas e de debate das ações para o desenvolvimento da região, formado por instituições públicas e privadas com interesse no desenvolvimento da região.

### COMPOSTO POR:

- **Mesa Diretora:** Presidente, Vice-presidente, Secretário
- **Plenária:** 3 representantes de cada instituição componente do Fórum, sendo um membro titular e dois suplentes.



Frequência de reuniões:

**Mensalmente**

### COMPOSTA POR

- Instituições Públicas
- Instituições Privadas



## EIXOS ESTRUTURANTES

O POD atua também nos eixos considerados estruturantes para o desenvolvimento do território, pois é **fundamental criar um ambiente favorável com situações e mecanismos que deem suporte à competitividade das cadeias produtivas propulsivas.**



Energia



Infraestrutura e logística



Meio Ambiente



Pesquisa e Desenvolvimento



Capital Social e Cooperação

## CAMARAS TÉCNICAS ATIVAS



Suínos



Leite



Frango



Peixe

Proteína Animal



Grãos



Materiais de Transporte e Equipamentos para Agronegócio



Energias



Infraestrutura e Logística



Meio Ambiente



CÂMARA TÉCNICA DOS PEQUENOS NEGÓCIOS



SISTEMA REGIONAL DE INOVAÇÃO DO ESTADO DO PARANÁ



## Sistema Regional de Inovação



OESTE EM DESENVOLVIMENTO  
PROJETO DE COOPERAÇÃO TÉCNICA  
INTERMUNICIPAL DO TERRITÓRIO DO OESTE PARANÁ

### Principais ações:

- » Plataforma de Ativos e Ofertas Tecnológicas criada e disponível <http://sri.oesteemdesenvolvimento.com.br>
- » Primeiro encontro sobre oportunidades e demandas sobre oportunidades e demandas de desenvolvimento tecnológico: Cooperativa Frimesa
- » Criação Prêmio Inova Oeste
- » Cursos de Captação de Recursos e de Inovação para servidores públicos
- » Sensibilização, articulação e mobilização dos municípios para implementação da Lei de Inovação

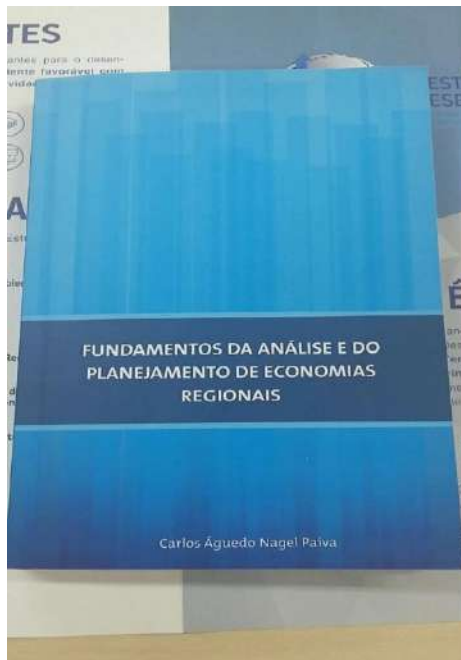
Início das atividades: 2015

Responsáveis pela CT:

Coordenador:  
Secretário:

## A pergunta é:

- **Alguém, em sua consciência e verdadeiro compromisso com o Desenvolvimento de um Território, acredita que as tarefas demandadas por um processo de Desenvolvimento Territorial pode ser realizada por apenas uma entidade?**



**“Em condições de equidade, de relações horizontais, quando o interesse de cada um é similar ao interesse dos outros, são alavancadas a empatia, a confiança e a disposição para ação coletiva solidária (não oportunista).”**

**"A força de uma corrente é sempre determinada pelo seu elo mais fraco" – Eliyahu Goldratt**

#### **Parafraseando:**

- **Em sistemas complexos, como a relação entre as organizações, com composições diversas e independentes, sempre há diferenças de opiniões - gargalo ou restrição.**
- **Qualquer iniciativa de melhorar algo que não seja essa restrição não produz benefícios sistêmicos. Ao contrário, não é raro que o “ótimo de uma instituição” ameace o objetivo geral e a meta de constituir propósitos comuns em um Território.**

## **Fatores determinantes ao sucesso da solidarização:**

- Diálogo Pleno;
- Confiança;
- Habilidade;
- Empatia;
- Cooperação – Fazer Juntos;
- Por fim,

**O Diálogo Territorial tem Tempo Próprio e não se vincula a Tempo de Gestão.**

### **3. Experiências de desenvolvimento endógeno no Rio Grande do Sul: o caso de Passo Fundo pode servir de parâmetro universal**

**Junico Antunes<sup>55</sup>**

**Marcos Alexandre Cittolin<sup>56</sup>**

## **POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO**



**Prefeitura Municipal de Passo Fundo**  
Junho 2012



<sup>55</sup> Doutor em Administração pela UFRGS. Professor da Unisinos e CEO da Produttore Consultoria.

<sup>56</sup> Possui graduação em Ciências Jurídicas e Sociais, Mestrado Em Engenharia Infraestrutura e Meio Ambiente. Foi Secretário de Desenvolvimento Econômico do Município de Passo Fundo – RS, Coordenador do Setor de Projetos Estratégicos da Universidade de Passo Fundo. Atualmente é Conselheiro de Administração da BSBIOS SA - Indústria de Biodiesel, Professor do Instituto Gama de Desenvolvimento Municipal.



# DESENVOLVIMENTO LOCAL

- ▶ CRIAÇÃO DE UMA SECRETARIA ESPECIALIZADA
- ▶ TOMADA DA DECISÃO
- ▶ ASSUMIR O PROTAGONISMO LOCAL
- ▶ RESPALDO
- ▶ DIAGNÓSTICO
- ▶ AÇÃO PLANEJADA
- ▶ CONEXÃO COM PROGRAMAS NACIONAIS ESTADUAIS
- ▶ ROMPER PARADIGMAS

## Posicionamento Estratégico



## Posicionamento Estratégico

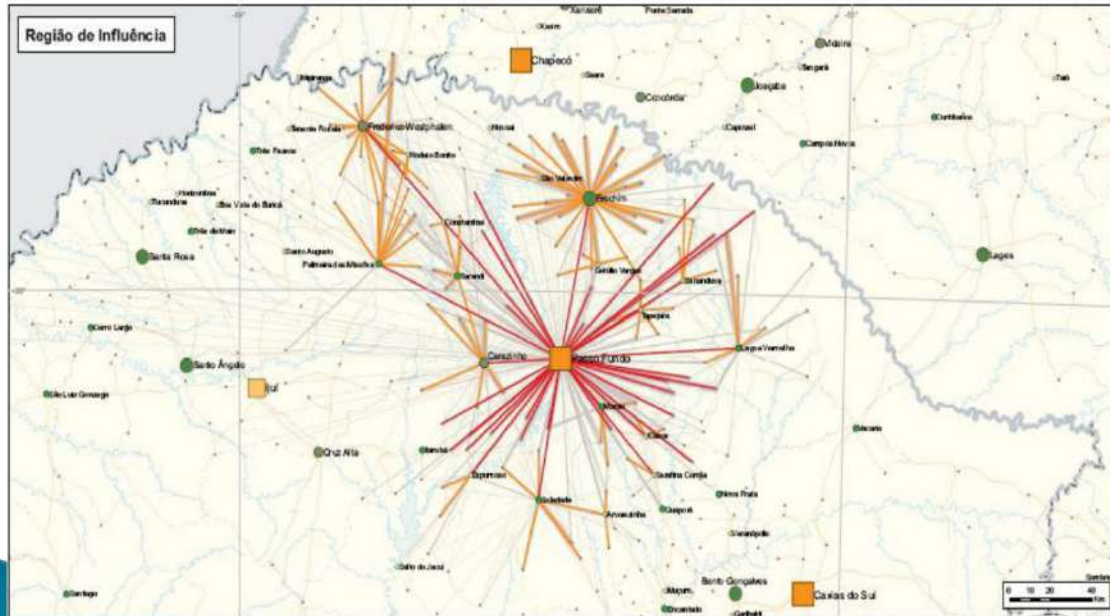


## Posicionamento Estratégico

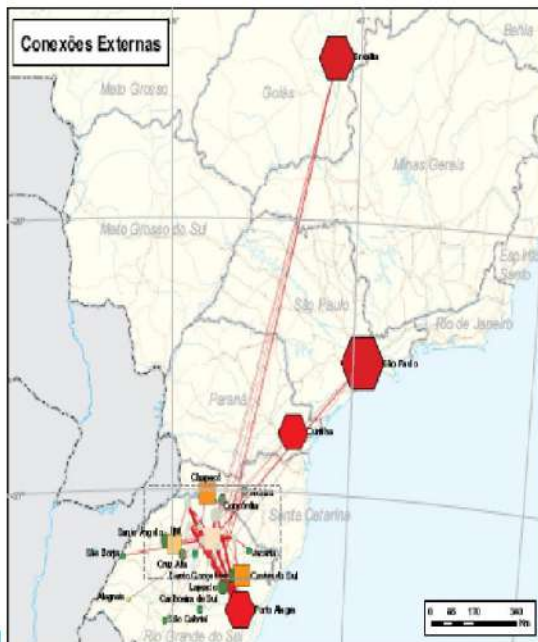


# Rede de Relacionamento

Mapa 45 - Passo Fundo (RS) - Capital regional B (2B)



# Dados Estatísticos IBGE



Características	Região de Influência de Passo Fundo (R)	Participação da região de Influência de Passo Fundo no Brasil (R/100)(Valor Brasil)	Mélio da rede (Passo Fundo) (R)	Participação de Passo Fundo em sua região de Influência (R/100)(R)
População total (2007)	1 079 810	0,39	193 200	15,98
Área (km²)	33 690,22	0,39	790,35	2,35
Densidade demográfica (hab./km²)	32,63	190,39	234,95	719,95
Número de municípios	1 321	2,17	1	0,66
Intensidade de relacionamento (I)	1 440	-	415	32,93
PIB 2005 total (1 000 R\$)	11 717 831	0,35	2 402 738,73	20,50
Valor adicionado: serviços (excluído administração pública)	4 665 507	0,33	1 377 392,00	29,30
Valor adicionado: indústria	2 610 173	0,48	439 931,20	16,46
Valor adicionado: agropecuária	1 459 759	1,33	24 334,47	1,66
Valor adicionado: administração pública	1 594 470	0,58	254 429,25	15,96
Impostos	1 198 483	0,39	316 193,45	26,00
PIB per capita (R\$)	10 852	82,99	12 138,23	120,75
Centros identificados	Centro Subregional A: Erechim (RS); Centros Subregionais B: Carazinho e Frederico Westphalen (RS); Centros de Zona A: Lagoa Vermelha, Palmeira das Missões, Sarandi e Soledade (RS); Centros de Zona B: Anjosinha, Caura, Coreslandia, Espumoso, Getúlio Vargas, Rodolfo Bonfim, Sarandinha, São Valentim, Servilina Cordeiro e Tapejara (RS).			

(I) A intensidade de relacionamento indica o número de vezes que o município foi citado no questionário aplicado pelo IBGE.

Fonte: IBGE. Contagem da População 2007; Área territorial oficial. Rio de Janeiro: IBGE, [2007]. Disponível em: [http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/cartografia/default\\_territ\\_area.shown](http://www.ibge.gov.br/home/geociencias/cartografia/default_territ_area.shown). Acesso em: mar. 2008; PIB dos municípios. Rio de Janeiro: IBGE, [2007]. Disponível em: [http://www.ibge.gov.br/servidor\\_arquivos\\_est/estatisticas.php?caminho=.pub/PIB\\_Municipios](http://www.ibge.gov.br/servidor_arquivos_est/estatisticas.php?caminho=.pub/PIB_Municipios). Acesso em mar. 2008.

# Eixos Estratégicos

Escolhidos em base às características de abrangência regional do município, bem como nas suas potencialidades e vocações





## Metas

### Setor Agronegócios

- Gerar empregos
- Estabelecer uma cultura de inverno rentável
- Agregar renda ao produtor
- Diversificar a matriz produtiva, aumentando a receita pública e as oportunidades de emprego e renda
- Posicionar Passo Fundo na liderança regional de produção de alimentos

### Eixos Estratégicos



## Resultados

### Setor Agronegócios



#### Instalação da BSBIOS

- Incorporação da canola como cultura de inverno
- Sozinha beneficia próximo de 10% da soja produzida no Estado
- Faturamento previsto para 2011 de R\$ 1 bilhão
- Impacto na cadeia produtiva envolve produtores e cooperativas desde Alegrete até oeste do Paraná

### Eixos Estratégicos

## Pedra fundamental da BS BIOS



## Resultados

Setor  
Agronegócios



Eixos Estratégicos



# Resultados

Setor  
Agronegócios



## Instalação da ITALAC

- Sustentabilidade econômica à produção primária de leite
- Aumento de renda ao produtor
- Grande capacidade distributiva na cadeia
- Geração de empregos diretos e indiretos
- Novos negócios na cadeia

Eixos Estratégicos



# Resultados

Setor  
Agronegócios



Eixos Estratégicos



# Resultados

Setor  
Agronegócios

**AmBev**

Em construção

## Instalação da AMBEV

- Consolidação da cevada como cultura de inverno
- Mais uma alternativa ao produtor
- Diversificação na cadeia produtiva
- Geração de empregos diretos e indiretos
- Aumento da receita pública

## Eixos Estratégicos

### Demanda da Ambev dobra e dá impulso à cevada no Sul

Valor Econômico - 19/10/11  
Versão: 10.0.1411 / Banco de dados de vírus: 1522/3963 - Data de Lançamento: 10/20/11

Por Sérgio Ruck Bueno | De Porto Alegre

A área de cevada com o apoio da Ambev na região Sul supera, este ano, em 17% a de 2010; a produção esperada, de 138 mil toneladas, será 35% superior

**A inauguração da malteria de Passo Fundo, no norte do Rio Grande do Sul, prevista para o segundo semestre de 2012, obrigará a Ambev a dobrar a aquisição de cevada nos três Estados do Sul do país. Neste ano a empresa negociou a compra da matéria-prima cultivada em 55,2 mil hectares na região, que devem render uma produção de até 138 mil toneladas, e a duplicação vai ocorrer no "médio prazo", de acordo com o diretor agroindustrial Marcelo Otto.**

**Cerca de 2 mil produtores diretos e indiretos (via cooperativas ou cerealistas) do Rio Grande do Sul, Paraná e Santa Catarina recebem sementes, insumos e assistência técnica e fornecem cevada para a Ambev. Eles suprem 75% das necessidades de matéria-prima da malteria da empresa em Porto Alegre (a única no país até agora), onde são produzidas 90 mil toneladas de malte por ano.**

**Em Passo Fundo, a capacidade inicial de produção será de 110 mil toneladas de malte por ano e enquanto o aumento da área plantada não for suficiente para garantir o abastecimento local da planta, a empresa vai ampliar a importação de matéria-prima da Argentina e do Uruguai. Conforme Otto, a Ambev mantém uma relação semelhante com produtores dos dois países, que já suprem 25% da demanda da unidade de Porto Alegre.**

Na Argentina, a área contratada neste ano foi de 214 mil hectares, suficiente para abastecer com sobras a malteria local da empresa, que produz 205 mil toneladas por ano. No Uruguai, a área chegou a 96 mil hectares, que também geram um excedente em relação à demanda das duas fábricas no país, onde a produção anual de malte alcança cerca de 240 mil toneladas.

Na região Sul do Brasil, a área contratada pela Ambev neste ano já supera em 17% a de 2010. Ao mesmo tempo, a produção esperada, de 138 mil toneladas, é 35% maior do que a do ano passado, graças ao aumento estimado do rendimento médio por propriedade de 2.170 para até 2.500 quilos por hectare no período, favorecido pelas boas condições climáticas.

O volume de produção corresponde ainda a 47,6% de toda a safra do produto no Brasil, que é concentrada no Sul do país, conforme a primeira projeção da Companhia Nacional do Abastecimento (Conab). De acordo com Otto, a colheita da cevada na região começa neste mês, mas o pico da safra ocorre em novembro.

Conforme o executivo, a malteria de Passo Fundo também foi projetada para dobrar de tamanho no futuro. O investimento na primeira fase é de R\$ 100 milhões, mas poderá chegar a R\$ 200 milhões na segunda etapa. As fábricas de malte da empresa no Brasil, Argentina e Uruguai fornecem, em média, 85% a 95% do insumo utilizado na produção de cerveja pela Ambev nos três países e também no Peru, Equador, Guatemala e República Dominicana.





# Resultados

Setor  
Agronegócios

**AmBev**

Em construção



Eixos Estratégicos



# Objetivos

Setor  
Metalmeccânico

- Fortalecer e diversificar o setor
- Criar redes sistemistas
- Diminuir vulnerabilidade do agronegócio sobre o setor metalmeccânico
- Aumentar a arrecadação municipal

Eixos Estratégicos



# Metas

Setor  
Metalmeccânico

- Gerar empregos diretos e indiretos
- Aumentar a arrecadação municipal
- Envolver em torno dos novos empreendimentos pelo menos 10 PMES existentes em Passo Fundo

Eixos Estratégicos



# Resultados

Setor  
Metalmeccânico

Manitowoc



Eixos Estratégicos



## Resultados

Setor  
Metalmeccânico

**FG** GARRO FABRIL  
SOCIEDAD ANONIMA

Em construção



Eixos Estratégicos



## Objetivos

Setor  
Conhecimento  
e Tecnologia

- Reter talentos
- Agregar valor à Matriz Produtiva
- Fortalecer o tripé: Empresa – Universidade – Poder Público
- Criar um APL de TI
- Atrair empreendimentos de base tecnológica

Eixos Estratégicos



# Metas

## Setor Conhecimento e Tecnologia

- Criar um Pólo de Software
- Gerar novos empregos no setor
- Duplicar em 4 anos a arrecadação tributária referente ao setor
- Criar um Parque Tecnológico
- Atrair 1 grande empreendimento por ano a partir de 2009

## Eixos Estratégicos



# Resultados

## Setor Conhecimento e Tecnologia



- 43 empresas e 3 instituições de ensino superior associadas
- Geração de novos empregos
- Aumento de na arrecadação tributária referente ao setor
- Captação de recursos junto ao MCT para implantação do Parque Tecnológico
- Instalação da MV Sistemas

## Eixos Estratégicos



## Resultados

Parque  
Tecnológico



Captação junto ao MCT R\$ 1.240.638,50 para a construção do Parque.

## Eixos Estratégicos

Demanda de Programas Transversais  
e Infraestrutura associada



## Programas Transversais

### • Apoio à formação de mão de obra

- Setor Metalmecânico
- Setor Construção Civil
- Setor Tecnologia da Informação

### • Programa de Financiamento às Exportações

- Setor Metalmecânico
- Setor Tecnologia da Informação
- Outros Setores

### • Apoio a Feiras Setoriais

- Setor Leite
- Setor Tecnologia da Informação

Demandas

## Programas Transversais

### • Implantação de uma Plataforma Logística-Industrial

- Eficiência Logística
- Multimodalidade
- Organização Espacial
- Sistemistas
- Porto Seco

Projeto de Viabilidade Econômica  
Em andamento

### • Incubadora de empresas e projetos para o Parque Tecnológico

- Empreendedorismo
- Integração de Laboratórios e Pólos Tecnológicos Regionais  
(pedras – vestiário – metalmecânico – leite – software)

Ampliação para nova sede

Demandas



## Resultados

Plataforma  
Logística



Programas Transversais



Objetivos Estratégicos

- Aproveitar nossas potencialidades logísticas como um dos principais diferenciais para a implantação de empresas
- Disponibilizar um espaço estratégico diferenciado para a implantação de grandes empreendimentos
- Consolidar Passo Fundo como Pólo Regional concentrador de cargas
- Atrair empresas focadas no mercado exportador
- Incluir a Cidade de Passo Fundo no sistema logístico do Mercosul

Programas Transversais



## Informe Econômico

MARIA ISABEL HAMMES  
beja.hammes@zerohora.com.br

### Desenvolvimento

O desenvolvimento da plataforma logística de Passo Fundo recém iniciou os seus estudos de modelagem econômica e já ganha o cenário internacional. A revista inglesa *Infra Latin America*, especializada em parcerias público-privadas, publica entrevista do secretário municipal de Desenvolvimento, Marcos Cittolin, e de Maurenio Stortti (foto), diretor da M.Stortti – empresa que apresentará um plano de negócios em seis meses. Para desenvolver a região, a prefeitura teve recursos do Banco Interamericano de Desenvolvimento.



## Programas Transversais

## TABELA PIB-FEE

**Comércio e serviços movimentam a economia local. Em 2009, o crescimento foi maior que a média estadual. Na indústria, o município ficou com o 2º maior desempenho**

Passo Fundo registrou o 5º melhor desempenho do PIB (Produto Interno Bruto) e o 2º maior crescimento no setor industrial entre as dez maiores cidades do RS em 2009, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e da Fundação de Economia e Estatística (FEE). Sobre o ano anterior, em 2008, a soma das riquezas produzidas no município cresceu 9,1%, superior ao crescimento do Estado (8,2%), quase duas vezes o registrado em Porto Alegre (5,4%) e quase três vezes a taxa de Novo Hamburgo (3,8%).

Os dados confirmam não apenas a importância do municí-

**Taxa de crescimento anual real do Valor Adicionado Básico, total e por setor de atividade econômica, em % de variação município de Passo Fundo (RS) – 2000-2009**

Setor de Atividade	2001/2000	2002/2001	2003/2002	2004/2003	2005/2004	2006/2005	2007/2006	2008/2007	2009/2008
Agropecuária	34,36	-18,08	44,95	-40,06	-52,56	116,70	12,57	12,26	-7,01
Indústria	-5,43	-0,51	21,64	9,11	-19,80	-9,85	12,62	17,73	18,41
Comércio e Serviços	-8,52	1,67	4,50	-7,00	7,40	8,72	10,45	-1,72	6,57
Total	-6,88	0,55	8,91	-4,89	-0,64	6,36	10,86	1,89	8,83

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da FEE



Tabela 1

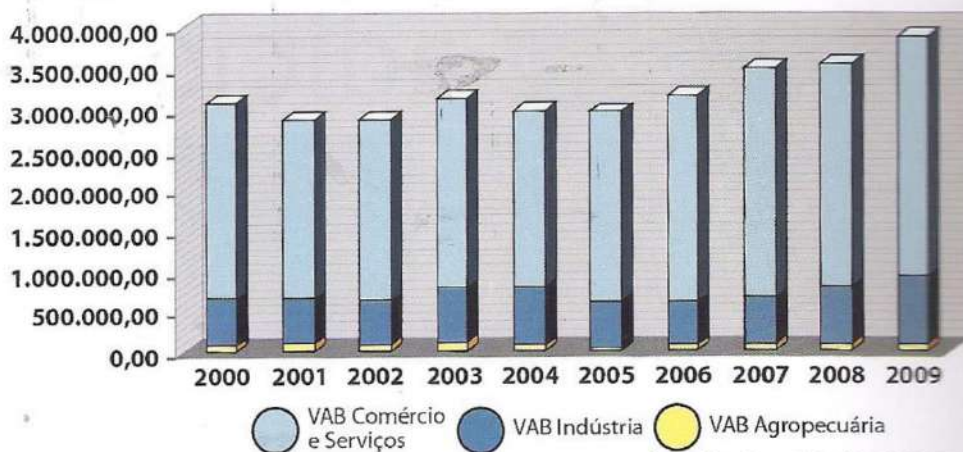
Produto Interno Bruto (PIB), Valor Adicionado Bruto (VAB), PIB per capita e população dos 10 maiores municípios segundo o PIB total do RS – 2009

Municípios	Produto Interno Bruto					Valor Adicionado Bruto						Produto Interno Bruto per capita (R\$)	População	
	Valor (R\$ 1 000)	Variação nominal (%)	Participação (%)		Posição no Ranking em 2008	Variação nominal (%)			Estrutura (%)				Habitante	Participação (%)
			2009	2008		Agropecuária	Indústria	Serviços	Agropecuária	Indústria	Serviços			
Porto Alegre	37.787,913	5.4	17.51	17.97	1º	25.6	15.0	6.6	0.07	14.74	85.19	26,312	1,436,123	13.16
Canoas	16,444,476	11.2	7.62	7.41	2º	15.1	24.0	2.6	0.03	43.48	56.49	49,523	332,056	3.04
Caxias do Sul	12,509,582	6.0	5.80	5.92	3º	30.3	13.9	3.4	1.63	42.55	55.82	30,499	410,166	3.76
Rio Grande	6,280,858	-0.3	2.91	3.16	4º	10.6	5.4	2.4	2.85	38.56	58.59	31,990	196,337	1.80
Gravataí	5,628,743	10.6	2.61	2.55	6º	12.5	29.6	8.9	0.34	57.65	42.00	20,880	269,446	2.47
Triunfo	5,378,395	-0.4	2.49	2.71	5º	18.7	5.5	-8.3	1.30	79.62	19.08	211,965	25,374	0.23
Novo Hamburgo	4,499,416	3.8	2.08	2.17	7º	15.8	10.2	4.7	0.39	27.77	71.84	17,457	257,746	2.36
Santa Cruz do Sul	4,378,957	30.2	2.03	1.69	10º	14.7	51.5	14.7	3.22	50.93	45.85	35,761	122,451	1.12
Pelotas	3,847,928	9.9	1.78	1.75	8º	22.4	18.5	8.3	3.95	19.65	76.40	11,148	345,181	3.16
Passo Fundo	3,728,978	9.1	1.73	1.71	9º	-7.7	33.5	5.5	2.26	21.71	76.03	19,887	187,507	1.72
Total	100,485,246	-	46.55	47.04	-	-	-	-	-	-	-	-	3,582,387	32.82
Rio Grande do Sul	215,863,879	8.2	100.00	100.00	-	2.8	20.7	6.2	9.86	29.21	60.93	19,778	10,914,128	100.00

FONTE: FEE/Centro de Informações Estatísticas/Núcleo de Contabilidade Social.  
IBGE/Diretoria de Pesquisas/Coordenação de Contas Nacionais.

## Gráfico VAB-FEE

**Evolução da estrutura percentual do Valor Adicionado Básico por setor de atividade econômica, município de Passo Fundo (RS) – 2000-2009**



## TABELA VAB-FEE

**Evolução do Valor Adicionado Básico, total e por setor de atividade econômica, em R\$ mil constantes, município de Passo Fundo (RS) – 2000-2009**

Sector de Atividade	2000	2001	2002	2003	2004
VAB Agropecuária	76.429,78	102.693,38	84.121,82	121.932,87	73.089,63
VAB Indústria	580.237,65	548.736,46	545.940,84	664.087,77	724.585,52
VAB Comércio e Serviços	2.431.260,98	2.224.052,56	2.261.249,13	2.363.025,05	2.197.505,13
VAB Total	3.087.928,42	2.875.480,21	2.891.311,79	3.149.044,09	2.995.181,73
Sector de Atividade	2005	2006	2007	2008	2009
VAB Agropecuária	34.677,18	75.144,34	84.586,46	94.960,96	88.737,37
VAB Indústria	581.151,60	523.905,04	590.012,51	694.647,31	851.371,24
VAB Comércio e Serviços	2.360.162,72	2.566.070,56	2.834.222,38	2.785.525,49	2.981.254,46
VAB Total	2.975.991,49	3.165.119,95	3.508.821,35	3.575.133,76	3.921.363,07

Fonte: elaboração a partir dos dados da FEE (2011). Valores atualizados pelo IGP-DI, de 1º de março de 2012.

## TABELA Municípios-FEE

**Produto Interno Bruto (PIB), Valor Adicionado Bruto (VAB), PIB per capita e população dos 10 maiores municípios segundo o PIB total do RS – 2009**

Municípios	Produto Interno Bruto			Posição no Ranking em 2008	Produto Interno Bruto per capita (R\$)	População	
	Valor (R\$ 1.000)	Varição nominal (%)	Participação (%) 2009    2008			Habitante	Participação (%)
Porto Alegre	37.787.913	5,4	17,51    17,97	1º	26.312	1.436.123	13,16
Canoas	16.444.476	11,2	7,62    7,41	2º	49.523	332.056	3,04
Caxias do Sul	12.509.582	6,0	5,80    5,92	3º	30.499	410.166	3,76
Rio Grande	6.280.858	-0,3	2,91    3,16	4º	31.990	196.337	1,80
Gravataí	5.628.743	10,6	2,61    2,55	6º	20.890	269.446	2,47
Triunfo	5.378.395	-0,4	2,49    2,71	5º	211.965	25.374	0,23
Novo Hamburgo	4.499.416	3,8	2,08    2,17	7º	17.457	257.746	2,36
Santa Cruz do Sul	4.378.957	30,2	2,03    1,69	10º	35.761	122.451	1,12
Pelotas	3.847.928	9,9	1,78    1,75	8º	11.148	345.181	3,16
Passo Fundo	3.728.978	9,1	1,73    1,71	9º	19.887	187.507	1,72

Fonte: IBGE/Diretoria de Pesquisas/Coordenação de Contas Nacionais.

## EXPORTAÇÕES

- ▶ 2005 – US\$ 19.861.024
- ▶ 2006 – US\$ 20.667.457
- ▶ 2007 – US\$ 41.982.972
- ▶ 2008 – US\$ 111.048.278
- ▶ 2009 – US\$ 80.196.680
- ▶ 2010 – US\$ 206.104.035
- ▶ 2011 – US\$ 709.040.250



## EXPORTAÇÕES

- ▶ 2009 – 25° no RS e 260° no Brasil;
- ▶ 2010 – 12° no RS e 153° no Brasil;
- ▶ 2011 – 8° no RS e 74° no Brasil



## SALDO DE EMPREGOS

- ▶ 2005 - 970 EMPREGOS;
- ▶ 2006 - 834 EMPREGOS;
- ▶ 2007 - 2.513 EMPREGOS;
- ▶ 2008 - 2.949 EMPREGOS;
- ▶ 2009 - 2.349 EMPREGOS;
- ▶ 2010 - 3.274 EMPREGOS;
- ▶ 2011 - 3.552 EMPREGOS.



## ORÇAMENTO MUNICIPAL

- ▶ 2005 - 119.406.350,00
- ▶ 2006 - 136.862.000,00
- ▶ 2007 - 156.928.408,00
- ▶ 2008 - 157.694.956,00
- ▶ 2009 - 205.717.261,00
- ▶ 2010 - 196.766.082,00
- ▶ 2011 - 237.938.411,00
- ▶ 2012 - 357.551.626,00



TABELA 15 – Indicadores Sociais de Passo Fundo

ANO	ORÇAMENTO				
	EDUCAÇÃO	ASSISTÊNCIA SOCIAL	SAÚDE	MEIO AMBIENTE	DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO
2005	37.692.253,23	5.414.172,71	20.859.937,16	445.344,58	1.219.391,02
2006	45.103.853,29	7.163.285,00	27.377.711,76	676.122,82	1.586.417,00
2007	47.088.942,00	8.124.453,00	31.069.362,00	3.373.990,00	1.643.397,00
2008	52.288.733,00	8.054.500,00	33.733.609,00	4.575.847,00	2.231.312,00
2009	63.494.169,00	10.729.308,00	40.677.577,00	5.899.373,00	1.338.168,00
2010	65.003.964,00	11.363.505,00	42.560.818,00	7.685.498,00	1.992.532,00
2011	77.831.777,00	11.725.383,00	50.253.054,00	9.931.794,00	8.608.490,00
	92.979.998,00	13.297.408,00	60.572.462,00	9.025.576,00	3.492.940,00
2012	(Previsto)	(Previsto)	(Previsto)	(Previsto)	(Previsto)

Fonte: Prefeitura Municipal de Passo Fundo, 2012

## Tópicos Destaque

- ▶ Orçamento municipal
- ▶ Cidade para seguir carreira
- ▶ Bolsão de inovação
- ▶ Destaque entre as cidades médias
- ▶ Ambiente para a micro e pequena empresa
- ▶ Aumento na exportação
- ▶ Geração de postos de trabalho
- ▶ Destaque no desenvolvimento industrial



## Tópicos Destaque

- ▶ Cidade de leitores
- ▶ Capital nacional da literatura
- ▶ Renda média alta



## Prefeitura Municipal de Passo Fundo



Secretaria de Desenvolvimento Econômico

Junho 2012

Muito obrigado!  
MARCOS CITTOLIN  
cittolin@via-rs.net



## **IX. Oitava Mesa Temática: Os Desafios do Planejamento – 19/07/2022**

A Oitava Mesa Temática está disponível em: [O Desafio do planejamento Descentralizado, mas solidário e consistente - YouTube](#)

Essa Mesa Temática foi composta pelos seguintes Palestrantes e Mediador:

- **Cláudio Accurso** – Ex-Secretário do Planejamento do Estado do RS
- **Renato de Oliveira** – Ex-Secretário de Ciência e Tecnologia do Estado do RS
- **João Carlos Brum Torres** – Ex-Secretário do Planejamento do Estado do RS
- **Joal de Azambuja Rosa** - Ex-Presidente da FEE
- **Antônio Carlos Galvão** – Ex-Secretário de Política de Desenvolvimento do Ministério de Integração Nacional
- **Mediador: Volnei Piccolotto** – RED e SEFAZ

## 1. Desenvolvimento e desigualdades regionais

Cláudio Accurso<sup>57</sup>

Neste Seminário sobre “Desenvolvimento e Desigualdades Regionais”, gostaria de introduzir uma questão sobre conceitos usados por economistas que induzem a falsas compreensões da realidade. Sobretudo num seminário sobre Desenvolvimento, a questão parece que se sobrepõe. Mesmo quando se distingue “crescimento de desenvolvimento”, na prática corrente e jornalística são tomados como sinônimos, inclusive porque basta uma renda per capita crescente para pacificar os espíritos mais angustiados com a realidade. Entende-se, assim, que basta uma renda *per capita* crescente para mudar uma sociedade, tudo dependendo de uma política de distribuição de renda adequada para encaminhar o país para melhores dias. Transfere-se para a política a questão da distribuição da renda e a responsabilidade de transformar o país de desigualdades em outro moralmente mais aceitável. Dessa forma, passa-se a entender um país que cresce sem alterar sua desigualdade, como produto de vontades retardadas e reacionárias, uma vez que a renda *per capita* crescente é o quanto basta para obter-se um outro quadro social. E nisso se forma a bipolaridade entre os que querem mudar o quadro via política e os que querem mudá-lo por evolução do mercado, que é o grande indicador do conveniente para o progresso. Como em seus períodos de governo nada se altera, resta a convicção de que só em períodos maiores ou eternos se lograriam os avanços requeridos. O que resta dessa prática é que o crescimento do PIB *per capita* funciona como um consolo ou um descanso para os que desejam dias melhores, na presunção de que tudo melhora com a maior disponibilidade de bens e serviços, mesmo que não haja uma divisão igualitária para todos. Essa é uma presunção generalizada, mesmo porque só dentro de um PIB maior cabem benefícios maiores. Os mais inconformados acreditam inclusive que com menos riqueza se pode ter menos pobreza, colocando na luta redistributiva a solução da miséria.

Passam os anos e o quadro de miséria e abundância não se altera, com suas alternativas de curto prazo, e, não obstante, também não muda o entendimento sobre

---

<sup>57</sup> Economista, Professor Titular aposentado da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS. Foi Diretor do Instituto de Pesquisas Econômicas (IEPE) da UFRGS. Expurgado da Universidade pela ditadura militar, tornou-se Assessor das Nações Unidas em diversas missões. Recebeu o Prêmio Economista do Ano 1982 – Conselho Regional de Economia – 4ª Região e Casa do Economista. Recebeu o Troféu Cultura Econômica 2011 - Prêmio Especial do Júri.



o mesmo. Essa é a força da ideologia, que marca um rumo para o pensamento que não fuja da conveniência do estabelecido, ou seja, da estrutura de interesses que fazem a realidade. Só quando se viola essa conveniência é que se pode ver o que não é mostrado e se adquire espírito crítico sobre o que é mostrado. É quando se descobre que a própria ciência social, como a Economia, tem seu vezo ideológico, o que não quer dizer que contenha falsidades. Esconder verdades não é mentir, mas apenas conveniência em ocultá-las. É que se faz no sistema vigente com interesses contrários. Por que contrários? Porque o que o capital ganha, o trabalho deixa de ganhar. Mas ambos têm interesse no desenvolvimento? Claro, sem ele nenhum dos dois ganha. É nesse interesse comum que se faz desenvolvimento.

Quando se fala em desigualdade, pobreza e miséria, não é desenvolvimento que falta, senão não haveria riqueza e bem-estar em sua oposição no mesmo espaço nacional. Então é apenas uma questão de distribuição de renda? Não, porque se distribuir renda com uma produtividade constante, altera a taxa de lucro e os interesses dominantes do sistema. O lucro é que comanda o sistema com as restrições que o trabalho lhe impõe.

É nesse comando e nessas restrições que se dá a dinâmica do sistema, uma vez que só por eles se requer níveis de produção que atendam e ao mesmo tempo produzam os lucros desejados. É por isso que essas restrições, que nada mais são do que o custo-trabalho, respondem pelo nível de desenvolvimento, pois são elas que induzem o investimento para salvaguardar os lucros pelo maior volume e renda. Os investimentos são necessários para a dinâmica do sistema, porém não são sua causa primária e intransponível. São indispensáveis, mas a única causa incontornável é a ditada pelo custo-trabalho, cujo único enfrentamento se dá pela produtividade.

Mas não há outros investimentos não movidos pelo custo-trabalho? Há e são muitos, mas circunscritos a nível de empresa. A nível de sistema só o custo-trabalho é imperativo, por sua imposição imperial. Ninguém se lhe escapa, e quem ficar parado desaparece. Poder-se-ia argumentar que é o capital que comanda o sistema, inclusive com o poder de paralisá-lo. Porém, frente ao custo-trabalho, seu único refúgio, se quiser continuar operando, é a produtividade, que lhe alarga a fronteira de ganhos.

Quando se coloca o investimento como a causa fundamental do desenvolvimento, deixa-se de ver a questão social decorrente, que, afinal, é o que mais

interessa. Não se faz desenvolvimento pelo desenvolvimento, mas, sim, pelos benefícios que proporciona ao ser humano. Só que os investimentos no sistema capitalista não se fazem por esses benefícios, mas sim por sua rentabilidade, ou seja, pela taxa de lucro.

Mas se é pelo custo-trabalho que se dá o movimento, por que o trabalho não lhe impõe um ritmo que salvguarde seus interesses por melhor bem-estar? Simplesmente porque o trabalho não se emprega, ao contrário, ele é empregado, segundo o lucro desejado, ou seja, segundo a mobilização que o lucro lhe fizer. É o trabalho que produz, mas é o lucro que lhe define a mobilização. Mas, se é assim, por que o capital não mobiliza todo o trabalho disponível para obter todo o lucro decorrente? Por que há desemprego? Porque o lucro pode definir a produção, mas não pode definir o consumo, que é dado pela distribuição de renda existente, que, por seu turno, é estabelecida pela produtividade empregada. Melhor distribuição de renda só com produtividade crescente, pois só assim os lucros são preservados e interessados em desenvolvimento.

No entanto, se é assim, por que não se altera a produtividade com um gesto autônomo libertário? Não se altera a produtividade por causa da abundância de mão de obra disponível, que exigiria maior porção de capital para absorvê-la. Aqui reside uma das maiores questões a serem entendidas para compreender-se o movimento na economia. É que o movimento se dá dentro de uma aparente contradição: a taxa de lucro diminui com a maior produtividade, mas os lucros aumentam face ao volume maior da produção em que incidem. Ou seja, taxa menor sobre um volume maior resulta em ganhos maiores. Só por isso há progresso, em que pese a contradição. O contrário ocorre com o trabalho: diminui sua participação na função de produção e aumenta sua participação na renda gerada. O trabalho precisa de menos unidades para produzir mais, ao contrário do capital, que precisa de mais unidades para não produzir menos. A produtividade do capital é decrescente; não obstante, sua massa de lucros é crescente. É por isso que essa realidade é oculta pela teoria econômica, embora não negada.

As estatísticas testemunham esse movimento, basta vê-las. No Brasil, a relação salários e lucros na renda nacional é mais ou menos 30% e 70%, respectivamente. Nos países desenvolvidos, como os EUA, Inglaterra, Itália etc., essa proporção é o contrário, 70% e 30%. Não obstante, os lucros são menores em volume do que os obtidos aqui? Tudo se resume em suas produtividades, ou seja, em seu custo-trabalho. Quanto maior

seu custo- trabalho, maior produtividade e maiores salários e maiores lucros. Precisa-se mais? Sim, que se entenda essa mecânica para reproduzi-la para os que estão atrás!

Sobretudo aos economistas cabe a função de delinear os caminhos para o Brasil sair dessa trajetória infausta de esperar pelo que não vem. O povo brasileiro, honesto, ordeiro e trabalhador não teria direito à abundância que o desenvolvimento oferece, em lugar de ficar engabelado por promessas que não se realizam e nem podem se realizar pelos caminhos oferecidos? Com a abundância de mão de obra como a que o Brasil tem, via mercado o crescimento se faz sem mudar o quadro conhecido. Muito bom para quem está em cima e péssimo para quem está embaixo.

Como conceber uma nova política econômica necessária? O princípio básico é que só com trabalho caro se obriga a ganhos de produtividade para salvaguarda indispensável dos lucros. Trabalho caro com abundância de mão de obra e via mercado? Só através de tributação sobre o trabalho, ou seja, só através de políticas de Estado. O trabalho mais caro não será dispensado? Será dispensado da função de produção, mas fartamente absorvido pela demanda gerada pela nova produtividade. Os países desenvolvidos não têm uma relação do emprego sobre a população muito maior do que os atrasados? E a maior produtividade desemprega? É preciso desvencilhar-se dessas visões ideológicas para perfilhar-se em nova perspectiva e encarar horizontes que só não são percebidos por interesses conscientes ou por mentes temerosas do novo.

Os exemplos da Coreia do Sul e da China, por um lado, e, por outro, da miséria e pobreza seculares do povo brasileiro não armam o espírito para uma empreitada de desbravamento e realizações que pelo menos nos dispam dessas vestes de coniventes que todos ostentamos?

O atraso não causa medo, causa vergonha. Ou não?

## **2. CEITEC, UERGS e a oportunidade perdida de um Parque Tecnológico Binacional: três exemplos das dificuldades de planejamento e execução de estratégias de desenvolvimento no RS**

**Renato de Oliveira<sup>58</sup>**

### **Introdução**

O Rio Grande do Sul perdeu a ideia e o propósito do Desenvolvimento. Proponho uma reflexão sobre este problema, certamente central para o estado, a partir de três experiências nas quais perdeu-se a oportunidade de pensar, planejar e gerir políticas de desenvolvimento nas áreas de ciência e tecnologia. Experiências que poderiam resultar em mudanças estruturais endógenas na economia estadual, criando condições para seu alinhamento com as chamadas economias da inovação, ou economias baseadas no conhecimento, transformando o estado numa liderança no contexto regional do Mercosul. Nelas estive diretamente envolvido, seja quando exercia a presidência da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado, a FAPERGS, no ano 2000, ou o cargo de Secretário de Estado de C&T nos anos 2001 e 2002, seja ainda quando ocupei o cargo de Secretário de Estado Adjunto de Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia, nos anos 2015 e 2016.

### **O caso CEITEC**

A primeira experiência foi o Centro de Excelência Ibero-americano em Tecnologia Eletrônica Avançada, o CEITEC, que remonta ao ano 2.000. Este projeto surgiu a partir da iniciativa de um professor da Universidade do Novo México, Rodrigo Jordan, que liderava um consórcio de educação tecnológica reunindo universidades e empresas do espaço ibero-americano, o ISTEAC, incluindo a própria Universidade do Novo México e a empresa Motorola. Quando a Motorola desativou uma fábrica de semicondutores em Austin, no Texas, o Prof. Jordan propôs que seus equipamentos fossem doados a um país latino-americano para a constituição de um centro de pesquisa, desenvolvimento e prototipagem de *chips*, o que foi aceito pela empresa. O

---

<sup>58</sup> Sociólogo, Dr. em Sociologia, ex-Secretário de Ciência e Tecnologia do RS, ex-Secretário Adjunto de Desenvolvimento do RS. Atualmente é professor na UFRGS.

país inicialmente proposto foi o México, o que não prosperou, e considerou-se então o Brasil, pelas vantagens comparativas mais ou menos óbvias de São Paulo.

No entanto, a proposta apresentada por São Paulo, com participação de pesquisadores da USP e UNICAMP, não despertou maior interesse por parte dos patrocinadores da ideia por ter um viés basicamente acadêmico, com pouca participação de empresas do setor no perfil proposto. Finalmente, a ideia foi apresentada ao então Secretário de Ciência e Tecnologia do RS, que a acolheu.

É preciso levar-se em consideração o contexto político no qual a ideia foi apresentada ao Secretário de C&T do RS. O ano era 2000, e o primeiro governo petista do estado vivia o auge do seu charme internacional, que culminou na realização do I Fórum Social Mundial, enquanto a introdução de mudanças significativas no sistema de governança do estado despertava expectativas positivas de instituições e agentes políticos e econômicos interessados na busca de alternativas para o desenvolvimento da região latino-americana. Além disso, o governo desenvolvia uma política de aproximação com os meios acadêmicos e científicos locais, o que contrastava com a experiência dos governos anteriores. E, mais importante, para além dessas circunstâncias contextuais, o RS apresentava condições estruturais favoráveis ao desenvolvimento do projeto. Dentre estas, um quadro de pesquisadores de excelência nas principais universidades do estado (considere-se, por exemplo, que o Instituto de Física da UFRGS desenvolveu seus primeiros experimentos em microprocessadores praticamente na mesma época em que a Universidade de Stanford iniciou seu desenvolvimento na área) e empresas locais de comprovada performance na área de informática – aliás, as únicas empresas brasileiras que sobreviveram ao fim da lei de reserva de mercado em informática do governo Geisel foram empresas gaúchas. O ambiente, portanto, era propício à instalação de um centro de pesquisa e desenvolvimento no setor, e para tanto logrou-se uma parceria entre o governo do estado, o Ministério da C&T, a Prefeitura de Porto Alegre e a empresa Motorola, com adesão da Federação das Indústrias do estado da seção regional da Associação Brasileira da Indústria Eletroeletrônica e de quatro universidades: UFRGS, PUCRS, UNISINOS e UFSM. Parceria que nunca foi além de uma “carta de intenções”, deixando entrever umacerta frouxidão no compromisso dos parceiros – exceção feita à empresa Motorola.

Embora os aspectos econômico-financeiros do projeto, bem como seu planejamento técnico, fossem obviamente determinantes para seu sucesso, a

dificuldade mais relevante que logo se evidenciou, potencializando as demais, foi a de se estabelecer o diálogo necessário entre os parceiros do projeto, representando pesquisadores, empresários do setor e governo. Os primeiros, malgrado a aplicabilidade intrínseca do conhecimento científico do setor, tinham dificuldades em mensurar e avaliar o campo concreto de aplicação de seu conhecimento no contexto econômico local, para o qual nunca tinham se voltado concretamente. Os segundos, habituados a gerir empresas focadas na demanda, tinham dificuldades em pensar mudanças no foco da gestão, incorporando pesquisas que lhes permitissem focar na mudança da oferta, para utilizarmos a clássica formulação shumpeteriana. Quanto ao governo, não havia cultura institucional para a compreensão e gestão de um projeto de tal envergadura, e o fato de a Secretaria de Ciência e Tecnologia ser de “segunda linha” na estrutura de governança do governo agravava a situação. A incompreensão inicial levou algumas autoridades a confundir o projeto com uma “fábrica da Motorola”, enquanto a equipe técnica responsável pelo projeto nunca ultrapassou o número de três pessoas (mais alguns estagiários...), além de o governo nunca se sentir verdadeiramente responsável pela alocação de recursos orçamentários condizentes com sua participação no projeto, a ponto de não ter havido previsão orçamentária para o transporte dos equipamentos da cidade de Austin até Porto Alegre, o que obrigou a uma complicadíssima negociação de última hora com a empresa doadora.

Conseqüentemente, o empenho da empresa Motorola não compensou a falta de uma liderança local efetiva, dificultando a constituição de um acordo básico sobre a natureza e o encaminhamento do projeto.

A solução adotada foi uma “fuga para a frente”, ampliando-se o projeto para o âmbito do Mercosul e, através do apoio institucional deste, formalizado numa resolução da RECyT, buscou-se ainda o apoio da então Corporación Andina de Fomento, que atuava como banco de fomento da Comunidade Andina das Nações, o que ampliaria as relações do projeto para o âmbito sul-americano. Buscava-se assim agregar inteligência à sua formulação e gestão, sem perder o protagonismo do estado do RS.

É necessário sublinhar o realismo dessa ampliação de abrangência proposta. As principais universidades da região já detinham capacidade de pesquisa e desenvolvimento tecnológico na área – a Universidade da República do Uruguai, por exemplo, que imediatamente aderiu ao projeto, já detinha a patente de chips por ela desenvolvidos. E a participação da CAF, dando suporte financeiro ao projeto e

viabilizando a adesão de universidades da Comunidade Andina das Nações no desenvolvimento de soluções para problemas estratégicos da região (energia e saúde eram citadas como prioritárias) abriria um horizonte de perspectivas extremamente promissor.

Se a ambição com que o CEITEC foi pensado em sua primeira fase é pouco conhecida pelo público, o mesmo não se pode dizer de seu final melancólico, que foi amplamente noticiado. Após ceder o terreno para a construção das suas instalações na Lomba do Pinheiro, a Prefeitura de Porto Alegre retirou-se do projeto. O mesmo caminho tomou o governo estadual após a mudança de governo em 2003, e o Ministério da Ciência e Tecnologia, já sob o primeiro governo Lula, após várias hesitações o assumiu integralmente, porém da forma com que o Estado brasileiro age tradicionalmente em áreas consideradas estratégicas: constituindo uma empresa estatal. Assim, o que havia sido pensado como Organização Social de Interesse Público – solução semelhante à adotada para o Laboratório Nacional de Luz Síncrotron, o que viabilizaria parcerias internacionais e garantiria a agilidade necessária à natureza das atividades que seriam desenvolvidas – transformou-se em uma empresa pública controlada pelo próprio Ministério, com o objetivo de ser não mais um laboratório de pesquisa, desenvolvimento e prototipagem, mas de constituir-se numa fábrica de chips! “Fábrica” submetida a toda a burocracia das empresas estatais, com a missão de concorrer num dos mercados mais ágeis e instáveis da economia global – um delírio econômico e tecnológico que consumiu cerca de 1 bilhão de reais até ser definitivamente fechado e o Brasil, e o RS em particular – para não falarmos dos potenciais parceiros do subcontinente latino-americano – perderem a chance de galgarem degraus de autonomia tecnológica num setor crucial da economia global.

### **O caso UERGS**

A segunda experiência que eu gostaria de mencionar é a da Universidade Estadual do RS. A UERGS, como se sabe, foi uma ideia longamente acalentada nos meios educacionais do estado. Afinal, desde a federalização da atual UFRGS nos anos 1950, o RS foi um dos poucos estados da Federação a não contar com uma universidade estadual, o que chegou a motivar frases jocosas do tipo “Estado que não é capaz de manter uma Universidade deveria regredir à condição de Território”.

Por outro lado, a concentração da oferta de ensino superior público durante longo tempo em três universidades federais – UFRGS, UFSM e UFPel – deixando sem atendimento a demanda de grande parte do Estado, motivou a constituição de instituições comunitárias de ensino superior em praticamente todas as regiões do estado, cuja maioria transformou-se em universidades que, somadas às instituições confessionais já existentes, originaram uma rede de universidades comunitárias que chegou a ser responsável pela maior parte da oferta de ensino superior no estado.

Foi no contexto desse debate que se originou a proposta de constituição de uma universidade estadual, igualmente no governo de Olívio Dutra.

É necessário assinalar que a proposta estava longe de contar com apoio integral daquele governo, que tratou, inicialmente, de protelar sua promessa de campanha, até ver-se compelido a nomear, ainda no ano 2000, uma “Comissão encarregada de estudar os aspectos estratégicos, institucionais, pedagógicos, jurídicos e financeiros relativos à criação da Universidade do Estado do Rio Grande do Sul”.

Apesar do que a responsabilidade formal da Comissão poderia fazer supor, sua composição não revelava qualquer preocupação técnica. Composta pelos então Secretário de Ciência e Tecnologia e Secretária da Educação do estado, pelo diretor presidente da FAPERGS e por um representante da Casa Civil, nenhum dos integrantes tinha qualquer experiência com gestão ou formulação de projetos de ensino superior. Todos possuíam formação limitada à graduação em suas respectivas áreas (engenharia, pedagogia e odontologia), à exceção do presidente da FAPERGS, doutor em sociologia, que, por sua experiência como dirigente da Associação Nacional de Docentes do Ensino Superior e intensa participação nos debates sobre o tema que marcaram o primeiro governo Fernando Henrique Cardoso, era quem detinha maior familiaridade com as questões institucionais do ensino superior. Ainda assim a Comissão apresentou um extenso relatório ao governo, formulando uma proposta original no contexto brasileiro, inspirada, ainda que não explicitamente, no modelo das Universidades de Ciências Aplicadas alemãs.

Sob a consigna de uma universidade voltada à inovação e ao desenvolvimento regional, propôs-se uma instituição articulada em torno do ensino e da pesquisa tecnológica, com ênfase em temas estratégicos para o desenvolvimento do estado, atuando sinergicamente com a rede de universidades comunitárias, além de estimular



parcerias de P&D com empresas privadas. Ainda que estivesse previsto o investimento em instalações próprias da nova universidade, a sinergia com instituições comunitárias pressupunha o investimento do estado em instalações dessas universidades, mediante a contrapartida de gestão compartilhada de programas acadêmicos, de forma a garantir as diretrizes estratégicas da universidade estadual.

Apresentado à Divisão de Ensino Superior da UNESCO, o projeto ganhou seu apoio formal e a garantia de suporte institucional para a realização de parcerias internacionais que o qualificassem.

Malgrado o esforço realizado, o projeto acabou sendo comprometido pelo ambiente de disputa e polarização política que caracterizou as relações do governo com a oposição, especialmente na segunda metade de seu mandato, e a aprovação do Projeto de Lei que a instituiu deu-se num contexto de negociações sobre matérias “mais relevantes” em tramitação na Assembleia Legislativa, que levaram ao total esvaziamento das discussões sobre seu conteúdo. Isto deu margem a que sua implantação se realizasse sem a mais remota relação com o projeto originalmente proposto, com sua direção entregue a militantes sindicais ligados ao Centro dos Professores do Estado do RS e filiados ao partido do governo. Isto obviamente comprometeu a legitimidade e sustentabilidade da nova universidade. Apesar disso, passados os primeiros anos a instituição iniciou uma trajetória certamente virtuosa de superação das distorções havidas na sua implantação, sem, no entanto, acrescentar algo novo ao panorama do ensino superior no estado.<sup>59</sup>

### **O “projeto” que não chegou sequer ao papel!**

A terceira experiência que eu gostaria de citar refere-se a um projeto que sequer foi iniciado: o projeto de um parque tecnológico binacional na conurbação Livramento/Rivera, na região da fronteira Brasil/Uruguai.

Em 2015, quando Secretário Adjunto do Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia do estado, fui procurado pelo então Intendente de Rivera, Sr. Marne Osorio, hoje deputado na Assembleia Nacional do Uruguai, que estava em visita ao estado por ocasião da Expointer. No encontro mantido, o então Intendente apresentou

---

<sup>59</sup> Uma excelente análise sobre a implantação da UERGS encontra-se em BOEIRA, Nelson - La implantación de una universidad tecnológica en Brasil: dificultades y desafíos. *RUSC (Revista de Universidad y Sociedad del Conocimiento)*. Vol. 4, N. 2, 2007 (Monográfico - OLIVEIRA, Renato de – [coord.]: *Universidades y Desarrollo Regional: el desafío en la era de la globalización de la enseñanza superior*), pp. 36-47.

um projeto de Distrito Industrial a ser construído em Rivera, junto à fronteira, propondo a construção de um “espelho” do lado brasileiro, no município de Santana do Livramento, configurando assim uma estratégia de desenvolvimento industrial conjunto de ambas as cidades. Na discussão da proposta, evoluiu-se para o conceito de um Parque Tecnológico Binacional.

Diversos fatores justificavam – e justificam! – a ideia de um Parque Tecnológico na região. Em primeiro lugar, a conurbação Livramento/Rivera apresenta condições para se constituir num polo logístico importante entre ambos os países, com um importante entroncamento rododiferroviário, além de um aeroporto internacional no lado uruguaio franqueado a aeronaves brasileiras. Este polo logístico potencial por si só é atrativo para empresas de ambas as nacionalidades, sendo que a existência de um Parque Tecnológico atrairá empresas de alto valor agregado, com consequências importantes numa larga faixa de fronteira, especialmente se estiver vocacionado para áreas de forte potencial produtivo regional, como o setor madeireiro e o setor de proteína animal. Finalmente, tanto o Uruguai quanto o RS contam com uma forte base acadêmica e de pesquisa que pode ser mobilizada com relativa facilidade para dar suporte ao Parque Tecnológico e a empresas de seu entorno, iniciando um ciclo virtuoso de desenvolvimento tecnológico compartilhado. Não é difícil imaginar o impacto positivo de um projeto dessa natureza para uma região que, em ambos os lados da fronteira, carece de alternativas de desenvolvimento, bem como para o próprio Mercosul.

A proposta do Parque Tecnológico foi recebida com entusiasmo pela Intendência de Rivera, iniciando-se uma série de contatos com o objetivo de avançar em sua concepção. No entanto, logo evidenciou-se que o governo do RS não desenvolvia a sensibilidade necessária ao empreendimento. Refletindo essa insensibilidade, a Secretaria do Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia, embora nominalmente responsável pela área de “Ciência e Tecnologia”, mantinha-se prioritariamente comprometida em iniciativas absolutamente convencionais de fomento empresarial e atração de empreendimentos externos como estratégia de desenvolvimento. Assim, apesar da disposição do lado uruguaio em estabelecer uma parceria estratégica neste setor, o governo gaúcho não compareceu, além de a Prefeitura Municipal de Santana do Livramento, a quem caberia uma larga margem de iniciativa, sequer ter se interessado pelo assunto!

Mostrando que são poucos, mas bons, nossos vizinhos uruguaios seguiram adiante com o projeto, contratando uma consultoria sul-coreana e obtendo um financiamento de mais de 30 milhões de dólares do Banco de Desenvolvimento Latino-americano para a construção de sua primeira fase, que deverá ser inaugurada no próximo ano. Universidades e empresas gaúchas estão sendo atraídas para o projeto, cuja gestão, desenvolvimento de inteligência estratégica e a maior parte da agregação de valor, no entanto, ficarão com o Uruguai, especialmente com a Intendência de Rivera. Quanto ao lado brasileiro da fronteira, especialmente a cidade de Santana do Livramento, corre o risco de transformar-se numa periferia pobre do lado uruguaio.

Estas foram três oportunidades perdidas. Ainda que no caso da UERGS possa se discutir os resultados e se encontrar fortes argumentos que a justifiquem plenamente, é evidente que o perfil de uma universidade tecnológica comprometida com o desenvolvimento regional não foi alcançado, e, o que é mais importante e preocupante, seu desenvolvimento e qualificação acadêmica seguem a trajetória convencional das universidades brasileiras, ou seja, não reflete nenhum planejamento integrado a outras áreas de políticas públicas.

### **Conclusões**

Patrice Flichy, sociólogo francês que, dentre outros temas, dedicou-se ao estudo da inovação tecnológica como fenômeno social, argumenta que para haver inovação sustentada é necessário haver o “encontro” de três “mundos sociais” distintos, a que ele se refere como “encontro de histórias paralelas”: os “mundos” acadêmico, empresarial e o dos operadores do governo.

Cada um desses “mundos” tem sua própria história, valores e estruturas simbólicas e comunicacionais, que, apesar de se desenvolverem numa mesma sociedade, não se encontram espontaneamente. Pelo contrário, compõem “campos sociais” distintos, para usarmos a terminologia de outro sociólogo. Seu “encontro”, isto é, o entrecruzamento desses distintos campos comunicacionais, formando novos campos simbólicos e novas formas de abordagens de problemas existentes, das quais resulta a inovação, é o resultado de políticas públicas – ou seja, de estratégias de governo – e serão tão mais consistentes e permanentes quanto mais consistentes e motivadoras sejam essas políticas. Só existirá inovação sustentável ali onde existir uma

estrutura institucional de comunicação estável entre esses três mundos, conclui Flichy.<sup>60</sup>

Os três exemplos considerados permitem analisar as dificuldades dessa comunicação no caso do RS. Se temos universidades de boa performance em áreas que seriam estratégicas para a economia do estado, e empresas igualmente competentes em setores de alta tecnologia, garantindo uma economia industrial na qual a participação de atividades de maior valor agregado seja muito superior à média nacional, ambas – universidades e empresas – são muito pouco inovadoras. Como norma, as universidades procuram manter-se *up to date* em suas áreas de atuação tendo como referência o *mainstream* científico internacional (para o que os atuais sistemas de avaliação de desempenho acadêmico constituem um poderoso fator de impulsionamento nessa direção), contando com a participação de seus docentes e pesquisadores em redes científicas internacionais como o principal mecanismo de atualização científica. Quanto às empresas, elas traçam suas estratégias de atualização tecnológica a partir das tendências de mercado dos seus produtos e do desempenho da concorrência associado à incorporação de tecnologia. Em uma palavra, e para voltar à clássica formulação shumpeteriana, ambas se orientam pela demanda, caracterizando-se como instituições conservadoras que agem pela força do costume dos respectivos campos sociais, o que supõe universos simbólicos próprios e tendentes ao auto isolamento.

Sem dúvidas há exceções, mas elas não significam uma tendência de mudanças estruturais no sistema orientado pela demanda. As dificuldades dos parques tecnológicos para se constituírem como vetores de ambientes de inovação extensivos ao ambiente econômico externo é reveladora disto, enquanto a aversão ao risco continuasendo o *leitmotiv* predominante nas culturas econômica e acadêmica.

Neste ambiente sobressai a ausência do Estado, que nos três exemplos considerados foi fatal! As parcerias pontuais entre universidades e empresas, mesmo que em projetos ambiciosos como o relativamente recente Pacto Alegre, têm alcance limitado e não chegam a gerar a emergência de uma virtude inovadora entre os agentes econômicos e tecnológicos.

---

<sup>60</sup> FLICHY, Patrice – *L'Innovation Technique*. Paris: Éditions La Découverte, 1998.

Nesta ausência, evidencia-se o resultado de anos – décadas! – de desconstituição das estruturas público-estatais de formulação e gestão de macroprojetos de forte impacto social e econômico. Sintetizando: o estado deixou de contar com uma burocracia pública culta, capaz de induzir políticas públicas e estabelecer as mediações necessárias entre as propostas e orientações de governo e o interesse público orientado pelo longo prazo. Foi a forma do Estado absorver a cultura predominante no ambiente econômico, agindo ele também através de estímulos de demanda, perdendo inteligência estratégica e capacidade operacional com vistas a horizontes que transcendam os interesses imediatos dos agentes econômicos e acadêmicos. Contramedidas a essa tendência nunca passaram de episódicas e mais ou menos retóricas, enquanto instituições eram sucateadas e simplesmente desmontadas – os casos da CIENTEC e da FEE foram os mais recentes, simbólicos e negativamente impactantes.

As circunstâncias históricas que determinaram essa perda – posto que o que caracterizou o Estado gaúcho desde sua consolidação no final do Império até pelo menos meados do século passado foi justamente seu protagonismo – fogem ao objetivo desta reflexão. No entanto, interessa-nos sublinhar que esta é uma situação desesperadora em face das necessidades da sociedade, que coloca o estado frente a um vazio de alternativas.

Proponho que a “solução” para o problema seja pensada a partir de uma hipótese: o RS possui uma *virtù* política, o que significa que aqui as coisas acontecem inicialmente no plano da política. É nesta esfera que se gestam e se operam as transformações que fazem a sociedade andar para a frente. Apenas como comparação, e para se entender o que estamos querendo dizer, SP possui uma *virtù* econômica, o que significa que o dinamismo dos seus agentes econômicos em todos os níveis leva a sociedade para a frente, com o Estado respondendo às situações e mediando os interesses definidos no plano da economia e da sociedade civil, isto é, facilitando a comunicação entre os agentes e seus mundos sociais. Diversos elementos empíricos poderiam ser apontados corroborando esta afirmação, principalmente no que respeita à institucionalização das políticas de ciência e tecnologia e sua articulação com a dinâmica econômica da sociedade, que dispensam detalhamento.

Ora, assim como a *virtù* econômica pressupõe a predominância simbólica dos valores da economia – a racionalidade técnica dos agentes, o empreendedorismo, o

sucesso individual – e encontram seu nicho por excelência na empresa, a *virtù* política pressupõe a predominância simbólica dos valores da política – o carisma dos agentes, a honra, os objetivos circunscritos a uma comunidade historicamente definida – e encontram seu nicho por excelência no Estado.

Não há mérito nem demérito em nenhuma delas. O RS cresceu e tornou-se um dos estados mais ricos da Federação graças a macropolíticas estratégicas que soube desenvolver até pouco além de meados do século XX, e das quais se beneficia ainda hoje. Mas o que precisamos ter presente é que perdendo a capacidade operativa do Estado, o RS perde não apenas oportunidades econômicas, mas perde-se a si mesmo.

### **O que fazer?**

A *virtu* política aponta para a necessidade de um novo Pacto pelo Desenvolvimento do RS. Esse Pacto tem como pré-condição a incorporação da ciência e da tecnologia à cultura e à agenda política do Estado, sem o que será anacrônico e vazio. Além disso, ele deve definir uma *estrutura de governança* que supere os atuais vazios existentes entre os mundos empresarial, acadêmico e governamental, constituindo elos institucionais estáveis que deem suporte ao encontro desses três mundos sociais para que, da superação das desconfianças mútuas se evolua para a definição de estratégias comuns.

Este Pacto se realizará no campo da política, o que significa que não há fórmulas a serem aplicadas. No entanto, há uma premissa que deve ser definida muito claramente: *colocar a ênfase na estrutura de governança significa dizer que o problema da inovação tecnológica, como base do desenvolvimento econômico, não se resolve apenas com o investimento de recursos financeiros por parte do Estado. O problema do investimento deve ser abordado não do ponto de vista do seu montante, como se mais dinheiro significasse automaticamente mais soluções, mas do ponto de vista da racionalidade do investimento. O exemplo finlandês é esclarecedor a este respeito: quando decidiu investir em ciência e tecnologia para superar a crise do país no final dos anos 1980, a primeira providência do governo não foi aumentar os recursos para o setor – até porque não existiam! – mas constituir um sistema nacional de inovação, isto é, uma articulação institucional entre os distintos agentes envolvidos – organizações acadêmicas, empresariais e órgãos de governo – que garantiram que*

recursos menores do que os até então investidos gerassem resultados incomparavelmente maiores.<sup>61</sup>

É necessário reconhecer, no entanto, que o estado está obviamente carente de lideranças para tal. As forças políticas organizadas, praticamente sem exceção, comprometeram-se com uma agenda fiscalista cujo resultado prático foi a desconstituição das instituições estatais cuja função seria o planejamento estratégico, e/ou regrediram a um estágio pré-político que consiste na articulação e defesa de interesses corporativos imediatos e unilaterais, que por sua própria lógica se opõem ao interesse público e à sociedade vista como uma totalidade possível. A emergência e surgimento do “príncipe moderno” capaz de liderar o processo de superação desse estágio de regressão é uma possibilidade em aberto, sobre a qual não há razões para especular aqui, a não ser consignar a observação de que as condições atuais não são exatamente favoráveis.

No plano operativo, é necessário urgentemente recuperar aquilo que caracteriza um Estado no sentido moderno do termo: uma burocracia pública culta e qualificada, capaz de induzir políticas públicas e, como já assinalado, atuar como mediadora entre os interesses circunstanciais de governo e o interesse público de longo prazo. Por óbvio, essa possível e necessária recuperação está indissociavelmente ligada ao anterior. É necessário termos presente, no entanto, que, sem isto, de oportunidade perdida em oportunidade perdida terminaremos por perder o trem da História.

---

<sup>61</sup> O Sistema Nacional de Inovação da Finlândia tem sido objeto de inúmeros estudos e avaliações. Para uma visão geral pode se consultar NAUMANEN, M.; HYVVÖNEN, J. - *Finnish Research and Innovation Landscape*. In FRIENZ, *Facilitating Research and Innovation Cooperation between Europe and New Zealand. Compendium of innovation measures and national innovation system profiles*. European Union, 2015. Disp. em [https://publications.vtt.fi/julkaisut/muut/2015/Compendium\\_National\\_Innovation\\_Systems.pdf](https://publications.vtt.fi/julkaisut/muut/2015/Compendium_National_Innovation_Systems.pdf)

### **3. Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional**

**João Carlos Brum Torres<sup>62</sup>**

Muito obrigado pelo convite, especialmente ao Paiva que é um dos organizadores desse evento e foi quem primeiro entrou em contato comigo para que participasse dessa discussão. Eu também gostaria de saudar os amigos aqui presentes, Renato Oliveira, o professor Antônio Carlos Galvão e o parceiro e companheiro de tantos trabalhos em outras ocasiões Joal de Azambuja Rosa. Assim como saudar o professor Cláudio Accurso, que não está presente, mas nos enviou suas considerações por vídeo.

Vou fazer três comentários aqui. O primeiro foi suscitado pelo que nos disse o Professor Acurso. Porque ele enfatizou dois elementos que, do meu ponto de vista, merecem destaque. O Acurso é homem de inteligência e capacidade de análise ímpares e salienta não apenas que o nosso país é um país que tem desigualdades profundas, mas que estas não serão superadas se nós não viermos a encontrar os meios necessários para acabar com o fosso que separa a “parte europeia” e a enorme porção de pessoas que vivem em situações muito precárias no nosso país. Mas, além disso, insistiu enfaticamente que o caminho para resolver esse assunto é o desenvolvimento da produtividade. De minha parte, penso que essa questão é muito mais complexa e irredutível à questão da produtividade. Se olharmos os estudos mais recentes sobre desenvolvimento mundial, veremos que os países onde a produtividade cresceu de forma mais pronunciada foram aqueles onde também aumentou brutalmente a desigualdade.

Então essa equação entre, de um lado, aceleração de investimentos & crescimento econômico e, de outro, distribuição de renda & construção de uma sociedade mais igualitária não se resolve automaticamente com o incremento da produtividade. Se olharmos a experiência recente de desenvolvimento internacional vemos que foi nos chamados trinta anos gloriosos após a Segunda Guerra Mundial, anos que vão de 1945 até o Pinochet, Reagan e Thatcher, que tivemos um período no

---

<sup>62</sup> Doutor em Ciências Humanas pela USP. Foi Secretário de Estado da Coordenação e Planejamento no Governo do Estado do Rio Grande do Sul por dois períodos administrativos (1995-1998 e 2003-2006). Atualmente é professor aposentado na UFRGS e UCS.



qual foram aplicadas um conjunto de políticas sociais de grande escala com alta tributação sobre os maiores rendimentos e políticas universais de provisão e oferta de serviços públicos essenciais na áreas de Educação, Saúde, Previdência e, também, políticas de remuneração e emprego que, naquele período, fizeram com que essas sociedades se tornassem muito mais equilibradas. Sociedades com a condição de oferecer às populações que nelas vivem condições de vida muito satisfatórias; e isto para praticamente todas as camadas sociais. Essa tendência deixou de imperar desde meados (ou, talvez, do final) dos anos 70. A despeito da produtividade haver crescido enormemente nesses últimos 40 ou 50 anos. Quer dizer, a produtividade cresceu enormemente no último meio século e as desigualdades aumentaram *pari passu*, acompanhando a extensa precarização do trabalho e das condições de vida. E isso não só nos países periféricos. O mesmo se deu nos países desenvolvidos. E é isso, aliás, que explica o ressurgimento das forças de direita nos Estados Unidos e na Europa. Elas ressurgiram com força, engtre outros fatores, porque há um ressentimento muito grande, uma espécie de insatisfação ainda mal diagnosticada e para qual se dá respostas que são evidentemente insuficientes e tortas. Então acho que tem uma coisa que está mal resolvida na sociedade e na economia contemporânea, por outro lado nós todos sabendo que retornar às políticas de bem-estar e ao estado social democratizante que houve no mundo naqueles anos parece difícil, entre outras coisas porque há restrições fiscais muito grandes.

Então esse é o meu primeiro comentário. Acho que temos que pensar melhor sobre como combinar esses objetivos – crescimento e distribuição -, e a mim parece que isso passa, necessariamente, especialmente no Brasil, por estabelecer políticas tributárias mais agressivas, especialmente sobre a renda. Porque sem isso nós não vamos conquistar um novo perfil de distribuição de renda. E a pretensão de que os mercados farão isso parece-me já haver sido superada. Isso não está acontecendo em parte alguma. O que vai acontecer no mundo, na verdade, é o oposto. Pois o vetor do progresso técnico é substituir o trabalho humano por trabalho de máquina. Nós já vimos isso no século dezenove. E a primeira providência, então, foi reduzir a jornada de trabalho e proibir que crianças, mulheres entre outros tivessem jornada de trabalho de 12 e 14 horas; foi criar e consolidar direitos a um trabalho decente.

Hoje há uma regressão com relação ao reconhecimento desses direitos, que em parte, vem do fato de que a globalização adquiriu uma tal densidade que há no mundo

sociedades que são capazes de ter ainda condições de trabalho de baixa remuneração e de grande produtividade. Isso tem impedido a universalização dos direitos; criando uma espécie de bloqueio aos mesmos.

Nesse plano mais genérico, sem falar ainda das minhas experiências concretas, também queria fazer um comentário com relação à implicação que essa questão tem para os países que estão tentando recuperar uma certa ambição com relação a si próprios. Eu acho que esse é um problema muito sério para o Brasil. Reparem bem, eu estou organizando um livro – do qual o que o Renato e o Paiva também participam, de comemoração do nosso bicentenário. Quando o Brasil comemorou seu Centenário, havia sido decretado Estado de Sítio e as eleições gerais estavam próximas. Mesmo assim, em uma situação bastante difícil, o Brasil não tinha perdido a sua confiança em si mesmo, fez uma comemoração grande, não porque faltassem problemas e dificuldades naquele período, mas porque restava ainda ali uma certa crença de que esse país merecia ser levado a sério, valorizando tanto aquilo que já fez quanto o que ainda seria preciso fazer. É isso, essa visão e esse sentimento que, do meu ponto de vista, o Brasil está perdendo.

Então, falando ainda nesse nível macro da questão brasileira, quando olhamos um pouco para trás a gente vê que, nos anos subsequentes à revolução de 30, nesse grande consulado do Getúlio, houve um esforço notável de levar o país adiante. Naquele período, houve uma grande mudança no perfil de nossa sociedade e de nossa economia, porque nós então deixamos de ter esta última baseada na oferta e demanda internacional do café, e passamos a ter alguns insumos básicos produzidos internamente, como aço, energia elétrica, petróleo e, em geral, ter uma regulação e uma instrumentalização da nossa oferta em diferentes domínios. E ali não havia propriamente um planejamento. Muito embora progressivamente fosse ficando clara a ideia de que havia um projeto de desenvolvimento. Essa consciência foi sendo conquistada progressivamente. e se deveu muitíssimo à pessoa do Getúlio, que mais do que Vaz Monteiro ou mesmo que Osvaldo Aranha, foi quem mais cedo, ainda que progressivamente, foi se dando conta do que era preciso fazer. E depois, em 64 também, a gente teve uma grande consciência de que o país precisava se renovar e essas ações de reforma do estado e de fomento ao desenvolvimento brasileiro naquele período, tiveram um grande papel de consolidação da base industrial que nós hoje

temos, dando continuidade ao que havia começado no governo anterior e no governo do Juscelino também.

Então às vezes eu digo o seguinte, a gente tem que reaprender a ter saudades dos cinquenta anos em cinco, porque perdemos a capacidade de pensar nisso, de pensar em uma dimensão de construção e de reconstrução do que já temos, pois esse país está muito mal construído. E o peso desse passivo, que o Acurso disse muito bem ter vindo de um país que por 273 anos dependeu de mão-de-obra escrava. Entre outras coisas, esse fato deixou aqui uma espécie de passivo indireto, de depreciação do trabalho e também de naturalidade em aceitar que há pessoas que têm tudo e pessoas que não têm nada. Essa indiferença as profundíssimas desigualdades de nossa sociedade, a descrença em que isso possa mudar, é um desafio que nós o precisamos enfrentar e vencer. O Brasil nunca vai ser um país desenvolvido se continuar com os níveis de desigualdade que hoje tem, então essa é uma questão que se coloca para todos nós.

No que diz respeito a minha experiência, eu tendo a concordar mais diretamente com o Acurso. Particpei de organização de programas de governo, fui mais uma vez coordenador desses planos aqui no Rio Grande do Sul e repetidamente apresentamos documentos que estruturavam uma ideia do que fazer com o nosso estado. Mas a verdade é que mesmo nas ocasiões em que me coube participar do Governo, e eu fui secretário de planejamento com dois períodos governamentais, a verdade é que a implementação dessas diretrizes que a gente estabelecia nessas etapas prévias de preparação da ação administrativa, a implementação dessas diretrizes e a operacionalização delas era sempre muito parcial e muito precária. Em parte, por gestão equivocada; em parte por questões de restrição fiscal. E este é um ponto importante e é algo que não podemos esquecer: para se ter um planejamento vigoroso é preciso contar com mais recursos. Mas há um terceiro fator que é, por assim dizer, histórico. Mesmo quando você não precisa de recursos orçamentários públicos para realizar a ação planejada, quando os recursos são essencialmente indiretos, advindos da iniciativa privada, há que se operar com estímulos para fomentar estes investimentos, como é o caso do FUNDOPEM. E durante muito tempo houve ali também uma espécie de distorção, de tal forma que os benefícios eram renovados para empresas que estavam investindo fora do território, que havia se tornando multinacionais, mas que, contudo, continuavam se beneficiando de incentivos fiscais.

Este problema está associado a uma falta de clareza com relação a como articular uma política de fomento que fosse além do balcão, vale dizer, do atendimento das demandas que vinham do setor privado. E, também, à falta de clareza acerca das prioridades de longo prazo, que deveriam ser normativamente implementadas.

Então eu acho que isso é uma questão crônica, que na minha experiência de governo se manifestou com muita clareza. No entanto, na administração do governador Brito, por exemplo, **havia uma ideia que estava presente, e que não estava propriamente detalhada nas políticas específicas de cada Secretaria de Governo, mas que fazia parte da “Cultura do Governo”**. Qual seja: **de que era preciso atualizar e diferenciar significativamente a base Industrial do Rio Grande do Sul e que era importante, por conseguinte, naquele período específico em que havia a possibilidade de ampliar o setor automotivo no Brasil, dar prioridade à atração de grandes montadoras para cá.**

Com base nisso, havia também a ideia de induzir uma diferenciação das cadeias de suprimento locais tendo em vista que o metalmeccânico na região da Serra, especialmente de Caxias, era forte. Então havia essa ideia diretriz. Em parte, ela foi implementada com a General Motors. E poderia ter sido fortalecido e aumentada se a Ford tivesse mantido o investimento previsto aqui. Mas era uma ideia geral que orientava, e acho que orientou bem o governo naquele período. No entanto não posso dizer que tenha sido algo orientado pela Secretaria do Planejamento, sob minha direção. Na verdade, foi fruto de uma espécie de diagnóstico e orientação geral do Governo.

Então é preciso reconhecer – em consonância com o Accurso – que os mecanismos institucionalizados de planejamento têm um efeito bastante limitado e dependem muito de como é que, dentro das estruturas de governo, essa perspectiva de futuro é assumida por todos. Isso depende muito da Coordenação geral do Governante. No caso do Governo Britto, havia coordenação, pois o próprio governador tinha uma concepção do que era importante fazer.

A minha experiência particular de planejamento governamental é relativamente ampla e envolveu diversas situações. Uma delas foi na administração do Governador Pedro Simon, quando eu fui responsável por conceber e estruturar um programa de Desenvolvimento Social, que se chamava Programa Integrado de Melhoria Social. Esse

programa teve um êxito enorme, porque a gente contratou um empréstimo de 100 milhões de dólares do Banco Mundial e criamos um fundo rotativo de financiamento municipal e às empresas de saneamento básico do Estado. Mas era um projeto basicamente de desenvolvimento local voltado para a área de saneamento. Esta foi uma experiência exitosa e, pelo menos em parte, teve êxito por ser um programa bem específico que, mesmo não se encontrando na linha principal e articuladora do projeto de governo, encontrou financiamento para se realizar.

Falando agora um pouco da minha experiência administrativa, no governo Rigotto observo ainda o seguinte. No final do governo Brito eu fiz uma viagem de visita à União Europeia com vistas a conhecer melhor os fundos de Desenvolvimento Regional da UE. Na oportunidade, estive em Bruxelas e, depois, visitei a Espanha e Portugal, onde era visível a relevância dos fundos para o desenvolvimento local e regional. Tinha um fundo em particular que, apesar de ser menor do que o de Fomento e Sustentação da Agricultura Europeia, era muito importante e que, ao mesmo tempo, era mais flexível. Ele envolvia um sistema de elegibilidade que distinguia as áreas que eram passíveis de receber aportes em função do grau de desenvolvimento. Eu fiz a viagem já no final do século 20, e a Espanha, então, já contava com pouquíssimos territórios elegíveis, mas Portugal ainda contava com um número expressivo de regiões passíveis de receber recursos deste fundo. A maior parte desses recursos era destinado à infraestrutura, o que alimentou uma modernização significativa do sistema viário e dos serviços públicos em geral das regiões com menor grau de desenvolvimento.

Creio que já fiz o conjunto de considerações que gostaria de fazer. Sintetizando, com vistas a encerrar. Em primeiro lugar, quero dizer que qualquer nação tem que ter uma ambição para galvanizar vontade e forças para implementar certas ideias que eu chamaria de ideias-guia. Sem um ideal de futuro, não há planejamento possível. E acho que temos exemplos dos momentos em que houve esta ideia-guia, como no grande Consulado do Getúlio, no período dos 50 anos em cinco do JK, e eu acho que os governos militares também tiveram uma ideia de futuro. Na experiência local, eu só queria fazer um registro, eu me atrevo a dizer que o estudo mais completo e mais aprofundado sobre Desenvolvimento Regional que já foi feito no Brasil foi o Rumos 2015, voltado a identificar as potencialidades do RS. Usamos o recurso do Banco Mundial para isso, e fizemos um documento muito detalhado de avaliação das

diferentes regiões do estado que eu não teria como trazer aqui no tempo que me foi dado.

Mas eu não deixo de compartilhar frustrações do Acurso. O Rumos 2015, por exemplo, serviu muito pouco para o planejamento efetivo, embora não tenha deixado de servir para a compreensão do RS e de seus desafios. Se aquele documento tivesse sido levado adiante, se tivesse havido continuidade do governo e, sobretudo, uma articulação maior entre governos, setor privado e esfera pública municipal a gente poderia ter tido um resultado certamente notável. Infelizmente, é difícil de conquistar este nível de continuidade. Ainda mais num Estado no qual a orientação política dos governos muda a cada eleição. Muito obrigado.

## 4. Uma Agenda para o Desenvolvimento Regional

Joal de Azambuja Rosa<sup>63</sup>

A minha apresentação vai ser um pouco mais focada no Rio Grande do Sul do que a fala dos dois colegas que me antecederam. Dividi a apresentação em três pontos, os quais vivenciei ao longo dos meus 51 anos como economista: o primeiro chamei de *alguns antecedentes importantes*; o segundo *as desigualdades regionais* e o terceiro de *uma agenda futura para o combate das desigualdades* e que, na verdade, é uma agenda permanente para a Agroindústria Regional fortemente associada à questão da desigualdade, ao setor industrial e ao capital social.

Com relação aos *antecedentes importantes*, o Professor Renato falou num deles, que foi o Polo Petroquímico. Foi uma experiência extraordinária que associou e articulou o setor técnico-científico com o setor público e os seus governos. No início dos anos 70, a CIENTEC começou a pesquisar a tecnologia de produção petroquímica. Ainda não tínhamos ideia que o Rio Grande do Sul iria se candidatar ao terceiro Polo Petroquímico. Não lembro se naquele momento já tinha o II Polo, o de Camaçari na Bahia, além do I Polo, o de Cubatão em São Paulo. A decisão de instalar o III Polo Petroquímico no RS se deu no bojo do II PND, no governo Geisel, na segunda metade dos anos 70. Nos seus estudos sobre a produção petroquímica, a CIENTEC, inclusive, articulou-se com um instituto francês especializado nesse setor. Este trabalho realizado pela CIENTEC, no meu entendimento, foi a experiência de planejamento estratégico mais importante do RS. Cabe registrar também o trabalho político desenvolvido pelo governador Sinval Guazzelli e o líder da oposição na Assembleia Legislativa, o deputado Pedro Simon no processo de atração do III Polo Petroquímico para o RS.

Muitos dirão que o Polo Petroquímico não dialoga com a comunidade de Triunfo. Penso que este entendimento é correto. Mas o que importa é que o III Polo tem um grande diálogo com a Sociedade Gaúcha como um todo pelo que ele gera de arrecadação tributária. Ele dialoga com a folha de pagamento do magistério, do pessoal da saúde, do pessoal da segurança e de outras áreas. Hoje o Polo Petroquímico é o maior contribuinte do Tesouro do

---

<sup>63</sup> Economista pós-graduado pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas da Universidade de São Paulo. Foi presidente da Fundação de Economia e Estatística (FEE). Atualmente é Sócio-diretor da América.

Estado, então sob este ponto de vista foi algo extraordinário. Insisto em enfatizar que esta conquista foi resultado do Planejamento Público, de técnicos e de políticos.

Outro projeto muito importante foi o de Integração Lavoura-Pecuária. Seu objetivo era levar o capital e o empreendedorismo da lavoura, em especial da soja e da orizicultura irrigada, para o segmento atrasado que era a pecuária. A pecuária era extensiva e operava com baixa produtividade, embora tivesse ilhas de excelência. O Accurso, participante deste seminário, foi um dos mentores e formuladores do projeto de modernização da pecuária. Também, se não me falha a memória, participou do projeto de atração do Polo Petroquímico.

No projeto Integração Lavoura-Pecuária gostaria de destacar a importância do capital social. O governo, de então, primeira gestão Guazzelli, criou os Clubes de Integração e Troca de Experiências, CITEs. Essa iniciativa foi inspirada em experiência francesa do segundo Pós-Guerra, e buscava articular os produtores com as instituições de pesquisa. Esses clubes são uma das experiências bem-sucedidas de construção de capital social como forma de impulsionar o desenvolvimento. Eles foram criados pelo governo estadual em meados dos anos 70, mas nos anos 80 se independizaram do governo com a fundação de uma federação e hoje é um movimento totalmente privado, com um papel muito importante no interior do Estado, especialmente no segmento da pecuária.

Dois outros projetos precisam ser referidos: o RS 2010, do governo Britto, e o Rumos 2015, do governo Rigotto. Trabalhei na Secretaria do Planejamento do RS entre 1974 e 1994. Sempre espousei a ideia de que independentemente de qualquer outro trabalho que viesse a fazer, a Secretaria não poderia deixar de prospectar o futuro. Do meu ponto de vista, mesmo que a prospecção não viesse a se desdobrar em ações objetivas (em função, por exemplo, da descontinuidade dos governos) ela era e é o fundamento do Planejamento Estratégico Público. Quem mais fez isso nos últimos 51 anos no RS foi o Brum Torres, também presente nesta mesa, embora ele, provavelmente, possa ter se frustrado em um ou outro ponto desta sua experiência.

Em termos dos antecedentes tem uma série de outros projetos, mas eu vou me limitar a esses cinco que citei e que são muito simbólicos no que respeita a temática deste seminário.

Com relação as desigualdades regionais, eu começaria com a consideração de que, do ponto de vista estático, o Rio Grande do Sul não é mais desigual do que a experiência mundial. Em termos regionais e espaciais, ele tem um padrão muito assemelhado com a



Itália. Agora, do ponto de vista dinâmico, de uma perspectiva temporal, especialmente de longo prazo, há, de fato, uma tendência ao agravamento das desigualdades regionais.

Há alguns anos fiz um trabalho - com o Rogério Porto, que também foi palestrante deste Seminário - para a Secretaria do Planejamento. O trabalho foi contratado no governo Rigotto, quando o Brum Torres era o Secretário do Planejamento. Naquele momento existiam 24 COREDES (hoje são 28). Nós dividimos o estado nos 10 COREDES mais desenvolvidos (G10) e nos 14 mais atrasados (G14). A análise considerou o período 1985/2002 e utilizou o método Diferencial-Estrutural que divide os determinantes do desempenho de uma região em três componentes: os ligados a demanda externa (o crescimento da macrorregião); os determinantes ligados à estrutura produtiva da região (o componente Estrutural) e os determinantes associados à capacitação competitiva da região (o componente Diferencial).

No período 1985-02, o G10 cresceu 86% acima do G14 ou aproximadamente 18% acima da média do Estado, seja porque tem uma estrutura produtiva mais dinâmica que a média estadual (o efeito estrutural), seja porque suas regiões crescem em função de fatores internos a elas, isto é, acima do que seria possível pelo simples crescimento da economia estadual (o efeito diferencial). No G14, como um todo, estes dois efeitos são negativos, sendo que o efeito diferencial é predominante. Em todas as regiões do G14, o efeito estrutural é negativo, sendo que, em apenas três regiões - Litoral, Norte e Nordeste - o efeito diferencial é positivo.

O G14, para manter a sua participação no PIB estadual, em 2002, igual à que detinha em 1985, deveria ter crescido 76,3% acima do que efetivamente cresceu:

- dos 76,3%, 10,4 pontos percentuais (13,6% do que o G14 deixou de crescer) devem-se ao fato de que as economias de suas regiões crescem, estruturalmente, menos do que a economia estadual, isto é, são menos dinâmicas (o efeito estrutural);
- dos 76,3%, 65,9 pontos percentuais (86,4% do que o G14 deixou de crescer) devem-se a fatores internos às regiões e que afetaram negativamente os determinantes da competitividade dos agentes regionais vis-à-vis às outras regiões (o efeito diferencial).

O componente estrutural não comporta ações ou soluções de planejamento. É expressão, simplesmente, da resposta do mercado ao evoluir da sociedade. Esta, ao ascender em seus níveis de renda e de bem-estar, demanda relativamente menos alimentos e outros

bens de consumo básico e difundido, predominantes nas estruturas econômicas do G14. Essa tendência é um dos fatores importantes para explicar os desníveis regionais de renda.

Já o componente diferencial requer ações de planejamento por ter a ver com a problemática competitiva, cuja resolução, em grande medida, está ao alcance dos próprios agentes locais, ou, no mínimo, depende da disposição destes em superá-las, embora possa demandar, eventualmente, ações de governo.

Pode-se dizer que o G14 é predominantemente agrícola (o setor gera 28,2% do PIB regional) e que o G10 é industrial (o setor gera 49,3% do PIB regional). A caracterização agrícola e industrial está associada ao setor que dá o ritmo do crescimento. O setor serviços, embora importante na formação do PIB de ambos os grupos de regiões, não tem autonomia de crescimento em si mesmo, com as exceções de uma ou outra atividade, como o turismo, nos Coredes Litoral, Serra e Hortênsias, e o ensino universitário, nos municípios de Santa Maria, Pelotas, Rio Grande, Bagé, Passo Fundo e Caxias do Sul, principalmente.

A magnitude das disparidades de PIB *per capita* entre as diversas regiões do RS não é explicada somente porque um grupo de regiões é predominantemente agrícola e o outro é industrial. Se fosse assim, o PIB agrícola *per capita* do Corede Produção não seria maior do que o PIB *per capita* do Corede Metropolitano Delta do Jacuí, eminentemente industrial e urbano. Da mesma forma, o PIB agrícola *per capita* médio do G14, não seria praticamente igual ao do Metropolitano Delta do Jacuí (quando neste não se considera o município de Triunfo, pois a presença do Polo Petroquímico distorce demais a média regional).

É certo que a tendência é o PIB *per capita* das regiões industriais ser maior e crescer mais do que o das regiões agrícolas, mas esses diferenciais não são explicados apenas pelo tipo de estrutura econômica das regiões, mas também pelos seus diferenciais de produtividade e de eficiência produtiva. Isto é, uma região não é atrasada porque é agrícola, é atrasada quando sua produtividade e os demais indicadores de eficiência são baixos e, o pior, quando suas atividades básicas são de baixa capacidade de geração de renda por unidade de fator (capital, trabalho e terra), mesmo que a padrões elevados de produtividade física por fator, como é o caso da pecuária bovina de corte em alguns estratos de produtores, ou em municípios, na maioria das regiões agrícolas.

Estes elementos nos permitem avançar em direção à agenda futura, que é ligada com a questão da Agroindústria Regional. A conclusão a que chegamos é que, se o G14 passasse por um processo de ampliação da produtividade agrícola, convergindo com os padrões de

produtividade do G10, a diferença de PIB global per capita entre os dois grupos passaria de 49,7%, que foi no período estudado, para 5%. Isso é algo extraordinário e penso que não tem nada mais importante, nada mais urgente do que o estímulo ao aumento de produtividade no setor Agropecuário dessas regiões no G14. Paralelamente seria importante, também, induzir a transformação das regiões agrícolas em direção a produtos de maior densidade de valor. A este respeito os usos diferenciados do solo são mais importantes na explicação das desigualdades do que a produtividade.

Dentro do intuito de estimular ações com vistas ao aumento da produtividade e estimular setores importantes para o desenvolvimento das regiões, nós recomendamos, o Rogério e eu: 1) o apoio a capacitação competitiva da cadeia da carne bovina; 2) apoio a capacitação da cadeia de leite para exportar; 3) apoio a expansão da fruticultura nas regiões de menor desenvolvimento; 4) irrigação das culturas de sequeiro; 5) autossuficiência de milho como insumo estratégico das cadeias de carne suína e de aves. Esses programas poderiam reduzir a diferença de crescimento, ao qual me referi acima, de forma muito significativa.

Do ponto de vista da indústria como um todo no Estado, a diversificação é um desafio que se coloca pela globalização para países como Brasil, México, Indonésia, Índia e China que são os maiores países subdesenvolvidos. Eles têm tamanhos de mercado que permitem expandir e diversificar a indústria internamente. Isso não vale para países pequenos como o Chile e a Suíça, mas vale para países que podem ter indústrias completas. É por isso que o Brasil vai continuar participando de todos os ciclos futuros da indústria, Petroquímica, Bens de Capital, Informática e outras.

Vou encerrar propondo que o capital social deve estar em posição de destaque na agenda futura. Mais do que em qualquer outro setor, o capital social, a cooperação, é necessária na agricultura, porque o produtor agrícola é tomador de preço, tanto na compra de insumos quanto na venda do seu produto. Ele não tem como fugir da cooperação para buscar escala de operação. Então ele tem que cooperar e a sua participação expande o capital social.

No que respeita a cooperação a experiência italiana, em especial da região do Veneto, é exemplar e nos indica que devemos continuar avançando. A este respeito, pode-se dizer que o Rio Grande do Sul está fazendo isso muito bem. Fez nos anos 70, estimulado pelo governo do Estado e há diversos exemplos concretos de projetos que deram certo como os

da APROCIMA, que é a associação dos produtores dos Campos de Cima da Serra, e os da APROPAMPA. Ambas e outras associações nasceram dentro do movimento dos clubes Cites, e grande parte é capitaneada pelo setor que um dia foi o mais atrasado do nosso agronegócio, a pecuária bovina. Hoje graças aos produtores destas associações o RS produz carne de excelência internacional. Esta é, enfim, uma experiência que nós temos que investir e buscar expandir e o Estado pode ajudar muito neste sentido.

## **5. Planejamento Governamental Territorial: como avançar**

**Antônio Carlos Galvão<sup>64</sup>**

### **1) Introdução**

O objetivo desse texto é discutir o significado, os princípios básicos e a conformação geral de um possível sistema de planejamento territorial no Brasil, propício ao avanço do desenvolvimento e da democracia. O texto inspira-se na intervenção virtual do autor na mesa "Desafio do planejamento descentralizado, mas solidário e consistente", no âmbito do "Seminário sobre desenvolvimento regional no Rio Grande do Sul: Desigualdades regionais e planejamento federativo (da experiência acumulada às novas perspectivas)", julho de 2022.

Assinalo de partida três pontos que organizam minha reflexão sobre o tema. O primeiro é que o planejamento é um instrumento único para a construção dos projetos de desenvolvimento. Minha experiência como economista e planejador público, em áreas transversais como as de desenvolvimento regional, planejamento territorial, meio ambiente e ciência, tecnologia e Inovação, apoia a compreensão de que para ampliar a consistência dos projetos de desenvolvimento e lastrear as iniciativas de política pública, especialmente as de maior complexidade, é essencial lidar com visões estruturadas do futuro, quadros das expectativas e anseios das populações, investigações sistemáticas das possibilidades de transformação e mudança social e, adicionalmente, compreensão das determinações principais dos vários territórios construídos e em formação. Na base de tudo, deve estar o amparo da história e da análise econômica e social.

O segundo reitera e reforça a importância do Estado para animar a construção de rumos para o desenvolvimento. Desde já, fique claro que, a meu ver, não há substituto para o Estado no papel que exerce nas sociedades capitalistas dominantes enquanto ente básico de regulação da vida social e econômica. Há inevitáveis contradições nessa marcha, pois é, quase sempre, o agente catalisador das mudanças

---

<sup>64</sup> Economista UnB, Mestre IPE/USP e Doutor IE/Unicamp. Foi Secretário de Política de Desenvolvimento Regional do Ministério de Integração Nacional. CEO Gama Assessoria & Consultoria em Economia e Políticas Públicas Ltda. Aposentado do CNPq e membro da ABED.

no desenvolvimento das nações, refletindo o jogo das forças sociais em movimento. Mas não é capaz de transcendê-las, assumindo desígnios próprios, ainda que pareça estar às vezes apropriado por uma das vertentes da disputa. São as instituições que operam dentro e no entorno do Estado que definem e implementam as políticas públicas.

O terceiro, nem sempre tido na devida conta, é que ao contrário do que se propagou nessa era da globalização neoliberal, o planejamento é ferramenta essencial à democracia. O Estado democrático, com o apoio de um conjunto de leis e regulamentos que emprestam balizamentos ao curso dos processos econômicos, sociais e políticos, habilita uma adequada exposição e confronto dos projetos alternativos de desenvolvimento e de organização do país. Destaca-se aí os regramentos constitucionais, aos quais se assomam outros conjuntos de normas e instituições, e os momentos em que se exerce efetivamente o debate, o confronto e a tomada de decisão sobre tais teses alternativas.

Tomo emprestado do Professor Ignacy Sachs (2014, ps. 71 a 73), planejador e pensador arguto, guiado pela ideia do desenvolvimento sustentável - ou o homônimo de sua autoria, o ecodesenvolvimento - uma declaração que contempla muitas das minhas percepções no tema:

*"(...) o Brasil precisa com urgência reaprender a planejar e a se dotar de instituições apropriadas, tanto em nível federal quanto em nível regional.*

*"A contra-reforma neoliberal, baseada na teologia do mercado, se esforçou durante os últimos trinta anos a solapar o conceito de planejamento na sua ambição legítima de organizar o debate societal sobre o projeto nacional a longo prazo e as estratégias necessárias para realizá-lo. Os órgãos de planejamento passaram a elaborar e administrar o orçamento, função indispensável, porém, que não substitui ao planejamento propriamente dito. Com a implosão de Wall Street que, como disse Stiglitz, representa para a teologia do mercado o que a queda do muro de Berlim significou para o socialismo real, o debate sobre reinstitucionalização do planejamento de longo prazo no Brasil em geral, e para a Amazônia em particular, deveria encontrar um clima mais propício.*

*"Devemos sair do curto-prazismo, tão ao gosto dos políticos que sempre estão se preparando para a próxima eleição, evitando ao mesmo tempo a armadilha de um planejamento autoritário e burocrático, sem espaço para o diálogo entre os protagonistas do processo de desenvolvimento com vistas a soluções negociadas.*

*"Bem ao contrário. convém estimular esse diálogo e para tanto instaurar fóruns de desenvolvimento local com a participação de todas as forças vivas,*

*órgãos públicos, entidades da sociedade civil organizada, universidades. Depois de algum tempo e de experiência ganha, estes fóruns irão se transformar em conselhos consultivos e, posteriormente, em conselhos deliberativos. O recente programa de Territórios da Cidadania poderá dar ensejo a esse tipo de evolução institucional. Ao mesmo tempo, devemos nos proteger da ilusão, inspirada pelo pensamento anarquista, de que a soma dos projetos locais pode substituir a um plano de desenvolvimento nacional. A realidade é mais complexa e requer uma iteração repetida entre os três níveis de desenvolvimento de planejamento: o local, o regional e o nacional. Precisamos com urgência reintroduzir o planejamento nos currículos universitários."*

## **2) Elementos para Repensar o Planejamento**

Se há uma tarefa importante para os governos futuros do país, a de reconstruir as bases para o planejamento estratégico público ocupa, a meu ver, destaque na agenda. Trata-se de uma iniciativa necessária, passível de realização em tempo razoável, e que pode contribuir muito para dissipar as contradições e distensionar os conflitos - expressivos nesse momento - no ambiente político e nas relações federativas no país. O planejamento, é claro, não resolve as contendas, mas ajuda a esclarecer e encaminhar possíveis rotas de superação. Por isso, deve ser participativo, para poder trazer ao debate presente cenários e visões de futuro alternativos, além de operar e arbitrar os anseios e as expectativas dos vários grupos sociais.

As determinações da política são um ponto de partida obrigatório. Cabe alertar, no entanto, que o planejamento não pode se desvencilhar da marcha real da política, nem tampouco paira acima dos interesses sociais entranhados na sociedade. Nada tem, em definitivo, de revolucionário, mas pode ser democrático, no sentido de que habilita espaços de conversa e expressão de projetos e imaginários sociais, bem como, contribui para pôr de pé os consensos possíveis. Se atende a certos interesses e anseios, termina por desautorizar outros.

Penso o planejamento estratégico público como uma função nobre exercida pelo Estado a partir de uma delegação constitucional, mas também como algo ajustável aos ciclos de governo, dentro dos balizamentos e limites definidos pela sociedade. Como assinalado por Garcia (2020, p. 15), "O planejamento estratégico público (PEP) é um dever do governo e um direito do cidadão". Nesse sentido, cumpre idealmente um papel relevante no arsenal de instrumentos democráticos, que se voltam para apoiar as manifestações autênticas da cidadania, forjando as bases de salutar processo

dialético de afirmação, crítica e convergência de opiniões. Permanece intacto o espaço das divergências, mas são operadas a favor de uma tomada recorrente de decisões, em contraposição a qualquer tendência à inércia, à paralização.

Nas palavras ponderadas de Myrdal (1962, p. 27), "Em sua essência, o planejamento é um exercício de concepção não-determinista da História, embora reconheça as limitações criadas pelas condições e forças existentes, e suas interrelações causais". Para o autor (1962, ps. 40 e 41), o planejamento - à época, ainda primordialmente econômico - pode ser definido "(...) como sendo as tentativas conscientes feitas pelo governo de um país - geralmente com a participação de outros órgãos coletivos - para coordenar as políticas públicas mais racionalmente, a fim de atingir mais completa e rapidamente os fins desejados para desenvolvimento futuro, determinados pelo processo político em sua evolução".

Deriva da concepção de Myrdal outro ponto interessante, já bem visível nos países mais desenvolvidos: a ideia de que à medida que o planejamento evolui torna-se mais "pragmático e fragmentado e jamais amplo e completo" (1962, p. 41). Ao contrário do que se imagina, a necessidade de coordenar racionalmente as políticas públicas, passa "regra geral (...)", a constituir "(...) uma série de soluções conciliadoras de pontos práticos urgentes" (Ibidem, p. 41).

Essa visão traduz muito da própria história do planejamento. De uma visão vinculada à gestão macroeconômica, aos investimentos e às grandes obras, em que emergiu autoritário e centralizado, o planejamento foi aos poucos avançando sobre os demais campos de política pública de maior relevo social e político. Áreas pouco afeitas ao planejamento clássico, multifacetadas, foram 'aculturadas' aos poucos e passam a utilizar a ferramenta de forma desenvolta e recorrente.

Na evolução do conceito de planejamento desde seu ápice no Pós-Guerra, três elementos representaram inovações de folego que alteraram as concepções dominantes. Trata-se dos conceitos de futuro, estratégia e gestão.

O conceito de **futuro** é inerente ao planejamento, mas a acepção inovadora com que é adotado hoje pouco tem a ver com a passada. Como assinalado, por exemplo, pela Escola da Prospectiva de Michel Godet, o futuro tem menos que ver com predição e mais com antecipação. Não é extrapolativo, mas emerge dos vários caminhos que podem ser traçados para se chegar a uma configuração social desejada. O futuro 'é



hoje', pois importa menos o que a sociedade e a economia virão a ser à frente, do que como são pensadas ou idealizadas agora; assim se escapa das visões determinísticas e simplórias, que abstraem os múltiplos cenários de futuro que interessam a cada um e a todos os atores sociais.

Para Godet (1993, p. 22), “A pluralidade do futuro e os graus de liberdade da ação humana explicam-se mutuamente: o futuro não está escrito, está por fazer”. Vale mais como condutor de caminhos alternativos a percorrer, inclusive por conta das inevitáveis incertezas que incidem sobre ele.<sup>65</sup> Com o 'novo' futuro, cabia olhar à frente construindo, desconstruindo e reconstruindo os caminhos a percorrer e a imagem do que queremos e podemos ser. Tal futuro impõe estabelecer as rotas possíveis ou, como se diz hoje, 'mapas de caminho' (*roadmaps*), que definem um campo de prática e uma tarefa objetiva nos exercícios de planejamento.

**Estratégia** é outro conceito inovador que modificou a natureza do planejamento. Utilizado largamente nos cenários de guerra (Sun Tzu, 2015; Von Clausewitz, 2010), imiscuiu-se com velocidade nos esquemas estáticos pioneiros do planejamento. A morosidade das transformações econômicas e sociais e a natureza autoritária e antidemocrática de vários exercícios levou a uma falsa sensação de perenidade e a processos de planejamento rígidos e estáticos. A sociedade e a economia eram vistas sob um ângulo determinístico e o plano, representado pela imagem do livro na prateleira à disposição dos interessados, permanecia imutável como guia de orientação das ações e posturas dos agentes. A concepção de sociedade é tal que não existiam - ou não eram passíveis de consideração - os dissensos.

A adoção do conceito de estratégia demanda outro olhar. Agora a sociedade e a economia são percebidas como algo inerentemente conflitivo, um palco de afirmação de projetos e valores contrastantes dos distintos grupos sociais. Dessa forma, planejar não é apenas pensar caminhos próprios, mas igualmente cotejá-los aos caminhos e projetos dos outros. Prevalece, então, a obrigação de mapear e organizar as visões dos vários projetos e imaginários em disputa, contrastando os diferentes interesses e expectativas; uma tarefa necessária para se arbitrar consensos, mais valorizada quanto

---

<sup>65</sup> O conceito termina por se atrelar à ideia de inovação e mudança técnica. Assim, a acepção de futuro passa a guardar correlação com o planejamento de longo prazo, influenciado pela natureza cíclica do sistema capitalista no revolucionar incessante da base técnico-científica.

mais democrática a sociedade. Um espaço que tende a ser ocupado, com desenvoltura, pelo parlamento, que exercita a política propriamente dita.

Por fim, o terceiro conceito, de **gestão**, trouxe o planejamento para uma zona de maior efetividade, refletindo a necessidade de embasar melhor a tomada de decisões e a implementação das políticas, programas e projetos. Dessa forma, tornou-se possível adequar o planejamento aos novos momentos, possibilitando maior agilidade no ajuste às transformações e circunstâncias da sociedade e economia.

Num texto bastante influenciado pelos ares da globalização e do neoliberalismo, Pares e Valle (2006, p.234) defendiam que as mudanças perpetradas respondem a alterações nas circunstâncias que emprestam sentido ao exercício do planejamento, não tanto às suas funções, pois cabia abraçar "(...) um modelo de gestão pública mais amplo, do qual o planejamento é parte integrante: a gestão por resultados". Para eles, a gestão por resultados seria um processo complexo, dependente do entorno institucional e político, que demandaria apoio de "agentes políticos, dirigentes públicos e servidores públicos" (ibidem, p. 235).

Conquanto prefira manter a concepção do planejamento como um processo mais abrangente, que engloba os demais, o realce à gestão é particularmente importante nos sistemas federativos em que os poderes constituídos, por definição, compartilham os mesmos espaços jurisdicionais segundo áreas de competências exclusivas, comuns e concorrentes. No caso de nosso país, é ainda mais relevante, posto de somos uma única federação trina no planeta, aspecto que nos induz a pensar numa gestão que apresente 'jogo de cintura' condizente com a aceitação de posturas negociadas na condução de estratégias e iniciativas.

Os conceitos de **futuro, estratégia e gestão**, na verdade, estão desde há algum tempo profundamente imbricados. Guardadas essas linhas principais da evolução recente dos sistemas de planejamento, o importante são dois elementos estruturais que continuam a desempenhar papéis cruciais em qualquer arranjo: 1) o engajamento efetivo dos atores sociais em torno de suas propostas e alternativas, vital para processos democráticos no alcance de uma gestão pública eficaz; e 2) o imbricamento necessário com a política, em especial no confronto das forças sociais que representam o sistema de poder naquela sociedade.

### **3) O Arcabouço Constitucional do Planejamento no Brasil**

A Constituinte Federal de 1988 trouxe avanços inegáveis para a sociedade brasileira. Várias conquistas importantes ficaram consagradas no texto constitucional, em especial nos campos dos direitos sociais, saúde, educação e muitos outros. Ela forneceu as bases para a construção de uma sociedade democrática, avançando ainda na garantia dos direitos fundamentais do cidadão e na organização do Estado. Em vários aspectos, abriu cunhas para a construção de referenciais legais e políticas públicas inéditos na vida pregressa da Nação.

No ordenamento e regulação dos instrumentos de orçamento (e planejamento), a Constituição pretendeu avançar sobretudo com dois novos instrumentos, a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e o Plano Plurianual - PPA, além de se preocupar diretamente com a integração plano-orçamento e a cobertura abrangente de categorias de despesas (e receitas) antes não submetidas ao crivo do parlamento. Os orçamentos, a partir de então, cobrem e detalham o fiscal, a seguridade social (previdência, saúde e assistência social) e os investimentos das estatais; os dois últimos, um avanço em relação aos toscos registros do arranjo anterior.

No artigo 165 da Seção II Dos Orçamentos do Capítulo II das Finanças Públicas e do Título VI Da Tributação e do Orçamento, a Constituição define que Leis do Poder Executivo estabelecerão: I - o plano plurianual; II - as diretrizes orçamentárias; III - os orçamentos anuais. Não há menção explícita aos planos. No Parágrafo 1º desse artigo, o texto dispõe que a Lei estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da Administração para as despesas de capital e outras decorrentes e para os programas de duração continuada.

Segundo Pares e Valle (2006, p. 231), a "(...) Constituição Federal de 1988 criou um novo sistema de planejamento público, ancorado no PPA e na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)", ficando instituídos "(...) os principais instrumentos do sistema de planejamento e orçamento da administração pública, quais sejam o PPA, a LDO e a Lei de Orçamentos Anuais (LOA)".

A LDO representa, sim, uma novidade, posto que empresta marcos e prepara a elaboração das peças orçamentárias anuais com elementos bem definidos: a) metas e prioridades do PPA para o exercício próximo; b) parâmetros orçamentários; c) alterações de legislação tributária; d) política de aplicações das agências oficiais de

fomento; e c) autorizações e limites para as políticas de pessoal, incluindo contratações (Serra, 1994, p. 8). Com a LDO, toda uma referência fica estabelecida, para facilitar - ou complicar, dependendo do ponto de vista - o trabalho dos operadores da elaboração da proposta orçamentária.

O PPA mais aprimora e amplia a variante anterior do orçamento plurianual de investimentos - OPI, instituído pela Lei complementar Nº 3, de 7 de dezembro de 1967:

*"Art. 5º - O Orçamento Plurianual de Investimento é a expressão financeira dos programas setoriais regionais, consideradas, exclusivamente, as despesas de capital."*

O PPA abrange, agora, todas as despesas de capital e as de custeio delas decorrentes, tendo o seu horizonte temporal sido deslocado em um ano com relação ao período de governo. Antes, o OPI cobria apenas dotações financeiras sem definir metas para os três anos à frente, o que implicava que, pela tradição inflacionária da época, fosse refeito a cada ano.

Além desses dois mecanismos novidadeiros, a LDO e o PPA, a Constituição de 1988 estabeleceu que os orçamentos deveriam se fazer acompanhar de "(...) um demonstrativo dos efeitos das isenções, anistias, subsídios e benefícios tributários e creditícios sobre as receitas e despesas" (Serra, 1994, p. 7). Um dispositivo que não teve força como ferramenta para controlar esse tipo de benefício, nem tampouco para trazer à baila uma discussão consistente sobre as finalidades e os impactos produzidos que, muitas vezes, se contrapunham diretamente aos esforços das várias políticas correspondentes.

Tudo parece indicar uma evolução no velho arcabouço de planejamento, até que, no Parágrafo 4º do Artigo 165, a Constituição determina que os planos e programas nacionais, regionais e setoriais sejam elaborados em consonância com o PPA e apreciados pelo Congresso nacional, sem estabelecer responsabilidades nem tampouco prazos para tais atividades. Na divisão de trabalho relativa às atividades de planejamento no texto constitucional, a 'cabeça' do planejamento perdeu importância para as tarefas associadas à programação e ao orçamento (Galvão e Pagnocheschi, 2013, p. 185):

*"Na Constituição Federal há (...) menções esparsas aos planos – nacionais, setoriais, regionais ou de ordenação territorial (...). Mas não há, de forma correspondente, orientações explícitas sobre como proceder (...).*

*"A (...) sobredeterminação dos processos de programação e orçamentação, que se conjuga à subespecificação dos elementos críticos do processo de elaboração dos planos e à desvalorização desses instrumentos, compreende a raiz principal de um conjunto amplo de problemas que podem ser analisados no sistema de planejamento governamental no país.*

*"(...) o processo constituinte chancelou mudanças na concepção de planejamento e gestão que exacerbaram o papel da programação e orçamentação em detrimento do planejamento em si mesmo e do sistema no seu todo. (...). É como se esse organismo carecesse de certas funções vitais, só desempenhadas em circuitos mais avançados do cérebro, comprometendo seu desempenho".*

Corroborando essa percepção, Serra (1994, p.2), um dos autores do texto constitucional na matéria, assinalou na introdução de seu livro intitulado (sic!) "Orçamento no Brasil", lançado na fase inicial das operações do aparato constitucional de orçamento (e planejamento):

*"Na prática, porém, o Plano Plurianual de Investimentos tem sido genérico demais. As Leis de Diretrizes Orçamentárias não têm definido com precisão as prioridades e as metas físicas e, pouco depois de aprovadas, são desrespeitadas ou sofrem alterações frequentes e irregulares."*

A definição de prioridades e metas, acrescentaria, não pode ser tratada a contento no PPA, que é instrumento de programação e não de planejamento, embora a tendência histórica o tenha 'empurrado' para ocupar, também, essa lacuna e desempenhar tal função.<sup>66</sup> De fato, ao longo dos anos 1990 e 2000 o PPA foi se sofisticando e assumindo parcialmente essa feição em face da força do seu mandato constitucional.

Outros autores reafirmam esse mesmo viés do arranjo constitucional de planejamento. Pares e Valle (2006, p. 235) apontam que o PPA tendeu a assumir, com a evolução dos instrumentos de orçamento (e planejamento), a feição de elemento central da "gestão pública orientada para resultados" na sequência das modificações introduzidas pelos governos de FHC, como o Plano Diretor da Reforma do Estado (1995) ou a Lei de Responsabilidade Fiscal (2000). De Toni (2020, p. 207), na mesma direção, defende que:

*"Ao equiparar as categorias do plano com as do orçamento, o PPA tornou-se um 'orçamento plurianual', a lógica orçamentária (o imperativo da eficiência*

---

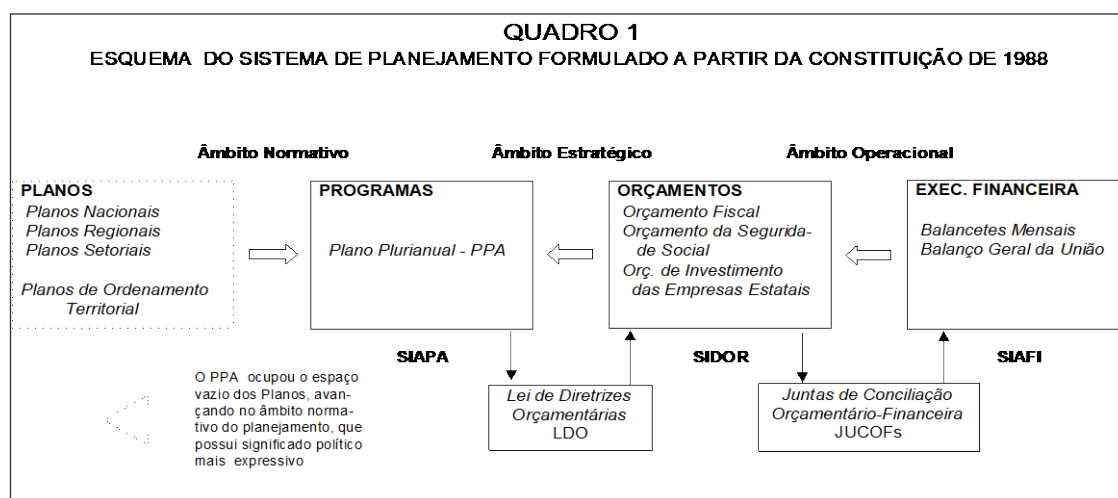
<sup>66</sup> O PPA 1994-1998 incluiu um capítulo textual com uma visão do território e dos investimentos estratégicos associados, acomodando um espaço político relevante de interlocução com os governadores e os estados. O sucesso político foi tanto que, um ano depois, instituiu-se o Plano Brasil em Ação, que acoplava à iniciativa uma mudança na forma de gestão, nos moldes assinalados por Pares e Valle (2006).

*alocativa) acabou 'contaminando' o desenho de ações e programas." (...) "Em resumo, a dimensão tático-operacional sufocou a dimensão estratégica."*

Cardoso Jr. e Neto (2020, p. 155) lembram que:

*"Esses achados indicam que o planejamento governamental realmente existente ocorre à margem do seu principal instrumento, o PPA, (...) A pesquisa realizada demonstrou que houve várias tentativas de transformar o PPA em um instrumento efetivo de planejamento, porém nenhuma conseguiu superar as barreiras inerentes ao processo de mudança."*

Com esse dispositivo, a estrutura de planejamento fica enviesada, com o instrumento de programação, o PPA, assumindo o ápice da estrutura de planejamento.



Uma representação do arcabouço de planejamento, orçamento e execução, conforme desenho do princípio dos anos 2000, é a apresentada no Quadro 1, acima, extraído de Galvão e Brandão (2003, p. 190). Pode-se ver ali os elementos principais que compõem a ossatura do sistema, bem como a subversão da hierarquia, com o PPA assumindo a figura de central e avançando sobre os demais espaços normativos dos planos. Caminha-se na contramão do que discute a lógica usual das teorias de planejamento, que busca estabelecer uma hierarquia, inclusive com um sentido temporal e um escopo ou abrangência.

O Plano tende a possuir um horizonte mais largo, o documento de programação um menor e o orçamento, por fim, opera com uma temporalidade usualmente anual. Da mesma forma, a trilogia opera com uma abrangência variável: o plano apresenta, em pinceladas mais gerais, os princípios e as prioridades, focando os temas essenciais;

o programa adota um grau maior de especificação das ações, mais preciso que o anterior; e por fim, o orçamento contempla em detalhe todos os elementos que emprestam precisão ao perfil dos dispêndios necessários à implementação das iniciativas. Naturalmente, a distribuição de funções é perfeitamente ajustável às características de cada país, mas não tanto que subverta a orientação e a hierarquia geral sugerida.

Planos, programas e orçamentos devem, é certo, guardar um mínimo diálogo. Mas também manter certa divisão - congênita - de papéis. Aqueles instrumentos, que podem criar consensos em torno aos sonhos e expectativas mais elevadas da população, não devem ser enfraquecidos pelas sobredeterminações de uma programação que, por sua vez, guarda íntima associação com a realidade crua das peças orçamentárias. Na inversão da hierarquia do quadro constitucional, o sonho fica, de partida, subordinado às limitações orçamentárias e financeiras. É como se a possibilidade de transcender a realidade enquanto forma de alimentar o empuxe vigoroso do imaginário da população - inclusive na própria abertura de novas perspectivas orçamentárias e financeiras - ficasse obstruída pelo imperativo de se pensar dentro dos limites das caixinhas orçamentárias que o documento de programação tende a reproduzir.

#### **4) O Território Importa**

Há tempos que os especialistas em políticas regional, urbana, rural ou ambiental articulam as noções de espaço e sociedade, como nos conceitos de “espaço produzido” de Henri Lefèbvre ou de “território usado” de Milton Santos. Advogam a ideia de que o território é categoria de análise fundamental, que explicita e dá visibilidade aos confrontos, às diferenças e às tensões que permeiam as relações sociais.

No padrão de resposta atual, busca-se tão somente incluir toscos critérios espaciais nas políticas macro, gerais, ou produzir políticas compensatórias específicas para se lidar com a dimensão espacial do desenvolvimento, na tentativa de mitigar efeitos perniciosos das políticas a-espaciais. Raramente vemos o território no centro das preocupações.

O Estado, para o qual o território é uma condição vital de existência, é chave no debate atual sobre políticas de desenvolvimento. Compete-lhe papel importante nos arranjos político-institucionais que, não sem contradições, organizam a vida e os

projetos de desenvolvimento, em especial de mediador dos conflitos, construtor dos consensos possíveis e intérprete dos interesses coletivos (Furtado, 1998, p.22).

A globalização parece ser um desses momentos avessos ao Estado. O resultado dos embates sociais nas últimas décadas engendrou a hegemonia da ordem neoliberal, com suas inclinações para o consumismo e o individualismo exacerbados, as apropriações vorazes da esfera pública pela privada, as desregulações desenfreadas de setores estratégicos e assim por diante. A liberalização teve como consequência imediata a destruição de certos nichos do aparelho de Estado, pois entendia que bom é o “Estado mínimo”, restrito às suas funções típicas. Tudo o mais devia ser levado à regulação privada, ao mercado, que teria em si o dom de subjugar todos na adesão incontestada aos princípios da eficiência econômica.

O território é expressão inequívoca da política, dos homens, mais que das coisas e nunca é demais lembrar: múltiplos atores, variadas expectativas de uso do território. O planejamento e políticas públicas são expressões da atuação ampla das forças da sociedade na construção de um futuro, ferramentas de subversão de condicionantes do presente, de afirmação de novas trilhas e de desenho de utopias e anseios da população. Movimentos que perpassam realidades espaciais específicas, numa dialética de construção e desconstrução das unidades e diversidades que perfazem o todo da Nação.

O Brasil é multiétnico e ambientalmente diverso. Possui variados matizes culturais ao longo de seus 8,5 milhões de km<sup>2</sup> de território. Abarca seis biomas distintos, uma diversidade biológica exuberante, uma hidrografia ímpar e paisagens singulares. Encontram-se aqui grupos sociais de múltiplas procedências, que convivem com desigualdades sociais, raciais e regionais agudas e persistentes, traço que dificulta a construção de uma nação autóctone, uma, capaz de assumir seus desígnios como personagem global (Theodoro, 2022).

Inacreditavelmente, prevalece uma língua comum e uma identidade singulares, forjada a porrete, sangue, suor e lágrimas ao longo dos mais de cinco séculos de existência no Ocidente. Diga-se, séculos de escravidão, de exploração desmedida do trabalho, que fizeram a fortuna de uns poucos abastados de uma elite subordinada às determinações dos países líderes globais. Mantivemos uma unidade territorial que desafia as análises simplistas e que sempre propiciou às elites tupiniquins válvulas de



escape e recomposição, que impediram a adoção de trilhas virtuosas de ruptura do pacto capitalista de dominação e subjugação das populações.

A tragédia neoliberal dos anos recentes de globalização, nem sempre tida na devida conta, está aí para reafirmar isso. A sociedade brasileira resistiu com força à adoção dos princípios neoliberais (anos 1980), para em seguida, vencida pela dívida e pressão internacional, aderir à abertura comercial e seus fundamentos jurídico-econômico-sociais (anos 1990) para além do que seria sensato imaginar. Extenuada, voltou a remar de novo contra a maré a partir de 2003, retomando pelas políticas sociais e o combate à fome e à pobreza, o deslanche de nova etapa de desenvolvimento abruptamente interrompida pelo golpe desferido contra a primeira presidenta eleita no país, em 2016. O Brasil foi dos únicos países a encontrar uma trilha de crescimento com distribuição de renda nos primeiros anos do Século XXI. Pela primeira vez na história, o país pode gerar crescimento ao lado de um processo de desconcentração social e regional da renda, com redução de desigualdades sociais -na contramão dos impulsos a favor da reconcentração da renda - e passando bem, mas não totalmente ílesos, pela crise de 2008.

Os resultados incidiram diretamente sobre as regiões, pois mesmo que as políticas sociais tenham sido gestadas sob a égide de princípios constitucionais de universalização dos atendimentos e preceitos comuns para aplicação dos recursos a todo o país, a distribuição desigual dos problemas entre as regiões e a seriedade dos critérios de acesso das populações aos programas operaram uma verdadeira revolução. Por cerca de uma década, aproximadamente, a distribuição da renda privilegiou os estratos menos abastados, tornando vigorosos os impulsos de inclusão social. Ora, o território mostrou-se absolutamente relevante para tais políticas, algumas gestadas sobre a pressão direta dos grupos sociais alvo, como nos casos dos programas 'Um milhão de cisternas' ou o 'Bolsa floresta'.

Desde 2016, no entanto, os maiores beneficiários da elite brasileira - bancos, mídia, agronegócio e alguns outros setores - renovaram velhas e surradas teses do mundo neoliberal, sobejamente já descartadas mundo afora. Persistem nelas como que a autoproclamar a defesa de um modelo econômico de elevados níveis de ganhos espúrios às expensas dos interesses da maioria da população brasileira. Acumulam-se muitas perdas até aqui: fome, desemprego, violência, inflação, salários comprimidos, desmatamento, perda de soberania etc. Todas amparadas pelo desmonte sistemático,

inédito na história do país, do Estado e de suas políticas públicas, num atentado à democracia e aos fundamentos constitucionais da República.

Que sociedade pode resultar daí, que não uma de feição excludente, alimentada pelo acirramento do autoritarismo, pelo entreguismo e pelo desterro de frações expressivas da população? Que sociedade pode ser essa que não uma avessa ao planejamento?

No passado, o país parecia poder ser pensado quase como um ponto no mapa. A industrialização concentrada em São Paulo abstraía as determinações regionais, que só espelhavam para alguns problemas de segunda ordem, como as migrações nordestinas, diante dos vigorosos impulsos recebidos pela região polo do país.

Desde há algum tempo, no entanto, as dinâmicas regionais - não mais tão vigorosas - inverteram-se. O agronegócio, os experimentos de mineração, os serviços e a distribuição difusa das indústrias sobreviventes vêm puxando a economia e renovando o significado das regiões. E o que é mais relevante, as mudanças no país rebateram-se de forma espraiada e difusa sobre o território ao longo das últimas décadas, acompanhando vocações e abrindo novas oportunidades. A perspectiva de se reconstruir uma nova trilha de desenvolvimento demanda reflexões e análises objetivas para a seleção de estratégias territoriais variadas. Todo o sucesso do início dos anos 2000 corre riscos, pois a capacidade de reprodução do modelo depende crucialmente da substituição das suas fontes de dinamismo. Manter e intensificar o processo de inclusão social é inegociável, mas cabe reforçar simultaneamente os estímulos ao crescimento da produtividade e às práticas relacionadas à inovação.

Por um lado, os investimentos devem manter estreita relação com as grandes apostas produtivas nacionais, especialmente as que valorizam o capital autóctone, as práticas sustentáveis e a qualidade do mundo do trabalho. De outro, necessita também – e aqui o referencial territorial das políticas cumpre papel de destaque – assegurar uma redução expressiva da heterogeneidade tecnológica das estruturas de produção territorialmente identificadas, garantindo níveis mínimos de infraestrutura, bases organizacionais e meios de produção adequados para todos os biomas e regiões.

### **5) Planejamento Territorial? De que jeito?**

O Brasil nunca contou, de fato, com uma estrutura de planejamento territorial. Nossa experiência tratou, é verdade, de regiões, sub-regiões, metrópoles e cidades, ou

seja, do desenvolvimento regional, urbano ou metropolitano. O mais próximo a que o país chegou disso foi exatamente nos momentos iniciais da instalação da Sudene, quando foi dado à recém-criada Superintendência e seu engenhoso Conselho Deliberativo - que reunia governadores e ministros - um mandato abrangente para a 'coordenação' das políticas federais no território regional. O mandato, restrito à região, foi rapidamente erodido pela resistência dos ministérios setoriais e a mudança política do país com o golpe militar de 1964.

A história dá conta de excelentes políticas, planos e programas regionais, além de vários estudos. A começar pelo instaurado a partir do GTDN, liderado por Celso Furtado (1959), que amparou a criação da Sudene e marcou a história das políticas de desenvolvimento regional no Brasil, até a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (2003) - PNDR e todas as suas variantes subsequentes, cujo elevado apelo político transcendeu, de muito, a limitadíssima capacidade de gerar resultados e impactos efetivos sobre a realidade regional brasileira. O primeiro macrorregional, objetivava impulsionar o desenvolvimento de uma região, a Nordeste; o segundo, nacional, procurava orientar uma estratégia de redução das desigualdades regionais.

Não faltaram, ademais, grandes estudos tratando das regiões e dos territórios, pensados como referenciais próximos a uma concepção integrada de planejamento governamental público. São exemplos o estudo que anima a discussão do Plano Avança Brasil para informar a elaboração do PPA 2000-2003, contratado a um consórcio internacional alinhado com o pensamento neoliberal dominante no final dos anos 1990, que abordava sobretudo blocos de investimentos estratégicos de infraestrutura e logística e corredores de exportação. Ou ainda, o Estudo da Dimensão Territorial do Planejamento, contratado originalmente para ser do PPA 2008-2011, cujo objeto central era a superação da abordagem limitada dos espaços da competitividade e a construção de nexos territoriais mais amplos, voltados à redução das desigualdades, interiorização e agendas estratégicas do desenvolvimento das várias regiões.

Nas últimas décadas, as políticas, planos, programas e, até mesmo, estudos tiveram uma característica comum: não encontraram lastro ou apoio num referencial adequado de planejamento capaz de alimentar a reprodução das iniciativas e fortalecer entendimentos políticos comuns. Por um lado, diminuíram-se na subordinação ao PPA; por outro, não contaram com bases legais sólidas para suscitar a necessária tomada de decisão pelos gestores e dirigentes públicos. Como é visível, voltaram-se nos

últimos anos para informar e apoiar o PPA, mas não lograram associar os exercícios - sobretudo os planos (e estudos) macrorregionais - ao processo efetivo de planejamento, mesmo diante de determinações legais que obrigam a que tais planos sejam integrados ao processo de discussão e aprovação do PPA (como presente nas legislações que recriaram as Superintendências de desenvolvimento no país).<sup>67</sup>

As tentativas mais alvissareiras que existiram nos últimos governos para se avançar na consideração dos territórios com fins de planejamento, como nos esforços da Câmara de Políticas de Integração Nacional e Desenvolvimento Regional e do Programa 'Territórios da Cidadania', se voltaram mais para a realização de exercícios de alinhamento *ex-post* de iniciativas, na busca de maior racionalidade econômica nos dispêndios.

Que fazer, então? A meu juízo, e em aproximação a tudo que discutimos e experimentamos na prática desde 1988, cabe repensar a estrutura e os procedimentos de planejamento do Estado, embora nem tanto aqueles relativos à programação, orçamentação, já inscritos nas determinações constitucionais e desdobramentos legais subsequentes. As regras dos processos de planejamento é que precisam ser elaboradas, inclusive para que se aproprie, de maneira novidadeira para o país, de uma visão territorial das estratégias de desenvolvimento.

Parte da renovação demanda uma pequena alteração constitucional. Em princípio, na linha de se evitar ao máximo modificações expressivas na Carta Magna do País, pode-se começar por inverter o disposto no parágrafo 4º do Artigo 165 da Constituição, que passaria a ser:

*"O plano plurianual deverá ser elaborado em consonância com os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nessa Constituição e todos devem ser apreciados conjuntamente pelo Congresso Nacional".*

A Figura 2 dá conta dos elementos básicos de uma possível nova configuração do Sistema. Nela os princípios hierárquicos usuais são restabelecidos e alguns

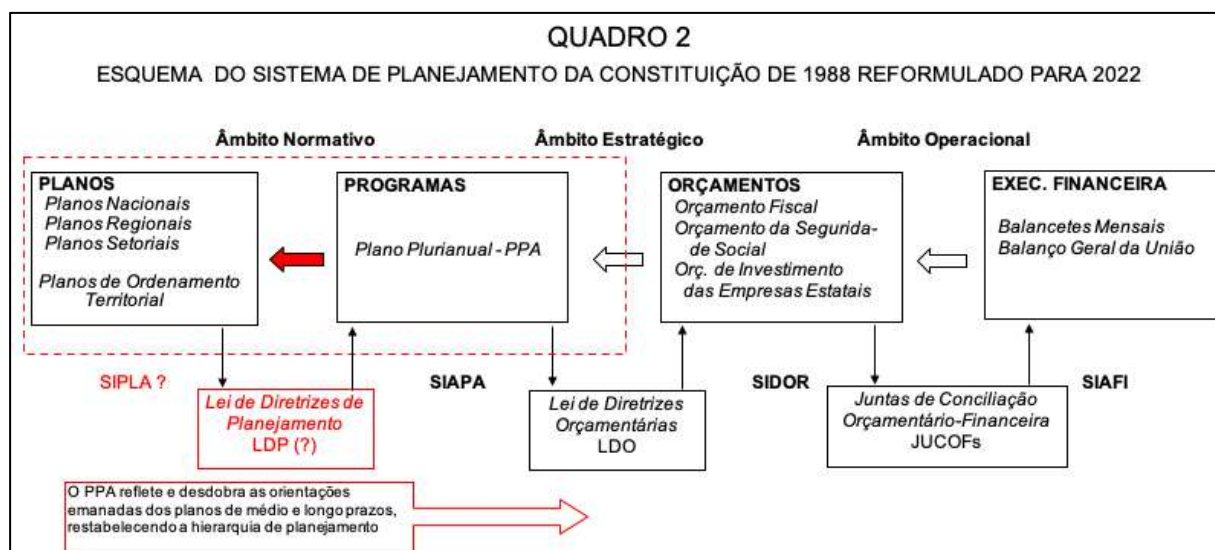
---

<sup>67</sup> As Leis que recriam a Sudene (Lei Complementar 125, 03/01/2007) e a Sudam (LC 124, idem) determinam a elaboração de planos macrorregionais, que devem ser encaminhados ao Congresso junto com o PPA, valendo-se dos mesmos prazos e termos. No caso, por exemplo, do Plano Regional de Desenvolvimento do Nordeste - PRDNE, preparado pela Sudene entre 2018 e 2021, decisões superiores fizeram com que fosse ignorado, refletindo mais uma vez desdém para com os mandatos legais regionais.

elementos novos acrescentados exatamente para ocupar lacunas atuais relacionadas aos planos.

O arcabouço constitucional de programação e orçamento e a respectiva legislação infraconstitucional seriam, assim, preservados, abrindo-se a possibilidade, aí sim, de se conceber uma ritualística - ou liturgia - inovadora de planejamento estratégico democrático, de curto, médio e longo prazos, acoplado a ela.

Alguns elementos novos estão assinalados na figura 2, como a possibilidade de se contar com uma nova "Lei de diretrizes de planejamento" (editada a cada quatro anos), que oriente os processos de elaboração dos planos e do PPA nesse período, e de instituir um sistema de monitoramento e acompanhamento dos planos, o "SIAPLA", contemplando indicadores gerais.



Fonte: elaboração do autor, baseado em Galvão e Brandão (2003), p. 190.

Implícito no arranjo concebido no Quadro 2 está a reintegração das atividades de planejamento, programação e orçamento, com todas as consequências de temas como a unificação das carreiras dos servidores, o desenvolvimento de espaços técnicos e tarefas compartilhadas para a atuação conjunta e harmônica dessas equipes e assim por diante.

A postura que defendo é, assim, pragmática. Trata-se de escolher uma estratégia e definir um timing, uma base metodológica e uma repartição de responsabilidades

para a parte do processo de planejamento que não é especificada na Constituição Federal.

Para além das questões específicas do arcabouço geral de planejamento, penso que deva evoluir para um verdadeiro sistema nacional de planejamento (e coordenação) territorial, hoje inexistente. Tal sistema teria que ser constituído, a partir do vácuo produzido no tema pelo arranjo constituinte, para apoiar a elaboração de planos com definição de diretrizes, estratégias e metas de médio e longo prazo para o território nacional. Desde já, esse sistema possuiria algumas características inéditas na experiência contemporânea no país:

- 1) assumiria uma dimensão federativa plena, integrando união, estados e municípios;
- 2) adotaria horizontes (de planejamento) de curto, médio e longo prazos;
- 3) envolveria dimensão participativa explícita, com representação ampla da sociedade;
- 4) pensaria as políticas públicas no seu todo, sem restrições.

Na atual ausência de referenciais e mandatos de planejamento claros e institucionalizados no contexto das três instâncias federativas, opera-se com dificuldade e sem mediações no engajamento do espectro variado de atores e instâncias de governo. Uma atuação em múltiplas escalas territoriais, por exemplo, demanda estabelecer certa divisão de trabalho entre as instâncias no que respeita aos trabalhos de planejamento, fazendo valer características e perfis de atuação com a ascendência, em cada caso, de umas das instâncias sobre as demais.

Além do mais, tais referenciais se acoplam a outros instrumentos convergentes como, por exemplo, os planos diretores municipais, da alçada do Ministério das Cidades, que lidam com a expansão urbana, ou os planos de recursos hídricos e de bacias hidrográficas, que regulam usos da água, de responsabilidade do Meio Ambiente e da ANA. Compreendem leis e planos com mandatos setoriais de grande repercussão sobre os territórios que, como assinalado por especialistas, ressentem-se da falta de referências holísticas dos territórios. Da mesma forma, o planejamento territorial não prosperará sem abarcar tais instrumentos que contemplam mandatos legais consolidados e bem estabelecidos.

Em razão disso, é importante que o planejamento territorial se instaure não como um espaço adicional de planejamento, mas como um capaz de integrar e consolidar todos os esforços setoriais já desenvolvamente constituídos no campo das políticas públicas.

## **6) Como avançar? (À guisa de Conclusão)**

O ponto inicial que desejo realçar é que, apesar do desmonte perpetrado pelos governos Temer e Bolsonaro, reuniu-se nesse momento condições excepcionais para que o território emergja como referência decisiva para a reorganização do planejamento e das políticas públicas, e forneça, dessa forma, bases de sustentação de um segundo estágio do projeto implementado entre 2003-2013, que reforce os impulsos transformadores da sociedade brasileira. A tarefa principal, no primeiro momento, é elaborar princípios, leis e dispositivos infraconstitucionais que possam regular e amparar as iniciativas de planejamento, inclusive no que respeita à relação entre as instâncias da Federação e à participação social democrática.

Desde já admito que não será possível aqui entrar no mérito dos planos e programas a desenvolver e muito mais estabelecer, em detalhe, todas as regras e ritos para os instrumentos de planejamento. Tentar-se-á, sim, esboçar uma caricatura dos elementos principais que tipificam uma estrutura de planejamento territorial estratégico.

A aceitação dos referenciais constitucionais de programação e orçamento torna mais simples o desafio de instaurar a dimensão ausente de planejamento nas instâncias de governo, sem desconsiderar a eventual necessidade de um período transicional na implantação plena do arranjo. Definida a conformação geral do sistema de planejamento e coordenação territorial, as iniciativas estaduais e municipais tendem a seguir processos análogos de validação dos arcabouços legais, como que aderindo aos marcos definidos para a União. A meu juízo, cabe em linhas gerais:

- Repensar as estruturas, hoje insuficientes, para se pôr em marcha processos que animem a construção democrática e federativa de diretrizes, estratégias e metas de desenvolvimento inclusivas, sustentáveis e dinâmicas;
- Rediscutir como, quando e com que alcance o planejamento lida com a apropriação dos conflitos e constrói consensos, inclusive para obrigar a tomada de decisão.

A superação desse modelo excludente em favor de um sustentável e inclusivo começa com o ato de radicalizar a democracia. Não se trata apenas de retomar o processo político para recolocá-lo dentro da normalidade constitucional, o que já é, em si, um ganho irrefutável no presente. Tampouco de repor as bases de uma economia que opere dentro de princípios e fundamentos macroeconômicos adequados, evitando solavancos e flutuações pesadas, o que também representa conquista importante. Mas, sim, de avançar, indo além na construção de pontes que habilitam deslanchar um projeto nacional inovador de desenvolvimento e explorar ideias distintas das adotadas no passado na condução das políticas necessárias ao enfrentamento, com objetividade, foco e persistência, dos grandes desafios do país.

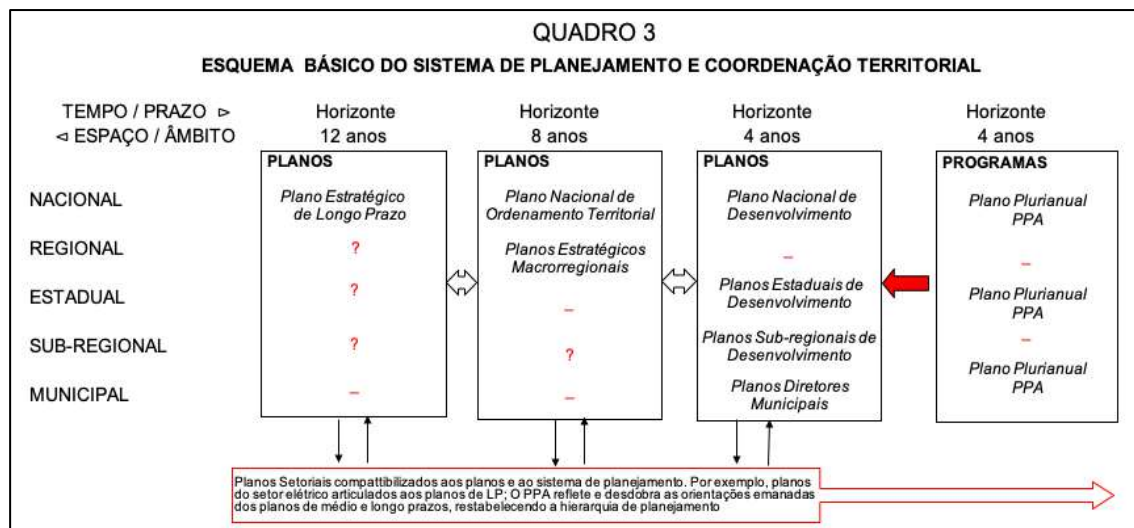
A adoção do planejamento estratégico participativo pode ter múltiplas feições. Abandone-se de vez as visões de inspiração neoliberal que associaram planejamento e autoritarismo, terminando por entronizar o 'curto-prazismo' dominante nas estruturas de programação e orçamentação. Reabilite-se o 'pensar grande', os sonhos, os horizontes largos, os devaneios de um planejamento mais livre das amarras do dinheiro e das limitações de recursos. Como? Radicalizando as características democráticas do planejamento, ou seja, trazendo a população e as melhores cabeças para pensar e sistematizar os consensos mínimos que podem pavimentar nosso futuro. Para isso, compete instituir ritos, fóruns de discussão e momentos em que a população tome a si as tarefas de raciocinar o país, propor direcionamentos, acompanhar ações e projetos e impelir a necessária tomada de decisões. Só a partir daí, em sequência, avaliam-se as condições efetivas de implementação, expondo-se as reais possibilidades e limites de financiamento das ações. O planejamento territorial pode reforçar a democracia, ao ter em conta os anseios da população, comprometendo-a com as escolhas empreendidas.

O desenho da Figura 2 precisa ser mais bem detalhado para a configuração adequada do planejamento territorial. Faz-se necessário estabelecer, de início, balizamentos de tempo e espaço para se demonstrar como as iniciativas territoriais podem vir a prosperar. Naturalmente, parte-se do que já está definido constitucionalmente para as usuais tarefas de programação para se processar as adicionais, relativas ao planejamento.

A Figura 3 realça uma provável estrutura de planejamento territorial, no que tange aos horizontes de planejamento e aos recortes espaciais ou âmbitos de referência



dos planos. Ao calendário consagrado dos PPA - de quatro anos, com defasagem de um ano em relação ao período de governo - seriam associados períodos equivalentes para a elaboração de planos nacionais, estaduais, sub-regionais e municipais (planos diretores), com eventuais deslocamentos temporais ou novas defasagens.



Fonte: Elaboração própria.

Alguns possíveis nichos de elaboração de planos estão pensados como objetos de definições futuras, enquanto outros são descartados por princípio. As interrogações no Quadro 3 acima dão conta de tais casos; noutros, que contêm traços, creio ser questionável a pertinência de se ocupar o nicho. Por exemplo, a estrutura de programação e orçamento vigente ancora-se nas instâncias de governo da Federação, União, estados e DF e municípios e, por conta disso, não se preveem PPA para as macro e sub-regiões.

Os planos estratégicos macrorregionais, relativo às regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, e os planos de ordenamento territorial<sup>68</sup> cobrindo todo o país, teriam um horizonte de planejamento mais largo, de oito em oito anos, coincidindo com o meio dos períodos de governo. Os planos estratégicos de longo prazo, contemplando visões de futuro, diretrizes, metas e orientações prospectivas para o sistema de planejamento e a definição das grandes apostas estratégicas do país, indicariam linhas prioritárias motivadas por missões estratégicas de expressão e vulto e contariam com um horizonte de doze anos ou maior.

68 Ver Ministério da Integração Nacional (2003) e (2006).

Há que se avançar ainda em uma visão mais fina das relações e encaixes entre os planos, quase todos enunciados em nossa Carta Constitucional. As exceções são:

1. Planos Estratégicos de Longo Prazo, terreno no qual país detém pouca experiência, a última desenvolvida com pouco sucesso no governo Lula pelo Núcleo de Assuntos Estratégicos (NAE) da Presidência da República, sob o título de "Brasil 3 tempos";
2. Planos sub-regionais de desenvolvimento que, ainda assim, estariam amparados pelo dispositivo constitucional do artigo 43, que trata da possibilidade da União "articular sua ação em um mesmo complexo geoeconômico e social visando a seu desenvolvimento e à redução das desigualdades regionais";

Para os primeiros, imaginam-se características mais especializadas, com a participação de especialistas em métodos e técnicas prospectivas e de estudos de futuro, em inovação e mudanças sociotécnicas, em análises de invariantes e tendências de conformação societária. Tendem a ser realizados "de cima para baixo". Mesmo assim, as análises devem ser submetidas ao crivo social amplo, incluindo representações da sociedade e das instâncias de poder constituídas. O papel e posicionamento do parlamento e de grandes conselhos públicos, como o Conselho Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social instituído no governo Lula, e a realização de audiências públicas nas macrorregiões e/ou estados pode ser útil para chancelar os entendimentos necessários à validação das propostas enfileiradas no longo prazo.

Os Planos sub-regionais - mesorregionais, microrregionais ou mesmo territoriais - de desenvolvimento constituem uma força inovadora do sistema de planejamento estratégico territorial. Elaborados a partir de um convênio abrangente entre instâncias federadas e respectivas populações dos territórios, ou seja, "de baixo para cima", têm tudo para se constituir num vetor de organização das agendas estratégicas próximas ao território, tensionando tanto as escolhas nacionais e macrorregionais como as estabelecidas pelos estados e municípios. As prioridades do planejamento territorial passariam a ser definidas efetivamente em múltiplas escalas, com uma divisão de trabalho que tende a se orientar pela natureza das ações a desencadear. Cada um dos territórios delimitados - seja pela organização política

institucional preexistente, como no caso dos Coredes, no estado do Rio Grande do Sul, ou pela definição de um critério geoespacial para recorte dos espaços - deve dotar-se de uma estrutura institucional apta a operar com o planejamento estratégico em estreita associação com os atores locais.

Em suma, teríamos uma linha do tempo e uma dimensão espacial delimitadas claramente, sem prejuízo de outras iniciativas, existentes ou por se definir. É o caso de muitos planos setoriais, alguns de longa tradição e repercussão, cuja compatibilidade ao esquema proposto parece plena a princípio, mas que demandam avaliações específicas para um perfeito encaixe ao sistema de planejamento territorial. Os planos estratégicos do setor elétrico, o plano safra, a estratégia nacional de ciência, tecnologia e inovação, a Lei de diretrizes e bases da educação, dentre outros, não só têm guarida em vários dos planos sugeridos, como tendem a informar o planejamento, articulando-se aos planos mais afeitos às suas temáticas e questões.

Faltaria ainda especificar melhor como devem ser conduzidos os processos de elaboração de cada um dos planos e como podem ser definidas as responsabilidades por cada qual deles. Pode-se detalhar com mais acuidade, também, os métodos utilizados, as demandas por quadros técnicos de planejamento e estimar os recursos financeiros necessários, sem o que a discussão do sistema proposto se torna mera retórica. Mas isso extrapola o escopo do artigo.

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CARDOSO JR. (2020), J. C.; PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL PARA CÉTICOS: EVIDÊNCIA HISTÓRICAS E TEÓRICAS NO BRASIL. SÃO PAULO, EDITORA QUANTA.
- CARDOSO JR. E NETO (2020), J. C. E R.; "NEM CAUSALIDADE, NEM CASUALIDADE: UMA ANÁLISE QUALITATIVA DOS PLANOS PLURIANUAIS 2004-2007 E 2012-2015 SOB O PRISMA DO TRIÂNGULO DE GOVERNO DE CARLOS MATUS" EM J. C. CARDOSO JR (ORG.), PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL PARA CÉTICOS: EVIDÊNCIA HISTÓRICAS E TEÓRICAS NO BRASIL. SÃO PAULO, QUANTA.
- CASTRO E WEHRMANN (2014), V. E M.; ESQUINA DA SUSTENTABILIDADE: UM LABORATÓRIO DA BIOCIVILIZAÇÃO. BRASÍLIA, EDITORA DA UNB.
- CLAUSEWITZ (2010), C. VON; DA GUERRA. SÃO PAULO, WMF MARTINS FONTES, 3ª ED.
- DE TONI (2020), J.; "PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL, AGENDA PRESIDENCIAL E PLANO PLURIANUAL" EM J. C. CARDOSO JR (ORG.), PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL PARA CÉTICOS: EVIDÊNCIA HISTÓRICAS E TEÓRICAS NO BRASIL. SÃO PAULO, QUANTA.
- DURAND E KEUCHEYAN (2020), C. E R.; "PREFÁCIO: O PLANEJAMENTO ESTÁ DE VOLTA "

- (TRAD. C. LOCATELLI) EM J. C. CARDOSO JR (ORG.), PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL PARA CÉTICOS: EVIDÊNCIA HISTÓRICAS E TEÓRICAS NO BRASIL. SÃO PAULO, QUANTA.
- FURTADO (1998), C. M.; O CAPITALISMO GLOBAL. SÃO PAULO, PAZ E TERRA.
- GALVÃO E BRANDÃO (2003), A. C. E C. A.; "FUNDAMENTOS, MOTIVAÇÕES E LIMITAÇÕES DA PROPOSTA GOVERNAMENTAL DE EIXOS NACIONAIS DE INTEGRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO" EM M. GONÇALVES, C. BRANDÃO E GALVÃO (ORG.), REGIÕES E CIDADES, CIDADES NAS REGIÕES. O DESAFIO URBANO-REGIONAL. SÃO PAULO, EDITORA UNESP E ANPUR.
- GARCIA (2020), R. C.; "INTRODUÇÃO" EM JOSÉ CELSO CARDOSO JR (ORG.) PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL PARA CÉTICOS: EVIDÊNCIA HISTÓRICAS E TEÓRICAS NO BRASIL. SÃO PAULO, QUANTA.
- GODET (1993), M.; MANUAL DE PROSPECTIVA ESTRATÉGICA: DA ANTECIPAÇÃO A ACÇÃO. LISBOA, DOM QUIXOTE.
- HARVEY (2006), D.; SPACES OF GLOBAL CAPITALISM. TOWARDS A THEORY OF UNEVEN GEOGRAPHICAL DEVELOPMENT. LONDON, VERSO.
- MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL (2003); PARA PENSAR UMA POLÍTICA NACIONAL DE ORDENAMENTO TERRITORIAL. ANAIS DA OFICINA SOBRE A POLÍTICA NACIONAL DE ORDENAMENTO TERRITORIAL. BRASÍLIA, IICA.
- MINISTÉRIO DA INTEGRAÇÃO NACIONAL (2006); Documento base para a definição de uma política nacional de ordenamento territorial - PNOT. Brasília, UnB, Abipti e IICA.
- MYRDAL (1962), G.; O ESTADO DO FUTURO. O PLANEJAMENTO ECONÔMICO NOS ESTADOS DE BEM-ESTAR E SUAS IMPLICAÇÕES INTERNACIONAIS. RIO DE JANEIRO, ZAHAR EDITORES.
- PARES E VALLE (2006), A. E B.; "A RETOMADA DO PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL NO BRASIL E SEUS DESAFIOS" EM PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO GOVERNAMENTAL (ORG. GIACOMONI E PAGNUSSAT). BRASÍLIA, ENAP.
- SACHS (2014), I.; "AMAZÔNIA - LABORATÓRIO DAS BIOCIVILIZAÇÕES DO FUTURO" EM VANESSA CASTRO, MAGDA WEHRMANN (ORG.), ESQUINA DA SUSTENTABILIDADE: UM LABORATÓRIO DA BIOCIVILIZAÇÃO. BRASÍLIA, EDITORA DA UNB.
- SERRA (1994), J.; ORÇAMENTO NO BRASIL. AS RAÍZES DA CRISE. SÃO PAULO, ATUAL EDITORA.
- SIEDENBERG (2010), D. R. (ORG.); FUNDAMENTOS E TÉCNICAS DE PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO LOCAL/REGIONAL. SANTA CRUZ DO SUL, EDUNISC.
- THEODORO (2022), M.; A SOCIEDADE DESIGUAL. RACISMO E BRANQUITUDE NA FORMAÇÃO DO BRASIL. RIO DE JANEIRO, ZAHAR.
- TZU (2015), S.; A ARTE DA GUERRA. SÃO PAULO, NOVO SÉCULO.

## **X. Nona Mesa – Com a palavra, os Pré-Candidatos ao Governo do RS: o planejamento do desenvolvimento e o enfrentamento das desigualdades regionais - 20/07/2022**

A Nona Mesa Temática está disponível em: [Mesa de encerramento - Desigualdades Regionais - YouTube](#)

O debate entre os candidatos se encerra após 2 horas e 30 minutos do link acima. Na sequência encontra-se a gravação da Mesa de Encerramento.

Mesa composta pelos pré-candidatos a governador, em ordem alfabética:

**Beto Albuquerque (PSB – Ausente e não enviou representante)**

**Edegar Pretto (PT) – representado pelo Economista Jorge Maia Ussan**

**Eduardo Leite (PSDB – Ausente e não enviou representante)**

**Gabriel de Souza (MDB) – representado pelo Economista Gustavo de Moraes**

**Luiz Carlos Heinze (PP – Ausente e não enviou representante)**

**Marco Della Nina (Patriota – Ausente e não enviou representante)**

**Onyx Lorenzoni (PL – Ausente e não enviou representante)**

**Rejane de Oliveira (PSTU – Presente)**

**Ricardo Jobim (Novo - Presente)**

**Roberto Argenta (PSC - Presente)**

**Vieira da Cunha (PDT) – representado pelo Economista Christian Kuhn**

**Mediadores: Benedito Tadeu César (RED) e Carlos Águedo Paiva (FACCAT)**

Após a mesa de debate entre os pré-candidatos ocorreu a mesa de encerramento denominada: Considerações Finais dos Organizadores e Patrocinadores do Seminário.

A mesa de encerramento inicia às 2h35min e está disponível em: [Mesa de encerramento - Desigualdades Regionais - YouTube](#)

# XI. POSFÁCIO

## UMA AVALIAÇÃO DAS LIÇÕES DEIXADAS PELO SEMINÁRIO

Carlos Águedo Paiva<sup>69</sup>

### 1) Introdução

Em função de haver assumido a Coordenação Técnica do Seminário, os Editores deste e-book e a Comissão Organizadora do Evento me honraram com a tarefa de fazer algumas considerações sobre os resultados do mesmo. Tendo em vista que os textos enviados pelos autores ou suas falas degravadas encontram-se neste e-book, optei por um enfoque algo “impressionista”, buscando chamar a atenção para as convergências (muito significativas) e algumas poucas divergências (sempre sutis e respeitadas) que foram aparecendo nos debates. Sem me ater rigorosamente à ordem das mesas, as tomei como base para a exposição que se segue.

### 2) Primeira Mesa Temática: Os desafios da Economia Gaúcha

A primeira mesa temática tinha por objeto a avaliação mais geral da economia gaúcha, suas potencialidades, problemas estruturais, gargalos e perspectivas. O economista Paulo Timm (ex-Pesquisador da CEPAL e ex-Pesquisador do IPEA) abriu o debate com uma avaliação primorosa dos determinantes históricos da emergência e consolidação da economia gaúcha na primeira metade do século XX como uma das mais industrializadas e de maior renda per capita do país. Baseando-se explicitamente nos trabalhos do economista e historiador Luiz Targa (ex-FEE) e Ronaldo Herrlein Jr. (ex-FEE, hoje UFRGS), Timm vai resgatar a centralidade das políticas públicas (fiscais, de infraestrutura, de reforma agrária, dentre outras) da “República Positivista” de Júlio de Castilhos e Borges de Medeiros no processo de diversificação produtiva, industrialização, distribuição de renda e construção de um sólido mercado interno. Na verdade, Timm faz um movimento a mais: busca no padrão de colonização do século XIX - marcado, de um lado, pela pequena propriedade concedida a imigrantes açorianos, alemães e italianos, e, de outro, pela forte presença do Exército na região de fronteira (onde predominava o latifúndio) – as raízes da emergência e consolidação de

---

<sup>69</sup> Professor do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Faccat e Presidente da Paradoxo Consultoria Econômica. Ex-Coordenador do Núcleo de Desenvolvimento Regional da Fundação de Economia e Estatística Siegfried Heuser.

um padrão muito peculiar e avançado de gestão pública da economia. Padrão este que será levado ao restante do país a partir da Revolução de 30 nos diversos anos de Governo Vargas e dos demais governos nacional-desenvolvimentistas.

Em sua fala, o Professor Ário Zimmermann (ex-Secretário da Fazenda do Governo Rigotto e professor da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS) trouxe uma longa e valiosa reflexão sobre as consequências para os Estados da Federação do persistente movimento de “sístole e diástole” (a expressão é dele) na relação entre poder central e entes federados menores. O Império foi marcado pela concentração do poder e dos recursos (sístole), assim como os governos Vargas entre 1930 e 1945 e a Ditadura Militar (entre 1964 e 1984). A Primeira República, o interregno entre o Estado Novo e a Ditadura de 1964 e a Nova República foram marcados por diástole (descentralização). Além disso, Zimmermann chama a atenção para o fato de que o período atual, que, de fato, é aberto pela Constituição de 1988, apresenta a peculiaridade da inclusão dos municípios entre os entes federados. O resultado desta inclusão foi o estabelecimento de relações fiscais, financeiras e administrativas diretas entre a União e os Municípios, com a exclusão relativa das unidades intermediárias (os Estados) na administração de recursos e das políticas executadas. Tal como o Professor Zimmermann busca demonstrar, este processo terá por consequência uma perda relativa de capacidade de promoção e consolidação de políticas públicas em nível estadual; uma perda que é maximizada naqueles Estados que – tal como Rio Grande do Sul - encontram com um elevado grau de endividamento e problemas fiscais crônicos em função das desonerações obrigatórias (como a Lei Kandir) sem adequadas compensações do Governo Federal<sup>70</sup>.

A fala do Professor Carlos Horn (ex-Presidente do BRDE e ex-Diretor da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS) dialogou com as exposições de Paulo Timm e Ario Zimmermann. Mas por um caminho distinto. Horn chamou a atenção para as discontinuidades e fragilidades das políticas de desenvolvimento dos Governos Estaduais nas últimas décadas. E pergunta:

---

<sup>70</sup> O texto que o Professor Ario Zimmermann gentilmente nos enviou para compor este e-book é uma parte de sua Tese de Doutorado sobre as consequências do novo federalismo imposto pela Constituição de 1988 e se centra nas relações da Federação com os Município na administração da Saúde e da Educação. A despeito de ser uma contribuição brilhante e que muito enriquece este e-book, entendemos que ele não substitui plenamente a audiência de sua fala, que se inicia a 1 hora e 37 minutos da Mesa 1. O link para a mesa encontra-se em [Seminário de Desenvolvimento Regional do RS - 04/07/2022 - YouTube](#).

“Pergunto àqueles que nos acompanham nesse Seminário: quem de vocês é capaz de descrever as políticas de desenvolvimento econômico de cada um dos últimos nove governos estaduais, de Pedro Simon a Eduardo Leite? Qual a visão de futuro da Economia estadual oferecida por cada política governamental específica e quais são os vetores de seus programas e ações? Quais os instrumentos mobilizados para o atingimento de objetivos claramente formulados e anunciados? Onde estão os documentos que registram a substância de cada política? Qual a avaliação de seu legado?” Carlos Horn, às 2 horas e 1 minuto da mesa [Seminário de Desenvolvimento Regional do RS - 04/07/2022 - YouTube](#).

Como se pode perceber na continuidade da exposição de Horn, sua pergunta é retórica. Horn não está fazendo qualquer crítica à eficácia políticas de desenvolvimento em geral. Pelo contrário. Na esteira de Timm, Horn defende a necessidade de políticas públicas, e acredita que elas são capazes de orientar os investimentos privados e mobilizar a ação consciente e coletiva de um amplo conjunto de agentes (empresas e empresários, trabalhadores, Universidades, Centros de Pesquisa, etc.) no sentido da consecução de uma meta clara e capazes de contemplar múltiplos (e até contraditórios) interesses. Tal como a República Positivista de Castilhos e Borges havia feito e, depois desta, as administrações da Era Vargas e, mesmo, da Ditadura Militar, o fizeram. Horn aponta, na verdade, para o fato de que **parte não desprezível da crise e da perda de dinamismo do RS nas últimas décadas encontra-se na fragilidade e na inconsistência das políticas públicas em geral e de desenvolvimento econômico em particular.**

Junico Antunes (ex-Secretário Adjunto do Desenvolvimento no Governo Tarso Genro, Professor do Programa de Pós-Graduação em Engenharia da Produção da Unisinos e CEO da Produttore Consultoria) iniciou manifestando sua concordância com a exposição de Carlos Horn em seus termos mais gerais, mas apontando para um pequeno ponto de divergência. Para Junico, existiram, sim, programas bem construídos e relativamente exitosos de desenvolvimento econômico ao longo dos últimos anos. E cita como exemplo as políticas articuladas a partir da Agência Gaúcha de Desenvolvimento e Promoção do Investimento (AGDI) durante a gestão Tarso Genro. O principal problema, do seu ponto de vista, seriam as descontinuidades dos programas nas trocas de governo; impostas, em parte, por preconceitos (associados a desavenças políticas) e, em outra parte, por puro e simples desconhecimento das boas práticas de gestão do desenvolvimento dos novos gestores. Além disso, ele também



defende o ponto de vista de que a descrença na eficácia das políticas públicas foi disseminada por décadas de hegemonia neoliberal. Por fim, ele vê uma nefasta difusão, no RS, da descrença em seu próprio potencial econômico. Junico faz, então, um arrazoado dos principais setores industriais do RS, buscando demonstrar a diversidade e riqueza da nossa base industrial; e, acima de tudo, a existência e consolidação de setores que operam na fronteira da tecnologia e que têm todas as condições de ingressar na disputa competitiva do século XXI, inclusive da concorrência na órbita global, se contarem com apoios relevantes e bem dirigidos por parte do Estado. Em sua conclusão, Junico afirma que, de fato, o que falta para a consolidação de um projeto de desenvolvimento do Estado é a falta de vontade política para tanto.

Eu fui o último a falar na primeira mesa temática. E comecei manifestando uma discreta divergência com a fala de Junico Antunes. Do meu ponto de vista, o problema da gestão do desenvolvimento no RS é irreduzível à falta de vontade política. **O que nos falta, acima de tudo, é competência para o planejamento nos termos em que o mundo moderno solicita.** É bem verdade que já a tivemos; tal como Timm demonstrou. Mas o Planejamento que se exige atualmente é muito mais complexo do que já foi. Este é um ponto da maior importância para mim. Vou me aproveitar, portanto, da condição de avaliador do Seminário para tratar desta dimensão específica da minha fala<sup>71</sup>, que dialoga com todos os palestrantes, da primeira à última mesa temática. Em especial, como se verá, dialoga com a fala de Antônio Cargnin (último palestrante a falar na segunda mesa temática), Maria Alice Lahorgue (segunda expositora da terceira mesa temática), Antônio da Luz (segundo expositor da quinta mesa temática) e Antônio Carlos Galvão (o último palestrante a falar na oitava mesa temática).

Tal como Paulo Timm nos lembrou, o planejamento público foi um instrumento central do desenvolvimento gaúcho, seja na Primeira República, seja na Era Vargas. De outro lado, tal como Ario Zimmermann nos alertou, o federalismo era radical na Primeira República, e a autonomia dos Estados para definirem suas políticas fiscais e de planejamento e gestão era muito grande. Some-se a isso a recondução contínua do mesmo partido político (o Partido Republicano Riograndense) ao poder por quatro

---

<sup>71</sup> Ainda que, na exposição do dia 4 de julho, este tópico não tenha sido o foco de minha exposição, que foi dedicada à evolução recente das desigualdades regionais no RS. Acredito que os pontos que eu trouxe estão claramente expostos no texto que enviei para a publicação no e-book.

décadas e fica evidente a distância entre os cenários políticos das primeiras décadas da Velha e da Nova República.

A despeito da centralização na Era Vargas, o Rio Grande do Sul foi amplamente beneficiado pela preocupação de Getúlio em sustentar a unidade de maragatos e chimangos enquanto apoiadores do seu governo. Apenas no interregno entre o Estado Novo e a Ditadura Militar, o RS vai padecer (como agora) de recorrentes trocas de governos e partidos. Na Ditadura, os presidentes gaúchos voltam a beneficiar o Estado. O que deixa de ocorrer na “Nova República”, com a hegemonia de presidentes paulistas e nordestinos. Se somamos estes componentes aos problemas trazidos por Zimmermann da perda de expressão dos Estados com a ascensão dos municípios a entes federados, chegaremos ao resultado de Horn: cada governo tenta impor e realizar políticas de desenvolvimento distintas. Mas, como regra geral, elas não se apresentam estruturadas em programas claros, com prognósticos de custo-benefício bem determinados e com instrumentos de avaliação, a posteriori de sua eficácia e efetividade.

Some-se a este quadro a séria crise fiscal do Estado e a existência e convivência de dois sistemas de planejamento no RS – um, descentralizado, participativo e regionalizado (dos Coredes) e, outro, oriundo de determinações e metas politicamente orientadas a partir do programa de governo que foi majoritariamente eleito pelo povo e representado na figura do governador e seu secretariado – e veremos o grau de complexidade em que se coloca a questão do Planejamento nos dias atuais. Por fim, acrescente-se a “dança das cadeiras” no Piratini, com a sistemática substituição de gestores estaduais por novos gestores com visões e estratégias políticas diversas (quando não antagônicas) e teremos uma noção do tamanho do problema.

É impossível planejar neste quadro? De forma alguma. Na verdade, é tão mais impositivo planejar quanto mais escassos são os recursos e múltiplas são as demandas e pressões políticas e sociais sobre os governos. Mas, neste caso, para que algum planejamento seja efetivamente viável, é preciso que se entenda a diferença radical entre **a definição de metas e objetivos** – tarefa inalienável da sociedade civil, que se manifesta, seja na pauta regional dos Coredes, seja no programa eleito para o Piratini – e **a definição dos instrumentos e da estratégia que garante o maior benefício por unidade de custos no atingimento das referidas metas e objetivos** – tarefa do corpo técnico do planejamento estadual e regional.

Em minha curta experiência como gestor e planejador público, aprendi que a subestimação dos elementos técnicos do planejamento é amplamente disseminada, seja na esquerda, seja na direita. A esquerda, como regra geral, faz a crítica dos elementos técnicos identificando-os com a “ideologia tecnocrática”. No lugar desta, coloca o planejamento participativo e solidário, sem quaisquer hierarquias e divisão do trabalho, pois pretende-se que todos os cidadãos teriam iguais competências para definir metas **e os instrumentos** de realização das mesmas. A direita, por sua vez, usualmente tem um pouco mais de respeito pelas restrições técnicas, mas carrega consigo a pretensão de que os dirigentes políticos definem as metas **e os instrumentos**, cabendo aos técnicos tão somente identificar a forma mais adequada de realizar as metas mobilizando os instrumentos previamente definidos dentro das restrições orçamentárias.

Do meu ponto de vista, ambas as pretensões estão igualmente equivocadas. A participação popular é essencial para a definição de metas. Porém, se o principal problema identificado, por exemplo, pelos agricultores familiares for os elevados custos de intermediação (transporte, financiamento, comércio atacadista, etc.) que lhes expropriam da maior parte do valor da produção e exponenciam as diferenças de preço pagos ao produtor e cobrados do consumidor, então é preciso apresentar esta pauta a planejadores. Eles é que poderão identificar a forma mais eficaz, eficiente e efetiva de superação do problema. Se os próprios produtores rurais tomarem para si a tarefa de identificar a solução para seu problema, muito provavelmente demandarão algo como estradas vicinais ou asfaltamento das vias rurais até a entrada cidade. **Com certeza, as construtoras e as prefeituras (cujos funcionários serão enviados em peso para as Assembleias do Orçamento Participativo) agradecerão muito. Mas dificilmente os problemas dos agricultores familiares serão efetivamente resolvidos com esta estratégia.**

Igualmente equivocada é a pretensão dos governos de extração mais conservadora de que as lideranças políticas já sabem, de antemão, antes mesmo de tomar posse, qual é a estratégia mais adequada para realizarem suas metas. Um exemplo pode ajudar na compreensão do meu ponto. É mais ou menos evidente que o programa de desenvolvimento do Governo Britto era o de “modernização e complexificação da malha produtiva e industrial do RS”. Este é um programa legítimo, que foi sancionado nas urnas e não cabe a técnicos de planejamento contestá-lo. Daí

não se extrai, contudo, que a forma mais adequada de realizá-lo não possa e não deva ser objeto de escrutínio e discussão pelo corpo técnico. A atração de empresas a partir de critérios definidos pelas lideranças políticas pode levar (como levou!) a um grande revés para o Estado. Senão vejamos.

O RS é o maior produtor de tabaco do Brasil. Daí não se segue que o RS deva abrigar fábricas de cigarro, pois uma carteira de cigarro é “uma folha de fumo picotado e cheio de ar”. Um contêiner de tabaco seco e prensado transforma-se em vários contêineres de carteiras de cigarro; de sorte que **o custo de transporte de cigarro é muito mais elevado do que o custo de transporte de tabaco**. Transportar cigarro do RS para o Pará é um contrassenso. A concessão de Fundopem “turbinado” para a instalação de fábricas de cigarro no RS não envolveu apenas dispêndios enormes por parte do Estado. Envolveu a perda da arrecadação de ICMS na entrada de cigarros no RS. E as fábricas aqui instaladas abandonaram o Estado tão logo os benefícios fiscais deixaram de vigor.

O projeto geral de Britto poderia estar certo, ou não. Mas os instrumentos eleitos, definitivamente, não eram os mais adequados. Os gestores simplesmente se “esqueceram” de ouvir aqueles que entendem do tema; as direções das empresas produtoras de cigarro. Se as tivessem ouvido, entenderiam porque nunca dantes lhes “ocorreu” instalar fábricas de cigarro no RS: porque esta opção locacional é absolutamente irracional em termos econômicos.

Ainda vou tecer outras considerações sobre o problema do Planejamento no RS. Mas as deixamos para adiante, como desdobramento dos debates realizados nas distintas mesas temáticas.

### **3) Segunda Mesa Temática: A história recente do Planejamento do Desenvolvimento Regional no Rio Grande do Sul**

A Segunda Mesa Temática voltou-se ao resgate de algumas das experiências mais marcantes de Planejamento e implantação de Programas de Desenvolvimento Regional das gestões estaduais desde Simon até Leite. Os programas foram eleitos, seja pelo seu sucesso, seja por sua representatividade e simbolismo da “visão de futuro” que orientou as distintas gestões. Telmo Rudi Frantz, ex-Secretário de Ciência e Tecnologia do Governo Antônio Britto, foi convidado a falar sobre os Polos de Modernização Tecnológica (doravante, PMTs). João Gilberto Lucas Coelho, ex-Vice-governador na gestão Collares, foi convidado a falar sobre a criação dos Coredes. Vicente Bogo, ex-

Vice-governador na gestão Britto, foi convidado a falar sobre o Reconversul e o Recoop. Sergio Kapron, ex-Diretor da Agência de Desenvolvimento e Promoção de Investimentos (AGDI) na Gestão Tarso Genro e ex-assessor do Secretário do Desenvolvimento na gestão Olívio Dutra, foi convidado a falar sobre os programas Extensão Empresarial da gestão Olívio e dos programas da AGDI na gestão Tarso. Antonio Cargnin, Secretário Adjunto do Planejamento no primeiro mandato de Eduardo Leite, foi convidado a falar sobre a evolução da relação e da divisão do trabalho do Planejamento entre os Coredes e a Secretaria de Planejamento e Gestão (SPGG) desde a criação dos primeiros há 25 anos atrás

Rudi Frantz iniciou sua exposição situando a criação da Secretaria de Ciência e Tecnologia do RS e a emergência dos PMTs na gestão Pedro Simon no contexto histórico mais geral do país. Segundo ele, estas ações seriam uma resposta regional a uma demanda que emerge, em todo o Brasil, oriunda da comunidade científica e de pesquisa tecnológica, pela ampliação do financiamento e apoio às suas atividades, bem como de maior integração das pesquisas universitárias com a indústria nacional. Segundo Frantz, em consonância com as demandas da comunidade acadêmica e com vistas a articular efetivamente a produção de tecnologia com as necessidades de modernização da indústria, todo o planejamento das ações da nova Secretaria se deu de forma participativa, com audiências e debates regionais e um grande Seminário Estadual (realizado em Porto Alegre) com pesquisadores das mais diversas universidades e representantes da indústria gaúcha. Mas Frantz é explícito na informação de que, para além do atendimento às demandas da academia e da indústria, o programa também era voltado ao enfrentamento das desigualdades regionais. Para tanto, a Secretaria mobilizou Universidades Regionais e as lideranças políticas do interior para marcarem presença no Seminário Estadual, garantindo uma representação expressiva com vistas a impedir que os recursos do programa ficassem concentrados na RMPA. Ao fim e ao cabo, foram implantados os primeiros PMTs em municípios da Macrorregião Noroeste - Ijuí, Panambi e Santa Rosa - **com a definição de áreas de especialização de cada polo em função da matriz produtiva industrial característica dos territórios:** metalmeccânica em Panambi; agricultura, eletroeletrônica e informática em Ijuí; e tecnologia de alimentos e construção civil em Santa Rosa.

A exposição de Rudi Frantz encontra-se reproduzida *ipsis litteris* no texto de sua autoria presente neste e-book. Recomendamos muito sua leitura. **Só me cabe comentar que este projeto deveria ser tomado como referência e padrão para qualquer política pública que almeje se transformar em um Programa de Estado (por oposição àqueles projetos e programas que não sobrevive ao governo que o gestou).** O governo ouviu a demanda da comunidade acadêmica. Mas não se restringiu ao atendimento dessa demanda específica. Articulou-a com os interesses do empresariado e das lideranças políticas regionais. Mais: Frantz é explícito em afirmar que o programa estava voltado à promoção do desenvolvimento endógeno, via atração e/ou criação de novas empresas que operam nos setores de atividades capazes de se beneficiar das inovações gestadas em cada Polo “temático”. Vale dizer: o programa visava, também, a criação de *clusters* (Arranjos Produtivos Locais), nos territórios do entorno dos Polos. Evidentemente, esta expectativa implica pretender que: 1) a inovação tecnológica é um dos principais gargalos inibidores da competitividade e do crescimento das empresas regionais; 2) que os PMTs alcançariam se constituir como centros de P&D geradores de inovações (senão disruptivas, pelo menos) capazes de atender às necessidades específicas e diferenciadas de firmas instaladas no entorno e que operam com distintos padrões tecno-produtivos e, portanto, deparam-se com distintos desafios e distintas fronteiras tecnológicas. Estas duas hipóteses se confirmaram? Não saberia responder<sup>72</sup>. Mas o que importa não é tanto se o programa cumpriu todos os seus objetivos, mas o fato de que ele tinha objetivos muito claros. O que torna possível avaliar sua eficácia ao longo do tempo e propor ajustamentos ao mesmo na medida em que vão sendo observados dificuldades e problemas na consecução das metas almejadas.

João Gilberto Lucas Coelho iniciou sua exposição resgatando as experiências de participação popular na construção do orçamento público prévias aos Coredes, afirmando que esta é uma tradição antiga no RS. Depois lembrou que nosso Estado conta com grande diversidade regional, desde a estrutura fundiária, até as tradições culturais das distintas etnias que povoaram o Estado, passando pela marcante diversidade topográfica e de biomas nos diversos quadrantes do território. Estes fatores, segundo ele, foram fundamentais para consolidar a convicção do Governador

---

<sup>72</sup> Veremos, adiante, ao comentar a exposição da Professora Maria Alice Lahorgue sobre o projeto Porto Alegre Tecnópolis que cumprir com o segundo objetivo é uma tarefa muito mais árdua do que usualmente se pretende.

Collares e de sua equipe de governo da necessidade de construir um sistema de planejamento regionalizado e organizado “de baixo para cima”. Na concepção do ex-Governador, os Coredes seriam os “pinheiros” que ele deixaria plantados, vale dizer, o projeto que sobreviveria ao seu governo, tornando-se uma política de Estado. E, segundo Lucas Coelho, o objetivo de Collares foi alcançado. Mas não sem resistência. A cada novo governo – em especial, nos dois imediatamente subsequentes, os governos Britto e Olívio – manifestou-se uma resistência inicial. Que, contudo, logo foi amainada em função da pujança e representatividade dos Coredes. De qualquer forma, Lucas Coelho reconhece que há uma questão que ainda é polêmica e não se encontra completamente solucionada: se os Coredes devem ser entendidos como órgãos de planejamento global ou como órgãos responsáveis apenas pela alocação de alguns recursos orçamentários para obras que a comunidade considera de interesse estratégico. Ele mesmo defende a primeira perspectiva. Mas reconhece que, com a consulta popular, a segunda vertente ganhou força. A disputa ainda está viva, pois os Coredes estão produzindo seus planos estratégicos gerais, com apoio das Universidades Regionais e da própria Secretaria do Planejamento. Porém, o resultado deste embate está para ser definido no futuro. E dependerá da renovação das lideranças coredianas em cada região.

A maior parte do tempo da exposição de Vicente Bogo foi dedicado à apresentação do Programa de Reversão Produtiva da Metade Sul (Reversul). Segundo o ex-Vice-governador, o programa foi criado como resposta política ao movimento secessionista da Metade Sul do RS, que se mobilizava pela criação do Estado do Piratini. O Governador Britto atribuiu a Vicente Bogo a tarefa de identificar as fontes do descontentamento e criar um programa específico com vistas a enfrentá-lo. Logo ficou claro que o problema era a queda de rentabilidade da orizicultura, da pecuária e da agroindústria de conservas de fruticultura que se emergira com desdobramento do Plano Real e da exposição competitiva da produção regional aos similares importados. Inicialmente, o governo propôs uma política de refinanciamento das dívidas associada a uma reversão produtiva efetiva, com a introdução paulatina de novas atividades, tais como silvicultura, produção madeireira, indústria de mobiliário, etc. Mas a resistência por parte de lideranças políticas e empresariais da Metade Sul foi muito grande. Ao fim e ao cabo, o programa tomou a forma mais simples de um amplo refinanciamento de empreendimentos e atividades relativamente

tradicionais coordenado pelo BRDE e operando com taxas de juros inferiores ao padrão do mercado à época. Independentemente de suas limitações e de ter ficado aquém das expectativas do governo, o programa foi bem-sucedido no que diz respeito a estancar a mobilização separatista.

Antes de avançar para a avaliação das contribuições de Sergio Kapron e Antonio Cargnin, gostaria de fazer uma breve consideração sobre as três exposições anteriores dialogando com a pergunta (reproduzida na seção anterior deste texto) feita por Carlos Horn acerca da nossa capacidade de identificar e diferenciar os programas de desenvolvimento dos distintos governos entre Simon e Leite. Se tomamos “programas de desenvolvimento” num sentido rigoroso, envolvendo metas claramente definidas e instrumentos de averiguação, a posteriori, dos resultados efetivamente obtidos, parece-me que a resposta seria negativa. Porém, se tomamos o termo em um sentido mais amplo, enquanto projetos e metas diferenciadas a partir de diagnósticos distintos dos entraves ao desenvolvimento, parece-me que, sim, há programas claramente distinguíveis. Apesar de Rudi Frantz ter sido Secretário de Estado no Governo Britto, ele participou ativamente da construção dos PMTs durante o Governo Simon na condição de Reitor da Unijuí. E a concepção programática trazida por Rudi Frantz **não** é aquela que caracterizará o Governo Britto, mas se aproxima mais da concepção programática do Governo Simon, marcada pela defesa e modernização **da estrutura produtiva (agrícola e industrial) gaúcha já existente**, tomando por foco o enfrentamento e superação de seus gargalos através da articulação de agentes **internos** num programa de desenvolvimento **endógeno** associado ao enfrentamento das **desigualdades regionais**. A concepção programática que Lucas Coelho nos traz do Governo Collares é a de valorização da participação popular e da sociedade civil e de descentralização da gestão e do planejamento públicos através da criação do que poderíamos chamar de “uma quarta entidade federativa”: para além do Governo Central, dos Estados e Municípios, emerge, no Rio Grande do Sul a “entidade Coredes”. A justificativa para esta construção é, justamente, a diversidade econômica e cultural interna<sup>73</sup>. Diferentemente, a estratégia de desenvolvimento regional apresentada por

---

<sup>73</sup> Vale lembrar que a área do RS (281 mil Km<sup>2</sup>) é muito similar a área da Itália (302 mil Km<sup>2</sup>), país que passou por uma descentralização administrativa e orçamentária radical e muito bem sucedida ao final dos anos 70. Há diversas análises deste processo, mas creio que não pode haver margem para dúvidas de que a análise Robert Putnam em *Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna* é o texto mais influente sobre o tema. Não é gratuito que ele seja leitura obrigatória nos Programas de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional no RS e esteja entre as referências teóricas dos militantes “Coredeanos”.



Vicente Bogo é coerente com a concepção geral de Britto e está baseada na ideia de **Reconversão Produtiva**, de alteração da matriz produtiva tradicional com vistas à diversificação e ao ingresso em atividades e setores com maior capacidade de agregação de valor. A conclusão do **texto** que o ex-Vice-governador nos enviou para publicação é muito clara:

“O Reconversul foi o instrumento mais efetivo dentre todas as políticas [do Governo Britto para o enfrentamento das desigualdades regionais, ainda que] estimulando, principalmente, a tradicional economia local. ... Os segmentos financiados não foram orientados por uma estratégia mais ampla para o desenvolvimento da região”. Vicente Bogo, terceiro texto da Mesa II.

Quer me parecer que não pode haver margem para dúvidas acerca das distinções programáticas de fundo por trás das três políticas de desenvolvimento regional resgatadas acima. Frise-se que as três são legítimas, dado que foram eleitas pelo voto popular. E, com certeza, as três trouxeram contribuições importantes para a economia do Estado.

Não obstante, sinto-me no direito e na obrigação de reafirmar minha maior identificação teórica e política com a agenda de trabalho e planejamento apresentada por Rudi Frantz. E isto na exata medida em que este é um projeto que atribui ao Governo Estadual o papel de **articulador** dos agentes regionais e de **mediador** da pactuação de interesses **distintos** (mas não antagônicos). Vejamos, agora, o que tem a nos ensinar os palestrantes convidados a falar sobre as experiências dos governos posteriores.

Sergio Kapron iniciou sua exposição apresentando as referências teóricas que norteavam sua compreensão do processo de desenvolvimento regional e, por extensão, das políticas públicas mais eficazes para a promoção do desenvolvimento. Creio que este *approach* distinto e peculiar seja revelador de uma novidade real: a produção teórica sobre desenvolvimento e planejamento regional cresceu exponencialmente nas últimas décadas. E não apenas em quantidade, mas, igualmente bem, em qualidade. De acordo com Kapron, qualquer projeto de desenvolvimento regional deve partir da identificação dos Arranjos Produtivos Locais presentes no território. Por quê? Porque estes arranjos se estruturam como cadeias e solidarizam interesses de agentes que operam em distintos elos e setores (primário, secundário, terciário). Evidentemente, esta solidariedade não é imediata. Pelo contrário: na percepção imediata, só há conflito. O fornecedor quer cobrar um preço mais elevado pelos insumos e matérias-

primas e o cliente quer pagar o menos possível por ambas. Não obstante, subjaz a este conflito uma solidariedade efetiva: quando a cadeia conserveira de Pelotas entrou em crise, não foram apenas as plantas industriais que sofreram; fruticultores, atacadistas, transportadores, fornecedores de vasilhame, fornecedores de máquinas e assistência técnica e operários da indústria sofreram um baque tão grande ou maior. Assim como o comércio a varejo que atendia os operários desempregados e os fruticultores cuja renda foi deprimida.

**Um Arranjo Produtivo Local é uma rede de cooperação e mobilização em potencial. Mais: ela é um centro de planejamento em potencial. Por quê? Porque onde há cadeia, há elos mais fracos e elos mais fortes. É o elo mais fraco, de maior custo, de menor capacidade de resposta, de menor competitividade, que sufoca o crescimento da cadeia como um todo. Reforçar um elo forte é colocar dinheiro fora, pois a cadeia não ficará mais forte.** E só os agentes que operam no interior de uma cadeia podem identificar adequadamente qual é o elo produtivo que deve ser reforçado. É isto que o planejamento tecnocrático e o planejamento de inflexão basista não conseguem entender. Uma coisa é identificar quais as cadeias que se quer apoiar e desenvolver. Outra, muito diferente, é identificar onde está o problema e quais os investimentos que proporcionarão o maior retorno por unidade de dispêndio. Esta identificação necessita do olhar qualificado de quem é um operador da cadeia e/ou de quem é um pesquisador e estudioso da mesma. Não é algo que se possa definir em “assembleia”. Seja do Orçamento Participativo, seja dos Coredes. Nem é algo que possa ser definido pelo Governador do Estado ou por seu secretariado nos gabinetes em Porto Alegre. Esta é uma definição que exige, tanto pesquisa científica, quanto trabalho de base. Não é por acaso que Sergio Kapron se referiu ao fechamento da FEE como “uma das políticas mais obscurantistas” de um governo estadual nas últimas décadas.

Antônio Cargnin iniciou sua exposição situando historicamente a criação dos Coredes. Segundo sua interpretação, a partir dos anos 80, com a emergência do neoliberalismo e a crise do socialismo real, impôs-se uma perda de confiança na eficácia do planejamento centralizado e tecnocrático. Simultaneamente, emergiram experiências muito bem-sucedidas de planejamento regional e local em vários países da Europa e, em especial, na Terceira Itália. Como este período correspondia no Brasil à crise da Ditadura, o país vivia uma grande mobilização pela democratização e pela

participação popular. Que são acompanhadas por demandas crescentes de interiorização de recursos e construção participativa do Orçamento Público. É nessa quadra que surgem programas como os Polos de Modernização Tecnológica, o Reconversul e os Coredes.

Pouco a pouco, contudo, foi ficando claro que **não é possível apenas inverter os sinais do planejamento e substituir o padrão “de cima para baixo” para o padrão “de baixo para cima”**. E isto porque há elementos do Planejamento que dizem respeito ao Estado como um todo. Definir se o RS vai receber um Polo Petroquímico, quais as contrapartidas que o Estado pode dar para atrair esse investimento e onde o Polo será alocado não são temas que possam ser definidos no âmbito dos Coredes. Como não é do âmbito dos Coredes definir se o Estado vai privatizar o Banrisul ou está disposto a assumir o ônus financeiro da preservação do Banco Estatal no acordo de renegociação de sua dívida com a União.

O problema é que a preservação deste âmbito especificamente **estadual** do Planejamento, que transcende a esfera dos Conselhos **Regionais** de Desenvolvimento, abre brecha para um certo descolamento entre o Planejamento Global (feito pela SPGG, sob orientação do Centro de Governo; eventualmente com o apoio de consultorias contratadas) e o Planejamento Regional (realizado pelos Coredes com apoio das Universidades Regionais). Ao fim e ao cabo, o Planejamento feito pelos Coredes, assim como suas demandas sobre o Orçamento do Estado, só são efetivamente incorporados ao Planejamento Global quando há efetiva consistência entre o primeiro e o último, que assume o papel de balizador. Isto não significa que o Planejamento Regional seja ocioso. Mas, isto sim, que sua eficácia depende de sua capacidade de: 1) mobilizar e orientar a ação solidária dos municípios que compõem os Coredes; 2) dialogar positivamente – determinando e complementando – com as estratégias e planos já inseridos no Planejamento Global; e 3) pela conquista de recursos próprios através da Consulta Popular<sup>74</sup>.

É preciso entender, contudo, que esta equação de “convivência” entre os dois Planejamentos, nem é a ideal, nem está plenamente consolidada. Na concepção de Cargnin, é possível e necessário avançar no sentido de garantir um espaço maior para

---

<sup>74</sup> Todos estes pontos serão resgatados por Antônio Carlos Galvão na oitava mesa, em sua brilhante exposição dos problemas do Planejamento Nacional, Estadual, Regional e Municipal no Brasil após a Constituição de 1988.

a integração dos dois planejamentos. E há um esforço neste sentido, tanto dos Coredes, quanto da Secretaria de Planejamento e Gestão. Porém, para que se possa avançar nesta integração, urge ampliar a representatividade social dos Coredes e qualificar sua capacidade de planejamento. Nas palavras de Cargnin:

“Temos que fazer uma reflexão sobre as formas de participação que a gente utiliza no diálogo com a sociedade e as regiões. O mundo de hoje é muito diferente do mundo de 25 anos atrás, quando foram criados os Coredes. Temos que ter a sabedoria de estudar as novas realidades de buscar novas formas de participação através de plataformas colaborativas. A verdade é que o debate sobre o planejamento e o desenvolvimento regional ainda se realiza com uma mobilização limitada. Aqueles que o conduzem são, normalmente, um grupo de abnegados, via de regra ligados às Universidades. Creio que é fundamental atrair novos atores, capazes de contribuir muito para emprestar maior consistência e representatividade ao planejamento e às demandas regionais.” (Antônio Cargnin, 1 hora e 41 minutos em [As principais experiências públicas de promoção do desenvolvimento regional - YouTube](#)).

Eu não poderia ter maior concordância com os pontos levantados por Cargnin em toda a sua fala e, em especial, na passagem reproduzida acima. **Sem a ampliação da base social que se expressa através dos Coredes – com a inclusão de empresários, prefeituras e trabalhadores, para além das sempre presentes Universidades - e sem a efetiva qualificação do Planejamento Regional, não há como realizar a almejada integração dos planejamentos regionais e global.** Não obstante, sinto-me obrigado a dizer que não creio que o desenvolvimento de plataformas digitais colaborativas seja condição suficiente para garantir a participação e a representatividade que se almeja. Ao contrário dos abnegados (para usar um termo de Cargnin) docentes e pesquisadores universitários, os empresários tendem a administrar seu escasso tempo com grande pragmatismo. E não me parece que estariam dispostos a participar de forma mais ativa no planejamento regional sem ter alguma segurança de que suas propostas terão audiência efetiva, seja dos planejadores regionais, seja dos responsáveis pela orçamentação em Porto Alegre.

Ora, mas então entramos num *loop*? Cargnin afirma que não há como aprofundar a integração dos dois planejamentos se o planejamento regional não ganhar representatividade social e qualidade. E eu afirmo que o planejamento regional

não vai ganhar representatividade social se a integração dos dois planejamentos não estiver garantida de antemão. Como se resolve este imbróglio?

Quer me parecer que a resposta seja relativamente simples: **pela qualificação do Planejamento Regional**. E esta qualificação, do meu ponto de vista, vai no sentido apontado por Rudi Frantz e Sergio Kapron. **É função dos agentes do Planejamento, seja da SPPG, seja das Universidades Regionais, identificar quais são os Arranjos Produtivos Locais, quais são as principais cadeias de valor do território. Ou, para usar a terminologia já consagrada: é preciso identificar quais são as cadeias propulsoras (ou propulsivas) da economia regional**. Tal como a equipe da Secretaria de Ciência e Tecnologia durante a gestão Simon fez para definir e diferenciar as especializações de cada um dos Polos de Modernização Tecnológica do Noroeste. No modelo de PMT de Simon, não foram os docentes que definiram quais seriam os focos de pesquisa de cada Polo. As linhas de pesquisa sustentadas pelo Governo Estadual deveriam contemplar os interesses de toda a comunidade, e não apenas dos pesquisadores. E a sustentação do PMT será função de sua capacidade de, efetivamente, prover tecnologia às empresas locais.

Trazendo a questão para o Planejamento Regional: **não são os empresários que devem vir ao Corede. É o Corede que deve ir aos empresários. E não a todos os empresários indiscriminadamente. Mas às lideranças empresariais daquelas cadeias que definem, pelo seu dinamismo (ou pela falta dele) a trajetória econômica de toda a região**.

Infelizmente, não me parece que este seja o programa em curso. Se olharmos os Termos de Referência com orientações para a produção dos **diagnósticos regionais** que fundamentarão o Planejamento dos Coredes dificilmente se encontrará uma única vez o termo “cadeia produtiva” ou a classificação da mesma como “propulsora” ou “reflexa”. Pelo contrário: encontraremos orientações no sentido de analisar a economia regional em termos **setoriais**, na tradicional divisão entre “primário, secundário e terciário”.

Este padrão de classificação não é apenas inócuo. Ele tende a induzir a erros crassos. Vou dar um único exemplo: de uma certa feita ouvi de um conhecido militante coredeano e da agroecologia que Santa Cruz do Sul poderia prescindir da fumicultura sem qualquer abalo econômico, pois o VAB da agropecuária correspondia a meros 10%

do VAB, cabendo à Indústria e aos Serviços, respectivamente, 30% e 60% do VAB total. O problema deste “raciocínio” é que lhe escapa o fato elementar de que praticamente toda a indústria de Santa Cruz do Sul é .... fumageira. E que o comércio não vive dele próprio, mas das demandas realizadas pelos agricultores (fumicultores), pelos trabalhadores da indústria fumageira, pelos empregados nos serviços de transporte de tabaco, pelos trabalhadores empregados no comércio de insumos e equipamentos para a produção de tabaco, pelos funcionários dos bancos que financiam o plantio de tabaco, etc, etc., etc. O tabaco não é (e não pode ser pensado como) uma mera atividade agrícola na região em torno de Santa Cruz do Sul: ele é um complexo, uma longa cadeia de atividades, que tem na fumicultura “apenas” sua raiz. E arrancando-se a raiz, mata-se o caule e caem as folhas<sup>75</sup>.

#### **4) Terceira Mesa Temática: Universidades Regionais, Coredes e Planejamento do Desenvolvimento**

A Terceira Mesa teve como pauta principal o papel das Universidades Regionais na promoção do desenvolvimento em geral e no apoio ao Planejamento dos Coredes. Não obstante, incluímos mais um tema a esta mesa: a análise da dinâmica demográfica recente do RS. A inclusão desta temática teve duas determinações. Em primeiro lugar, sua relevância específica; na verdade, do meu ponto de vista, sua absoluta centralidade (e usual subestimação) na avaliação das dinâmicas socioeconômicas diferenciadas das regiões do RS. Em segundo lugar, pelo fato do Seminário ser uma oportunidade única para dar visibilidade às pesquisas que vêm sendo realizadas sobre este tema no âmbito dos Cursos em Desenvolvimento e Dinâmicas Regionais no Campus Litoral da UFRGS sob a coordenação do Professor Ricardo Dagnino. Os demais palestrantes convidados foram professores e gestores dos quatro mais importantes programas de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Planejamento Urbano do Rio Grande do Sul, todos com vasta experiência e militância na construção e Planejamento dos Coredes: a Professora Maria Alice Lahorgue do Programa de Pós Graduação em Planejamento Urbano e Regional da UFRGS e ex-Secretária Adjunta de Desenvolvimento da gestão Collares; o Professor Sergio Allebrandt, atual Coordenador

---

<sup>75</sup> Não há como aprofundar este tema aqui pois ele extrapola das minhas funções de comentarista-avaliador do Seminário. Mas deixo neste pé de página duas indicações bibliográficas para os eventuais interessados no tema. Em primeiro lugar, um texto sobre o principal indicador de análise regional, o [Quociente Locacional](#). Em segundo lugar, um texto com o diagnóstico socioeconômico de um território específico (Palmeira das Missões) que utilizo em minhas aulas sobre [Planejamento do Desenvolvimento Local e Regional](#).

do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Unijuí; a Professora Virginia Etges, do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Unisc; e o Professor Delmar Backes, Diretor Geral das Faculdades Integradas de Taquara e Presidente do Corede Paranhana-Encosta da Serra.

O Professor Ricardo Dagnino foi o primeiro a falar. E iniciou sua exposição fazendo considerações sobre a relevância dos indicadores demográficos – em especial, da dinâmica demográfica comparativa – para a avaliação da dinâmica socioeconômica mais geral. A exposição do Professor Dagnino foi inteiramente degravada e é o primeiro documento disponível na quarta seção. À fala degravada, seguem-se as lâminas apresentadas por Dagnino em sua exposição. Eu recomendo muito, tanto a leitura do texto, quanto o acompanhamento das lâminas trazidas por Dagnino. E isto porque, do meu ponto de vista, mais até do que em outros Estados da Federação, a dinâmica demográfica é particularmente esclarecedora da dinâmica socioeconômica do RS.

A despeito da crítica ao uso do PIB como indicador de desenvolvimento ser quase tão antigo quanto o próprio desenvolvimento da Contabilidade Social e haver se tornado praticamente um senso comum no meio da Economia Política Crítica pelo menos desde os anos 90 do século passado, com a emergência do IDH. Não obstante, ainda persiste no RS um discurso ufanista em torno da performance econômica do Estado que toma exclusivamente o PIB por referência, ignorando o fato de termos, há décadas, a menor taxa de crescimento populacional do país. E não – como pretendem muitos – porque nossa “cultura europeia” esteja na base de um padrão de planejamento familiar diferenciado. Santa Catarina tem um padrão histórico-cultural muito similar ao Rio Grande do Sul e apresenta uma das maiores taxas de crescimento populacional do país. A principal diferença da dinâmica demográfica catarinense e gaúcha é que a geração de oportunidades de emprego e renda em SC atrai população de fora. Enquanto a falta de oportunidades similares no RS, expulsa população nativa no Estado.

Tal como Ricardo Dagnino chama a atenção em sua fala, a dinâmica demográfica do RS é indissociável do fato de que apresentamos, há décadas, um saldo migratório **negativo**: o RS expulsa seus filhos. E se não levamos em conta este saldo migratório sequer alcançamos entender o real significado de alguns indicadores. Por exemplo: **o PIB per capita da região Noroeste do RS vem crescendo a taxas superiores ao PIB per capita do RS**. Isto é bom? Depende de como se

observa esta informação e do que entendemos por desenvolvimento. A Região Noroeste do RS vem perdendo população em termos absolutos desde a entrada do século. Vale dizer: O PIB *per capita* de forma acelerada porque: 1) o PIB cresce; e 2) a população – o “capita” – cai. Isto significa que o crescimento se realiza de forma excludente, sem gerar oportunidades de emprego e renda para os trabalhadores. Não creio que se possa entender este processo como positivo<sup>76</sup>.

Passemos, agora, às contribuições dos professores que representaram as quatro instituições universitárias gaúchas que, para além de atuarem nos Coredes e apoiarem o planejamento regional, contam com Programas de Pós-graduação voltados à pesquisa e reflexão sobre o tema.

A primeira convidada a falar foi a Professora Maria Alice Lahorgue. E seu primeiro comentário é muito expressivo:

“Coredes e Universidade é uma dupla que deu bastante certo. Mas, ao mesmo tempo, talvez tenha atrapalhado um pouco o desenvolvimento daquilo que se queria na época, que era o Planejamento Regional”. Maria Alice Lahorgue, aos 8 minutos do vídeo [As desigualdades Regionais e o papel das Universidades Regionais em seu diagnóstico e enfrentamento - YouTube](#)<sup>77</sup>

Note-se que a Professora Maria Alice fala não apenas como docente e pesquisadora (hoje aposentada) da UFRGS, mas também como ex-Secretária Adjunta do Desenvolvimento do Governo Collares, responsável pela criação dos Coredes. A questão que fica por entender é: por que a “dupla que deu certo”, Coredes e Universidade, teria “atrapalhado um pouco o Planejamento Regional”?

Nós não vamos encontrar uma resposta explícita a esta pergunta na fala de Maria Alice. Mas ela está implícita em seu relato pormenorizado da atuação da UFRGS num dos mais importantes programas de desenvolvimento da RMPA que contou com a colaboração e envolvimento ativo da Universidade Federal: o Porto Alegre Tecnópolis. O ponto para o qual Maria Alice mais chama a atenção é o papel deste programa para uma tomada de consciência radical e impactante: a enorme distância

---

<sup>76</sup> Não nos cabe fazer, aqui, uma síntese da exposição de Dagnino. Reiteramos a relevância da audiência de toda a sua fala. Particularmente importante, do meu ponto de vista, é sua exposição sobre a expectativa de vida e a falácia escalar.

<sup>77</sup> A fala da Professora Lahorgue foi antecipada em função de dificuldades técnicas com as quais se deparou o Professor Dagnino na apresentação de seus *slides*. Mantive, aqui, a ordem planejada das exposições.



entre a produção científico-tecnológica universitária e as demandas empresariais de apoio para a solução dos problemas técnicos com os quais se deparavam. Esta distância não se dava apenas porque as firmas “do mundo real” operam com sistemas tecnoprodutivos que se encontram muito aquém da fronteira científico tecnológica, que é o objeto preferencial dos laboratórios universitários. Mas, também, porque as demandas empresariais são firmo-específicas, variando (e muito!) com a escala de operação das firmas, o produto principal de cada firma, a idade média do maquinário, as restrições orçamentárias de cada empresa para a realização de investimentos voltados à modernização do equipamento, dentre inúmeros outros aspectos. Em suma: a aproximação entre Universidades e empresas não gerou um aprendizado unidirecional, das primeiras para as segundas: ela proporcionou um choque de realidade e um aprendizado extremamente salutar para as Universidades, que passaram a incluir novos temas e objetos ao seu portfólio de pesquisa e desenvolvimento. Temas e objetos cujas soluções mostraram-se muito mais desafiantes do que se poderia imaginar.

Igualmente interessante será a solução encontrada pelas distintas Universidades envolvidas no projeto para os novos desafios. Ao se depararem com demandas técnicas específicas e diferenciadas e que, muitas vezes, afastavam-se demasiadamente do foco das pesquisas em curso num dado laboratório, as lideranças dos grupos de P&D das distintas unidades acadêmicas de cada Universidade viram-se obrigadas a repassar o problema que lhes havia sido posto para outros laboratórios da Região Metropolitana. O que, por sua vez, exigia um novo padrão de integração dos laboratórios e das Universidades. Na verdade, houve um salto qualitativo extremamente significativo no que diz respeito ao reconhecimento recíproco das pesquisas em curso e das competências específicas de cada laboratório acelerando e aprofundando as trocas científicas interinstitucionais.

Não há como sobrevalorizar esta exposição da Professora Maria Alice. Parafraseando Caetano Veloso, o que ela nos ensinou “foi surpreendente, não por ser exótico, mas pelo fato de ter estado oculto, quando deveria ser o óbvio”. O que Maria Alice nos ensina é que a pesquisa acadêmica se realiza, simultaneamente, 1) em um elevado nível de abstração; 2) em condições laboratoriais que são muito distintas das condições de produção efetiva no interior das firmas; e 3) são orientadas para o diálogo interacadêmico, na busca da superação de problemas que se encontram na fronteira

do conhecimento. Nenhuma dessas características é um defeito. Pelo contrário. São características imanentes à pesquisa acadêmica de qualidade. Só que, ao reconhecermos este fato, também fica evidente que qualquer tentativa de colocar as Universidades em diálogo e em apoio às organizações produtivas e às organizações sociais em geral (como Prefeituras, Coredes, ONGs, etc.) impõe ajustes (por vezes radicais!) na pesquisa acadêmica que só pode se dar no tempo e deve contar com o monitoramento e financiamento específico do setor público<sup>78</sup>.

O impacto que essa “revelação do óbvio” tem sobre todos os programas de desenvolvimento assentados na articulação de Universidades, Empresas, Governos Locais e Sociedade Civil (tais como os Polos de Modernização Tecnológica, os Coredes, o Programa de Extensão Empresarial, o Programa de Arranjos Produtivos Locais, etc.) é radical. Se nos permitirmos uma analogia, diríamos que Maria Alice revelou que a língua falada nas Universidades (ou, se se quiser, o dialeto e o jargão utilizado aí) não é a mesma falada em outras organizações. E que se realmente queremos que haja um diálogo produtivo entre todas as esferas é preciso que exista um **tradutor** acompanhando a conversação e dirimindo dúvidas e problemas de comunicação.

A Professora Virginia Etges falou logo após a Professora Maria Lahorgue. Ela fez a opção de tratar da relação entre Universidades e Desenvolvimento Regional de uma perspectiva distinta. Ao invés de analisar e avaliar criticamente a história da relação entre Universidades Regionais e Coredes no RS, fez um relato da interação das Universidades com o I Plano Nacional de Desenvolvimento Regional. Mais especificamente, a Professora Virgínia tratou da relação entre o Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável de Mesorregiões Diferenciadas – PROMESO – e a política de criação de novas Universidades, novos *campi* universitários e novos Programas de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional em todo o Brasil, com ênfase no *hinterland* brasileiro e nas Mesorregiões Diferenciadas. Na concepção da Professora Virgínia, a criação de novas Universidades e a interiorização dos campi com o privilegiamento das Mesorregiões diferenciadas revelaria a clareza dos Governos Lula e Dilma sobre a relação entre Universidade e Desenvolvimento Regional. A Professora Virgínia não chegou a detalhar sua percepção da qualidade desta relação,

---

<sup>78</sup> O programa Porto Alegre Tecnópolis foi extinto quando deixou de ser financiado pela Prefeitura de Porto Alegre e pelo Governo do Estado do RS. Nas palavras de Maria Alice, os laboratórios universitários não poderiam arcar, simultaneamente, com a sustentação das pesquisas especificamente acadêmicas, financiadas pela Capes, CNPq e Finep, e as demandas de P&D das empresas sediadas na RMPA.

mas aponta para três eixos, de acordo com os quais, as Universidades seriam responsáveis pela 1) formação de trabalhadores, gestores e prestadores de serviços qualificados; 2) estudos e pesquisas sobre os problemas e desafios sociais, econômicos e tecnológicos do território onde estão instaladas; e 3) apoio ao Planejamento Regional a partir dos Programas de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial. Se minha interpretação está correta, na visão da Professora Virgínia, a relação seria essencialmente unidirecional e se daria DA Universidade PARA a região. O que implica uma discreta – mas, de forma alguma, irrelevante – discordância do enfoque trazido pela Professora Maria Alice.

O Professor Sergio Allebrandt se ateu de forma bastante rigorosa à proposta temática da mesa. Iniciou sua exposição apresentando a região de atuação e influência da Unijuí: a sétima Região de Planejamento, com ênfase em três Coredes: Noroeste Colonial, Cealro e Fronteira Noroeste. Na sequência, fez um breve histórico da construção e desenvolvimento da Unijuí, frisando seu compromisso, desde o nascimento, com a Extensão, vale dizer, com o atendimento às demandas da comunidade, para além das tarefas de docência e pesquisa. Resgatando a fala do ex-Secretário Rudi Frantz, lembrou que a Unijuí esteve na base da construção dos Polos de Modernização Tecnológica assim como, por seu trabalho de extensão e apoio ao planejamento regional, na base da criação dos Coredes e dos Comudes (Conselhos Municipais de Desenvolvimento). Em sua fala, o Professor Sergio resgatou um comentário feito pelo Coordenador do Fórum dos Coredes na mesa de Abertura do Seminário, afirmando:

“Se quisermos olhar alguns marcos positivos da trajetória conjunta entre Coredes e Universidades, cabe lembrar que antes de ontem, na Mesa de Abertura desse Seminário, o atual Presidente do Fórum dos Coredes afirmou que, dos 28 Coredes hoje existentes, 24 estão ancorados em Universidades Regionais do Estado”. Sergio Allebrandt, 1 hora e 21 minutos da Mesa [As desigualdades Regionais e o papel das Universidades Regionais em seu diagnóstico e enfrentamento - YouTube](#).

Mais uma vez, é interessante observar a emergência de uma sutil divergência nas falas do Professor Sergio, da Professora Virgínia e do próprio Presidente do Fórum dos Coredes, o senhor Roberto Visotto, e das falas do Secretário Adjunto do Planejamento, Antonio Cargnin e da ex-Secretária Adjunta do Desenvolvimento, Maria

Alice Lahorgue. Enquanto os três primeiros palestrantes citados parecem ver apenas positividade na estreita relação entre Coredes e Universidades, os dois últimos apontam, também, para uma dimensão problemática nesta virtual circunscrição da base social na construção do Planejamento Regional “coredeano”, apontando para a necessidade de ampliação da base política e econômica dos Coredes para que suas demandas e projetos possam conquistar maior audiência junto aos Governos Estaduais.

Igualmente interessante é o fato do Professor Sergio – agora, em consonância com Cargnin e Lahorgue – apontar, na conclusão de sua exposição, para alguns problemas do planejamento regionalizado, entre os quais 1) “a falta de efetividade na execução dos projetos votados nas Consultas Populares anuais”; e 2) “a resistências de segmentos dos parlamentos locais e estadual em seguir a orientação orçamentária apontada pelos Coredes e Comudes, numa clara disputa entre democracia participativa e representativa”. A pergunta que fica por responder é: o que aconteceria se o Planejamento dos Coredes – suas demandas, projetos e programas – não estivesse tão “ancorado” nas Universidades, mas representasse uma base social mais ampla, contemplando de forma efetiva os interesses do eleitorado e das lideranças empresariais regionais que atuam nas cadeias produtivas dinamizadoras da economia? Estas oposições e resistências persistiriam ou seriam arrefecidas?

O último palestrante a usar a palavra na terceira mesa temática foi o Professor Delmar Backes, Diretor-Geral da Faccat e Presidente do Corede Paranhana-Encosta da Serra. Num certo sentido, ele iniciou sua exposição sinalizando para uma resposta à pergunta acima. Do seu ponto de vista, as Universidades Regionais têm por função desenvolver a reflexão sobre o território onde se instalam. E, portanto, é, por assim dizer, “natural” que encampem para si a tarefa de pensar e projetar o desenvolvimento do território. É natural que os Coredes, inicialmente, estejam “ancorados” nas Instituições de Ensino e Pesquisa. Porém, ao mesmo tempo, é preciso que o “barco coredeano” navegue. E, para isso, é preciso recolher a âncora. O que só pode ocorrer na medida em que as instituições universitárias se abram ao **diálogo efetivo** – vale dizer: ouvindo pelo menos tanto quanto falando - com todos os segmentos da sociedade. Desde logo, é preciso ouvir o empresariado local com muita atenção. Mas não porque as instituições universitárias devam servir como correias de transmissão dos interesses do empresariado. Há interesses que são consistentes com a função

universitária; como, por exemplo, produzir os profissionais com a qualificação necessária para sua empregabilidade no futuro. Mas isto não é tudo. Também é preciso ouvir para que se possa entender quais serão os desafios com os quais a juventude que passa pela academia enquanto discente terá que enfrentar no futuro. Relatando diálogos recentes com lideranças empresariais do setor calçadista, o Professor Delmar apontou para aquele que lhe parece ser o maior desafio do futuro próximo: o desemprego tecnológico. Na percepção do Professor Delmar, vivemos hoje uma obsessão com a inovação tecnológica, como se ela fosse, não apenas o indutor, mas a chave que solucionaria todos os problemas do desenvolvimento. Ele discorda. Em suas palavras:

“É preciso ver que o processo de desenvolvimento transcende em muito a inovação empresarial e a inovação tecnológica em particular. Não se trata de desmerecer esta dimensão do desenvolvimento. Mas estamos vivendo um momento em que a questão da inovação tecnológica está se tornando um tema tão absorvedor que outras dimensões do desenvolvimento tendem a ficar obscurecidas. E não pode ser assim. .... Num futuro muito próximo o desemprego poderá ser tamanho que a exclusão venha a se tornar o principal empecilho para a continuidade do desenvolvimento. .... A questão é que inúmeros processos inovativos envolvem poupança de trabalho e, portanto, depressão das oportunidades de inclusão social pelo emprego remunerado. Do meu ponto de vista, não basta falar em empreendedorismo. Um empreendedor só será capaz de se colocar como um agente produtivo no mundo que o progresso técnico acelerado está criando se for um agente qualificado. E é aí, também, que entra a Universidade. Ela deve estar refletindo sobre o processo de transformação que estamos vivendo.” (Delmar Backes, 1 hora e 42 minutos do vídeo [As desigualdades Regionais e o papel das Universidades Regionais em seu diagnóstico e enfrentamento - YouTube](#))

Ao dialogar com a exposição de Antonio Cargnin na seção anterior, afirmo que só existe uma solução para o “loop” dos dois Planejamentos (regional e estadual): 1) o Planejamento Regional (dos Coredes) só conquistará toda a audiência a que faz jus do Governo do Estado quando for a tradução fiel dos interesses do eleitorado e das lideranças econômicas do território; 2) os cidadãos e as lideranças econômicas do território só participarão da formulação do Planejamento Regional quando estiverem seguras de que o Governo Central dará audiência às suas demandas. Qual a solução para esta nova versão da charada do “ovo e da galinha”? **A qualificação do Planejamento; baseada na disposição da Universidade de ouvir o empresariado, os pequenos empreendedores, os trabalhadores e os**

**excluídos.** Se a sociedade não vai à Universidade, é esta que deve ir à Sociedade. Entendo que a fala do Professor Delmar expressa a mesma ideia já esgrimida acima. Uma ideia que, não gratuitamente, orienta o Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Faccat.

### **5) Quarta Mesa Temática: Políticas Fiscais e Desenvolvimento Regional**

A Quarta Mesa Temática tinha tudo para ser a mais polêmica. O ano de 2022 era marcado por eleições para Governador e Presidente da República. Desde o fim da Ditadura Militar e a retomada das eleições diretas para Governador de Estado que o RS não reconduzira qualquer governador (ou o indicado pelo mesmo partido ou coalizão para sucedê-lo) ao Piratini. Como se isto não bastasse, a tônica dos debates de 2021 e 2022 foi a adoção pelo Estado do Plano de Recuperação Fiscal. As negociações, que tiveram início no Governo Sartori, foram mantidas no Governo Leite. A despeito da forte oposição dos partidos de esquerda e, também, de técnicos do Ministério da Economia, que entendiam que a situação fiscal do Rio Grande do Sul não justificava e não permitia o enquadramento no Programa de Recuperação Fiscal. O programa foi aprovado no RS após um prolongado e tenso debate na Assembleia Legislativa, e, em junho de 2022, a duas semanas do início do Seminário, ele foi sancionado pelo Presidente da República.

A proposta temática que foi apresentada aos palestrantes era uma avaliação acerca da funcionalidade das políticas fiscais para a promoção do desenvolvimento do RS como um todo e para o enfrentamento (ou aprofundamento) das desigualdades regionais. A questão que gostaríamos de colocar para o escrutínio dos palestrantes era esta: de uma perspectiva de longo prazo, qual o saldo em termos de custo e benefício das políticas fiscais de atração de investimentos para o RS? Quais foram as vantagens obtidas com a política de concessão de Fundopem? Quais foram os custos? Qual foi a renúncia em receitas e quais foram os ganhos em empregos? Em que medida os benefícios dados a algumas empresas externas estimulou a falência ou à queda de rentabilidade de empresas gaúchas? Qual foi o saldo líquida em termos de empregos e arrecadação fiscal da atração da Nestlé para Palmeira das Missões? Quantos pequenos laticínios abriram falência na medida em que o governo estadual concedeu vantagens fiscais e competitivas a uma multinacional da área de laticínios ao invés de apoiar os laticínios gaúchos? Qual é o montante de impostos que o Governo Estadual abre mão

com suas políticas de atração de investimentos? Quantos empregos são gerados com estes investimentos? Quantos empregos são destruídos pelas vantagens competitivas dadas às empresas atraídas? Quais as políticas públicas nas áreas de saúde, educação e segurança que deixam de ser operadas pela perda de arrecadação derivadas das vantagens fiscais? Quem faz o monitoramento e o cálculo desta relação de custo-benefício? Qual é o grau de informação que a sociedade tem sobre isto?

Evidentemente, os organizadores do Seminário tinham plena consciência de que estas questões não são triviais e não esperávamos obter respostas embasadas em pesquisas científicas exaustivas, capazes de levar a conclusões categóricas. Esperávamos tão somente que a mesa nos trouxesse alguns *insights*, algumas sinalizações, apontasse para a literatura mais atual, para as pesquisas mais recentes, mesmo que realizadas em outras regiões ou países. Afinal, esta questão é candente. Especialmente para os gaúchos. A cada ano que passa, nos deparamos com atrasos de salário, queda dos investimentos, queda na qualidade dos serviços públicos básicos (educação, saúde, segurança, etc.), venda de estatais. E a justificativa é sempre a mesma: faltam recursos. Se é verdade, então precisamos saber se os recursos que temos estão sendo bem alocados. Qual é a renúncia fiscal? Qual o retorno que ela dá? Como se avalia este retorno? O que sabemos sobre isto? Ou, pelo menos, qual é a **opinião** que os convidados a compor a mesa têm sobre estas questões?

Observando o debate *post festum* eu diria que nós, da Comissão Organizadora, subestimamos o impacto que a recente homologação pelo Presidente da República do (polêmico) [Plano de Recuperação Fiscal](#) teria sobre a disposição dos palestrantes em se ater ao tema proposto<sup>79</sup>. E também subestimamos a complexidade do tema e a carência de literatura consolidada sobre as questões que apresentamos aos palestrantes. O resultado foi que apenas um dos palestrantes convidados se ateu integralmente ao tema proposto: Sergio Gobetti, Economista do IPEA cedido ao Estado

---

<sup>79</sup> A situação fiscal do RS não era consistente com o enquadramento do Estado no Plano de Recuperação Fiscal, se fossem observados de forma rigorosa os critérios impostos pela Secretaria do Tesouro Nacional. Sua aprovação gerou grande polêmica, não apenas internamente, como, também, entre o corpo técnico em Brasília. A oposição acusou o Governo Leite de haver conquistado os votos necessários com a ampliação do valor das emendas parlamentares. Em 2019, foi destinado aos parlamentares R\$ 127milhoes para suas emendas discricionárias, e apenas R\$ 20 milhões para o atendimento das demandas dos 28 Coredes na Consulta Popular. Esta asfixia financeira dos Coredes foi denunciada pelo Professor Sergio Allebrandt em sua exposição. De acordo com a oposição no Legislativo, a mudança da Constituição do Estado rompendo com a necessidade da realização de plebiscito para privatizar patrimônio público também foi influenciada pela “liberalidade” do Governador com as emendas parlamentares e a depressão relativa do poder dos Coredes de influenciar o Orçamento Público.

do RS para assessorar a Secretaria da Fazenda e coordenar uma pesquisa voltada, exatamente, à questão do impacto econômico dos benefícios fiscais. Mas isto não significou, nem de longe, que a mesa tenha sido menos instrutiva. Talvez, pelo contrário. O foco na crise fiscal do Estado tornou-a ainda mais memorável, bem como a preservação de sua memória nesse e-book.

O primeiro a falar na Quarta Mesa Temática foi o então Secretário Adjunto da Fazenda, senhor Jorge Tonetto. Em sua exposição ele buscou demonstrar que a complexidade em se avaliar o impacto dos benefícios fiscais não advém somente da dificuldade em se avaliar que empresas viriam - ou não! - para o RS na ausência dos benefícios, ou que empresas já instaladas no RS sobreviveriam – ou não! – às pressões competitivas a que estão submetidas sem a concessão de algum benefício fiscal. A questão de fundo é que a própria “medida” de desenvolvimento é muito complexa. Tal como argumenta Amartya Sen é preciso levar em conta a qualidade de vida (educação, longevidade, saúde, mortalidade infantil, etc.) para uma avaliação mais determinada do desenvolvimento. Ora, isto envolve, também, levar em consideração o emprego e a renda do trabalhador, bem como a sustentabilidade ambiental, social e econômica de um território. E não há sustentabilidade econômica sem investimento, progresso técnico e diversificação produtiva. A capacidade de investimento do poder público está reduzida. E é preciso contar com o investimento privado. Como o RS encontra-se num dos extremos do país e os maiores mercados consumidores estão ao norte, as firmas que aqui operam e se deparam com custos de transporte mais elevados. Daí a necessidade – não universal, mas eventual – dos benefícios fiscais. Por fim, Tonetto considerou que o Plano de Recuperação Fiscal traria fôlego, nos primeiros anos, para a retomada do investimento público.

O segundo palestrante da Mesa foi o ex-Secretário da Fazenda Odir Tonollier. Ele pautou sua explanação em uma análise da evolução da dívida estadual com o Governo Federal. Inicialmente, fez considerações sobre a negociação realizada no Governo Britto, comentando que as taxas de juros e o indexador adotado à época inviabilizavam o pagamento de qualquer parcela do principal. Apenas parte dos juros devidos eram pagos, de forma que a dívida crescia a cada ano que passava. Durante anos, os Estados endividados lutaram para que fossem alterados os termos do acordo, definidos no primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, sem qualquer sucesso. Até que, finalmente, obteve-se a alteração do indexador e da taxa de juros ao final do



primeiro mandato de Dilma Rousseff, que correspondia, no RS, ao final do mandato de Tarso Genro. Segundo Tonollier, os novos termos do acordo permitiriam que a dívida fosse quitada.

Na entrada do novo Governo estadual, contudo, adotou-se uma política de confronto. Alegando problemas crônicos no fluxo de caixa, o Governo Sartori passou a atrasar salários e o pagamento a fornecedores. Em dezembro de 2015, o Estado do RS (juntamente com SC e MG) recorreu ao STF e obteve uma liminar para deixar de pagar a dívida, até que fosse realizada uma nova negociação. O grande problema desta investida, segundo Tonollier, é que o não pagamento ao longo de um determinado período não cessa a contabilização da parcela do principal e dos juros que não são pagos. Eles se acumulam, jogando o problema para a frente e exponenciando-o. Esta é uma estratégia tipicamente oportunista. O Governo que não realiza os pagamentos devidos, goza de uma vantagem circunstancial e artificial. Mas seu custo é o ônus deixado para os governos posteriores. Fere-se, assim, o princípio elementar da sustentabilidade: a preservação da qualidade de vida das gerações futuras. Em busca de benefícios eleitorais imediatos, os governos colocam em grave risco (para não dizer em xeque) a viabilidade do Estado arcar com suas obrigações sociais no futuro. O Governo Leite adotou a mesma estratégia. E, após inúmeras e longas tratativas – durante as quais, o RS continuou sem honrar seus compromissos, levando ao crescimento da dívida – alcançou-se a aprovação do Regime de Recuperação Fiscal (RRF).

Para Tonollier, a essência do RRF é a mesma da procrastinação obtida na justiça: ela gera uma folga nos primeiros anos (com vantagens meramente aparentais, ainda que não desprezíveis eleitoralmente), conduzindo a uma nova inadimplência no futuro. Além disso, o RRF retira autonomia do Governo do Estado na gestão fiscal e de seu patrimônio e compromete o RS até 2048.

A terceira exposição foi do Economista Sergio Gobetti, que fez três considerações iniciais: 1) a crise fiscal do RS é antiga e conta com determinações estruturais; 2) esta crise foi agravada pelo mau desempenho da economia brasileira e gaúcha nos últimos anos e, em especial, na segunda década do século XXI, em que a taxa média de crescimento da economia brasileira foi de 0,2% a.a.; 3) existe, sim, um componente especificamente interno na perda de dinamismo da economia gaúcha e ele está ligado às políticas públicas. Mas este componente não está referido a este ou

àquele governo. Há anos que o RS não conta com um Plano de Desenvolvimento claro e suficientemente enraizado na sociedade para se tornar um Projeto de Estado (por oposição a Projetos de Governo).

Posto isto, Gobetti adentrou no tema central da mesa. Começou alertando para o fato de que a literatura sobre a eficácia dos benefícios fiscais para a promoção do desenvolvimento é parca e inconclusiva. Mas logo passou a apresentar alguns elementos da pesquisa por ele coordenada na SEFAZ que sinalizam para uma relação positiva entre benefícios e crescimento. Seu ponto de partida foi a divisão e hierarquização dos Estados em função da evolução de suas participações no PIB nacional entre 2010 e 2018. Segundo Gobetti, há uma correlação positiva entre a percentagem dos benefícios concedidos e a taxa de crescimento dos Estados. Mas esta correlação perde expressão nos anos de crise<sup>80</sup>. Em sua conclusão, Gobetti afirmou que

“os estudos não permitem atestar (nem refutar, de forma conclusiva) que os benefícios fiscais produzem retornos econômicos que justifiquem sua concessão. A incerteza sobre o que aconteceria ‘se’ os benefícios não existissem num contexto de guerra fiscal, é um dos fatores que limita o potencial conclusivo das análises”<sup>81</sup>. (Sergio Gobetti, aos 56 minutos de [O Papel das Políticas Fiscais - YouTube](#))

Vale notar que não estão especificados nesta conclusão quais são os “retornos econômicos” que justificariam a concessão de benefícios fiscais. Mas Gobetti é claro em um ponto para o qual, segundo ele, não há margem de dúvida: os benefícios são custos líquidos para o Estado: **eles não geram uma multiplicação de emprego e renda capaz de alimentar uma arrecadação de impostos que iguale ou supere o valor do benefício concedido**. Vale dizer: os benefícios não se pagam, ainda que, talvez, eles gerem retornos econômicos que os justifiquem. O que isto quer dizer? Aparentemente, que mesmo que os retornos **fiscais** não sejam positivos no curto e no médio prazo, os benefícios **sociais** poderiam sê-lo. O que nos remeteria, novamente, à discussão de Tonetto, apresentando a complexidade desta avaliação.

---

<sup>80</sup> Vale observar que não constavam das lâminas apresentadas por Gobetti, nem o índice de correlação, nem os resultados dos testes de significância. Como o período é curto (2010-18) e já em 2015 o país passa por inflexão em sua taxa de crescimento, é muito pouco provável que a significância da correlação entre crescimento e benefícios fiscais seja significativa. Seria muito interessante ter mais resultados desta pesquisa.

<sup>81</sup> Vale notar que não estão especificados nesta conclusão quais são os “retornos econômicos” que justificariam a concessão de benefícios fiscais; de forma que ela tanto pode ser entendida como “não está demonstrado que a concessão de benefícios seja condição necessária para a atração de empresas” (retorno mínimo) até “não está demonstrado que a concessão de benefícios alimente um

Estaríamos, então, fadados à indeterminação; a tratar o destino de valores extraordinariamente elevados de benefícios fiscais de forma intuitiva?

Gobetti sinaliza para a necessidade de novos e mais aprofundados estudos estatísticos e econométricos tomando o CNPJ (vale dizer: informações de cada firma) como uma base de dados envolvendo todo o Brasil. Segundo ele, esta pesquisa já estaria sendo negociada no Comsefaz (Comitê Nacional de Secretários da Fazenda) e deverá se realizar em breve.

Ouso pretender que, mais uma vez, essa investigação se mostrará inconclusiva. Quer me parecer que qualquer pesquisa sobre a efetividade de benefícios fiscais deva tomar por referência os setores específicos que são beneficiados em cada momento e em cada território, ao invés de ir em busca de respostas a partir de sistemas estatísticos e de uma métrica universal. Tal como comentei ao final da segunda seção deste texto, o Fundopem Turbinado concedido para atrair fábricas de cigarros para o RS mostrou-se irracional. Acrescento agora que as vantagens fiscais concedidas à Nestlé para a instalação de sua fábrica (também ela, já encerrada) em Palmeira das Missões desequilibraram a concorrência e geraram perdas e falências na indústria e nas cooperativas gaúchas de lácteos que ainda se fazem sentir nos dias atuais<sup>82</sup>. Mas não me parece haver sombra de dúvida que o RS ganharia muito se houvesse concedido benefícios para atrair uma laminadora de aço, pois isto eliminaria os elevados dispêndios do governo estadual com os subsídios ao frete deste insumo fundamental para a indústria gaúcha de máquinas e implementos agrícolas. Em suma: foram concedidos benefícios indevidos e incapazes de gerar retorno à altura dos mesmos. E não foram concedidos benefícios que seriam necessários para a consolidação e ampliação da competitividade de nosso parque industrial<sup>83</sup>.

---

<sup>82</sup> As consequências negativas foram imediatas para os pequenos laticínios que operavam com as linhas de produção de leite capturadas pela Nestlé. Mas se preservaram no tempo. Tal como se pode observar no texto de minha autoria em que procuro sintetizar o debate da mesa do cooperativismo (segundo artigo da sétima seção, referida à sexta Mesa Temática), o RS apresenta um enorme potencial para a produção de lácteos. Basta observar o desempenho da CCGL, representada na mesa por Guillermo Dawson. Não obstante, várias cooperativas do setor de laticínios passaram (durante a Operação Leite Compensado) e ainda estão passando – vide os casos de Languiru e Piá – por uma grave crise. Se metade dos benefícios concedidos à Nestlé tivessem sido canalizados para as Cooperativas gaúchas, nossa posição no mercado nacional de lácteos seria outra. As finanças públicas agradeceriam. E muito.

<sup>83</sup> Por fim, ainda, uma última observação: na segunda Tabela da apresentação de Gobetti, o RS é incluído entre os 20 Estados que ganharam participação no PIB nacional entre 2010 e 2018. Creio que esta informação padece de um problema. Dada a grande instabilidade do PIB gaúcho (tema da quinta mesa temática, analisada adiante) e, também, do PIB de outros Estados, é imprescindível tomar médias trienais do PIB como referência de comparação, bem como uma série mais longa do que apenas uma década. Em minhas pesquisas, sempre adoto esta referência

A fala de Alexandre Luzzi Rodrigues, representante da AFOCEFE, se seguiu à exposição de Gobetti. Tal como Tonollier, Luzzi Rodrigues centrou sua intervenção no Regime Recuperação Fiscal (RRF). O primeiro aspecto para o qual ele chamou a atenção foi sobre o papel da mídia na aprovação do RRF. Segundo ele, tal como nos anos 90 – em que os jornais comemoravam o acordo da dívida com fotos de Malan e Britto na capa e manchetes com odes ao “acordo que salvou o Rio Grande -, a grande imprensa inculca na população a perspectiva de que “só há uma solução: a RRF”. Para Luzzi Rodrigues, sequer se pode dizer que esta é uma “leitura” do problema. Pois, não se trata de uma interpretação consubstanciada, mas de mera repetição do que as lideranças políticas conservadoras e no poder afirmam. O que está por trás disso? A convicção ideológica de que a única solução para o problema das finanças públicas é a depressão dos gastos. Ou, dito de outra forma: **parte-se do princípio de que a solução para o “problema do Estado” é a “diminuição do Estado”**. No fundo, porque é ele, Estado, que é percebido como problema. Associado a este está um outro “princípio”: se os governos probos (vale dizer: os liberais) afirmam que não há outra saída, eles só podem estar dizendo a verdade. Ignora-se o fato de que as recorrentes renegociações apenas garantem uma folga para os governantes, que jogam o problema para o futuro, para as novas gerações. E ignora-se a possibilidade de ampliar as receitas revendo desonerações e benefícios que se mostraram inconsistente<sup>84</sup> e combatendo a sonegação. **De acordo com os cálculos da AFOCEF, apenas no primeiro**

---

e, sistematicamente, obtenho resultados em que o RS, ou mantém estável sua participação (ao contrário de SC e PR, cuja participação cresce) ou apresenta perda de participação no PIB nacional

<sup>84</sup> E não só benefícios inconsistentes. Apesar de a imprensa jamais ter divulgado este fato, é público e notório que o sistema de concessão de benefícios através do Fundopem no Governo Britto não passou por sistemas de fiscalização e auditorias eficientes. Com isto, foram autorizados benefícios fiscais pelo sistema do Fundopem para além dos valores aos quais as empresas fariam jus se fossem rigorosamente respeitados os termos em que este sistema está fundado. A concessão de benefícios pelo Fundopem refere-se exclusivamente ao faturamento e ao valor agregado **marginal** (vale dizer: ao acréscimo de faturamento e valor agregado da empresa) **após** a realização de novos investimentos e, por consequência, **após** a ampliação da capacidade produtiva, produção e vendas. Não obstante, durante o Governo Britto, as negociações de Fundopem eram realizadas nas Secretarias de Desenvolvimento e Planejamento, mas não eram auditadas pela Secretaria da Fazenda. Desta forma, tomava-se como verdadeira e legítima a informação que as empresas forneciam sobre seu faturamento e valor agregado **antes** dos novos investimentos, ainda que estes valores fossem sistematicamente subestimados. Durante o Governo Olívio, foi realizada uma auditoria de todos os contratos de Fundopem e todos, sem exceção, foram renegociados com base nos valores pertinentes do acréscimo de valor agregado. A economia para o Estado foi muito significativa, permitindo um aumento substancial de arrecadação. Porém, no primeiro ano do Governo Rigotto, foi enviado um Projeto à Assembleia Legislativa com vistas a alterar o Fundopem, ampliando os benefícios para empresas que se instalassem em regiões menos desenvolvidas. Ao longo dos debates na AL, acrescentou-se uma cláusula ao novo sistema, de acordo com a qual todos os contratos que haviam sido revisados voltariam a operar nos termos das negociações iniciais. O que impôs a perda de toda a economia realizada, com a sanção dos gravíssimos equívocos das tratativas iniciais.

**semestre de 2022 a sonegação corresponderia a R\$ 5,5 bilhões de reais.**

Mas nada disso parece ser do interesse da imprensa.

Ainda segundo Luzzi Rodrigues, o RS precisa passar por uma reforma fiscal que realmente onere aqueles que podem pagar<sup>85</sup>. Vale lembrar que, em sua fala, Gobetti trouxe uma conclusão acachapante para a mesa: os estudos levados à frente por sua equipe na Sefaz com base na Pesquisa de Orçamento Familiar (POF-IBGE) demonstraram que o ICMS é fortemente regressivo: o povo mais pobre é onerado com as tarifas mais elevadas e os mais ricos com as alíquotas mais baixas. Por fim, ignora-se a possibilidade de termos, de fato, uma política de desenvolvimento que promova a ampliação das receitas. O RS não carece de mais uma renegociação da dívida. Ele precisa quitar a dívida. Ou ela se tornará impagável. E só pode realizar a quitação crescendo. E só pode crescer com políticas de desenvolvimento. Mas fazemos o contrário.

A última palestrante da mesa foi a economista Aniger de Oliveira, assessora da Assembleia Legislativa para questões fiscais. Ela iniciou sua exposição mostrando a série histórica dos investimentos da administração pública gaúcha (direta e indireta) desde os anos 70 do século passado – quando ela correspondia a 29% da Receita Corrente Líquida (RCL) – até o primeiro Governo Leite – quando ela chega ao patamar mais baixo da série, em torno de 3%. Aniger mostra que este percurso está ligado ao conjunto de leis nacionais e estaduais que retiram autonomia da gestão orçamentária estadual ao comprometerem as receitas públicas com dispêndios mínimos em saúde e educação, sem que haja as devidas transferências do governo federal. Na sequência, Aniger apresenta a evolução da dívida pública estadual com dados ano a ano. E introduz uma discreta divergência com as falas de Odir Tonollier e Luzzi Rodrigues: segundo Aniger, a renegociação de 2014 entre Dilma e Tarso, com a redução dos juros e a troca do indexador, retroativa a 2013, foi tão impactante que, mesmo com a moratória do pagamento nos últimos anos, o recálculo a tornou menor em valores atualizados. Ela passou de R\$ 114 bilhões em 2018 (antes do recálculo) para R\$ 86 bilhões em 2021. Na verdade, a “divergência” de Aniger com as falas de Tonollier e Luzzi Rodrigues é apenas aparental: na essência, seus dados confirmam que a estratégia correta para sairmos da asfixia fiscal teria sido: 1|) manter os pagamentos

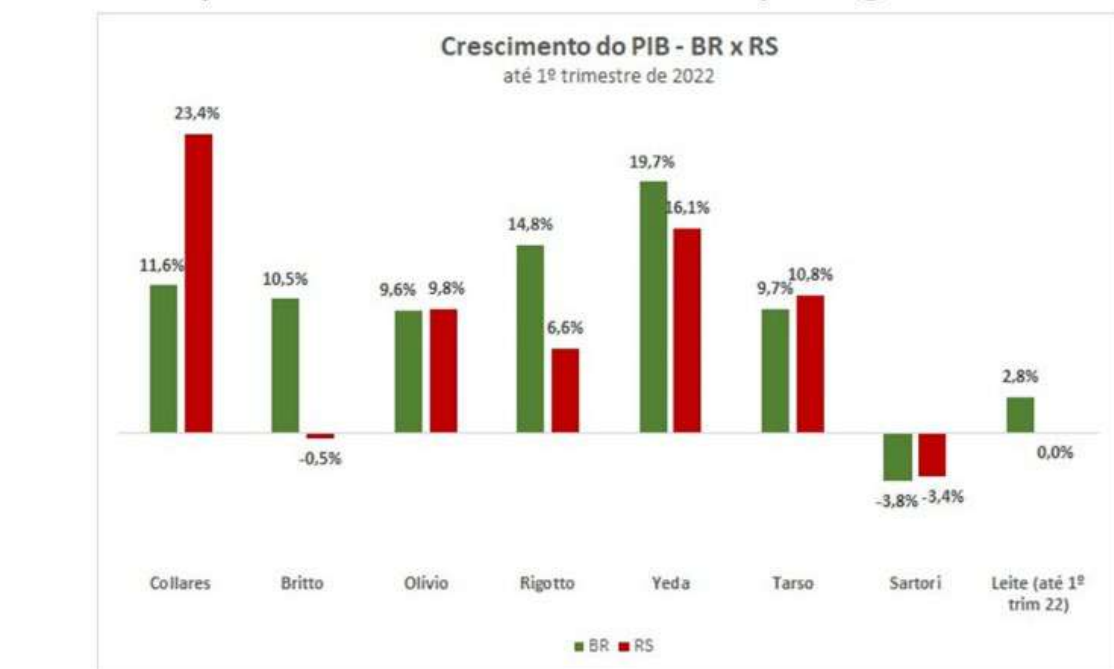
---

<sup>85</sup> Este tema é um dos pontos centrais da reflexão de João Carlos Brum Torres na oitava mesa temática.

ao longo dos anos de gestão Sartori e Leite; 2) levar ainda mais longe a estratégia do Governo Tarso de renegociar os termos do acordo firmado por Britto, incluindo na pauta o devido ressarcimento do Governo Federal pelas desonerações da Lei Kandir impostas ao Tesouro de um Estado cuja abertura ao comércio exterior é superior à média do Brasil.

Ao final de sua exposição, Aniger identifica e diferencia três padrões de política de desenvolvimento das últimas décadas: 1) a de Britto, baseada na atração de empresas externas e mudança na matriz produtiva gaúcha; 2) a de Olívio e Tarso, baseada no apoio às empresas gaúchas e na promoção do investimento e modernização das mesmas; e 3) a de Sartori e Leite, que ela caracteriza como uma não-política, em que o Estado é tomado como o “problema” a ser enfrentado. E esclarece a ausência de Rigotto e Yeda pelo fato de que suas gestões se deram em um momento em que o Governo Nacional (Lula 1 e 2) operava em outro diapasão, de sorte que, a uma política local, se sobrepunha outra, nacional, que ia em sentido distinto. No encerramento de sua fala, Aniger se pergunta quais seriam as razões profundas da apologia de tantos grupos conservadores (com destaque para a mídia) dos governos de inflexão liberal e privatista no RS, tendo em vista que seus desempenhos são cronicamente inferiores aos governos de inflexão progressista e avessos às privatizações. E mostra o quadro abaixo, em que compara o desempenho da economia gaúcha e brasileira ao longo dos últimos governos.

## Desempenho do PIB BR x RS por governo:



### 6) Quinta Mesa Temática: A centralidade da Agricultura na Economia Gaúcha

É muito difícil definir quais das mesas temáticas do Seminário foi a mais importante, a mais memorável, aquela que trouxe maiores novidades. Eu, em particular, a despeito de estudar a economia gaúcha há muitos anos, aprendi com todas. Sem exceção. Não obstante, eu tenho um carinho especial pela Quinta Mesa Temática. E isto porque, do meu ponto de vista, ela toda merece a paráfrase de Caetano que usei para me referir à fala da Professora Maria Alice Lahorgue na Mesa dedicada à relação entre Universidades Regionais, Coredes e Desenvolvimento Territorial: **as revelações da Mesa sobre a Agricultura “surpreenderam a muitos, não por serem exóticas, mas por poderem ter estado ocultas, quando deveriam ter sido óbvias”**.

Um dos mais perversos consensos da Economia – que deita suas raízes em uma certa leitura de Adam Smith, David Ricardo, Karl Marx, Friedrich List e se consolida no pensamento latino-americano a partir da Cepal – é de que a agricultura é “o passado” e a indústria é “o futuro”. Não há nada de errado com esta assertiva quando se está analisando a **emergência e consolidação** de economias capitalistas. Mas há

tudo de errado quando a tomamos como um dogma a-histórico, passível de instrumentalizar a análise e o planejamento do desenvolvimento de **economias que já são capitalistas**. Não há dúvida de que capitalismo, divisão do trabalho, urbanização, grande indústria, inovação tecnológica e automação crescente perfazem uma unidade. No limite, são sinônimos. Mas daí não se extrai que a primeira revolução industrial – assentada na automação têxtil – poderia ter ocorrido sem a produção algodão.

Ao contrário do que pretende um certo senso comum amplamente disseminado entre economistas (mormente, entre os de inflexão tecnicista) e engenheiros, o fato da especialização produtiva urbana e industrial retirar do campo um amplo conjunto de atividades **não implica que a produção agrícola tenha se tornado secundária no circuito de valorização capitalista**. Assim é que, do fato da produção de adubos, fertilizantes, implementos agrícolas, ou bens de consumo (vestuário, calçados, mobiliário, etc.) deixar de serem atividades rurais, não se extrai que a produção destes insumos seja de menor importância. Ou que ela poderia existir sem a produção rural. O que é preciso entender é que a produção agrícola também se “industrializou” e foi reduzida à sua “essência” pelo processo de divisão do trabalho. Após a revolução industrial, a atividade rural que subsiste é, tão somente, aquela que é **fundamental** para o capital.

A moderna atividade agrícola é tão somente um elo de uma longa cadeia de valorização que tem a indústria em seu centro. Sequer podemos pretender que a agricultura seja “o elo inicial ou primário”; pois trata-se de um círculo. Num certo sentido, os elos iniciais são a produção industrial de todos os insumos utilizados na agricultura, de fertilizantes às máquinas e implementos agrícolas.

A questão que se coloca então é: qual o papel das atividades agropecuárias no circuito de valorização capitalista **de cada território**? Esta é a única e real importância de um indicador usualmente subestimado: a percentagem **comparada** do VAB agrícola no VAB total em distintos territórios. Ora, esta participação é quase duas vezes maior no RS (em torno de 10%) do que no Brasil (em torno de 5%). O que isto significa? Que o circuito de valorização do capital no RS tem mais elos com a agricultura do que, em média, no resto do Brasil. E que, portanto, a ampliação da produção agrícola significa, para o RS mais do que ela significa para o Brasil. E, por outro lado, que eventuais crises e perdas de safra no RS têm impactos maiores para a



economia como um todo do que no resto do país. Tanto o circuito a montante (compra de insumos e equipamentos agrícolas) quanto o circuito a jusante (aquisição de bens de consumo e mobilização do comércio) se ressentem de uma frustração de safra no RS muito mais do que se ressentem, em média, nos demais Estados da Federação.

Ocorre, porém, que as frustrações de safra são frequentes no RS. E não precisariam ser. Na verdade, tal como expressou Rogério Porto, ex-Secretário Extraordinário da Irrigação do Governo Yeda Crusius, e o primeiro palestrante da quinta mesa temática, a instabilidade da safra agrícola gaúcha é um escândalo. Em suas palavras.

“As diferenças entre as produtividades máximas e mínimas [das safras de grãos] são muito maiores no Rio Grande do Sul do que em qualquer outra região produtora do Brasil. E isto porque no RS chove menos do que nas demais regiões, durante os meses de dezembro a março. No entanto, a precipitação pluviométrica média anual do Estado é maior do que a equivalente da maior parte das regiões produtoras do Brasil, o que significa que temos água abundante.” (Rogério Porto, 3 minutos e meio do vídeo [A centralidade da Agroindústria no RS - YouTube](#))

O problema, segundo Rogério Porto, apenas começa pela ausência de uma política de preservação da água e de irrigação. Na verdade, **o RS abriu mão de ter uma política de inovação voltada ao agronegócio**. Apesar do volume da precipitação pluvial e a riqueza do sistema de bacias hidrográficas do Estado nos permitir dobrar a produtividade da lavoura de milho e ampliar em pelo menos 50% a produtividade da soja e constituir um complexo agroindustrial de proteína animal tão ou mais competitivo que os sistemas de Paraná e Santa Catarina. Mais: isto poderia ser feito com padrões de irrigação relativamente tradicionais, através da criação de barragens e açudes em rios e riachos que percorrem territórios propensos à estiagem e cuja vazão de águas, sem ser desprezível, realiza-se em uma declividade que não justifica seu aproveitamento para a geração de energia elétrica, como é o caso do Rio Camaquã (que já conta com barragens, mas com capacidade limitada de armazenamento) e o Arroio Sutil.

Ao mesmo tempo, seria preciso desenvolver a engenharia genética para a produção de sementes capazes de gerar rentabilidade e produtividade elevadas em distintas condições pluviométricas. O que importa entender é que inovação, P&D e agricultura não são elementos antagônicos. Muito antes pelo contrário. E que se há um

setor que deveria ser apoiado e impulsionado com investimentos públicos ou com benefícios para investimentos privados, este é o setor da irrigação agrícola e da produção de insumos, máquinas e implementos agrícolas e sementes que contribuam para a diminuição da volatilidade da produção rural gaúcha.

O segundo palestrante da mesa foi Antônio da Luz, economista-chefe da Farsul, eleito como economista do ano de 2017 pelo Corecon RS. Antônio da Luz iniciou sua preleção elogiando e manifestando total acordo com Rogério Porto. Na sequência, fez a crítica da análise setorialista da economia, que ainda toma as atividades primárias, secundárias e terciárias como realidades estanques. E apresentou dados contundentes sobre as conexões entre agricultura e indústria no RS. Não creio que seja o caso de tentar reproduzir aqui a fala de Antônio da Luz. É preciso lê-la (ela foi degravada na íntegra) ou ouvi-la. Na verdade, tenho tamanho acordo com sua explanação que, de certa forma, já a anunciei nas considerações iniciais desta seção. Somente gostaria de adendar aqui que as correlações entre VAB Agrícola e VAB Total da economia gaúcha, que são apresentadas de forma algo intuitiva (vale dizer: visualmente, por gráficos de barra) na exposição de Antônio da Luz eram amplamente conhecidas e admitidas na (infelizmente, extinta) FEE. Já fiz este comentário no texto que escrevi resgatando o debate sobre o cooperativismo (segundo texto da sétima seção deste e-book), mas vale repetir aqui. Um dos ditos populares na extinta FEE era que “até as pedras do terceiro andar sabem que a dinâmica da economia gaúcha é comandada pela dinâmica da agricultura<sup>86</sup>”. Infelizmente, ainda há economistas e planejadores que insistem em ignorar este fato ou, pelo menos, a considerá-lo como um atestado de inferioridade, primitividade e atraso da economia do Estado. O que falta a estes analistas é a compreensão de que o processo de reprodução econômico é um ciclo que perpassa distintos elos, a depender da especialização relativa de cada território. Não há atraso algum na economia neozelandesa, que tem na produção de lácteos um de seus sustentáculos. Pois esta produção envolve desde ordenhadeiras mecânicas computadorizadas a sistemas de engenharia genética do gado, passando por sistemas mecânicos automatizados de análise química do leite coletado em cada estabelecimento rural e sistemas de logística internacional altamente sofisticados. O preconceito com a capacidade propulsiva da agricultura é um dos pilares e

---

<sup>86</sup> O terceiro andar da extinta FEE era onde se localizava o Centro de Análise Estatística e Contas Regionais. Era a equipe ali alocada que calculava o PIB do RS e dos 497 municípios do Estado e avaliava as conexões estatísticas entre os VABs agropecuário, industrial e de serviços.

sustentáculos dos nossos problemas de planejamento e do desempenho relativamente medíocre da economia gaúcha nas últimas décadas.

O terceiro palestrante da mesa foi o Professor Sergio Schneider, que atua no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural da UFRGS. Segundo o Professor Sérgio não é possível discutir o papel da agricultura no desenvolvimento do país, do RS ou de qualquer região sem que se tenha em vista as transformações a que estão sujeitas a produção rural nos anos recentes e que virão no futuro. Segundo o Professor Sérgio, elas não serão definidas prioritariamente pelo lado da oferta, da tecnologia e da produtividade, mas, sim, pelo lado da demanda e, por extensão, pelo lado urbano. As tendências mundiais vão no sentido de menos carne vermelha e mais veganismo. E esta tendência é apoiada pelo acelerado desenvolvimento de proteínas industriais, que buscam reproduzir a textura da carne animal, sem envolver a produção e o abate de rebanhos bovinos, suínos, ovinos, caprinos ou avícolas. Em sua opinião, a cadeia agroalimentar do RS deveria estar mais atenta para estas tendências. Até porque, segundo o Professor Sérgio:

Não é necessário produzir mais alimentos é uma falácia dizer que o mundo precisa de mais alimentos. Isso não é verdade. Os dados disponíveis pela FAO mostram que existe comida suficiente no mundo para alimentar cada boca com 2.700 calorias dia. O problema que nós temos é de distribuição e de falta de acesso. Em torno de 800 milhões de pessoas no mundo passam fome. .... [Mas isto não ocorre] porque não tem comida no mundo, mas porque a comida é mal distribuída. (Sergio Schneider, aos 35 minutos de [A centralidade da Agroindústria no RS - YouTube](#)).

Cabe observar que a leitura do Professor Sérgio é, simultaneamente, distinta e convergente com a leitura que busquei apresentar desde os comentários preliminares a esta seção. Do seu ponto de vista, a produção agrícola é apenas um elo de uma cadeia produtiva que opera como um círculo e que tem o urbano – seja no plano da oferta de insumos, seja no plano do consumo – seus pontos de partida e de chegada. Até aqui não poderia ter mais acordo com o Professor Sérgio. Porém acredito que Sérgio sobrestime o poder relativo dos consumidores; em especial daqueles que privilegiam uma alimentação natural e sustentável, com relação ao poder relativo dos produtores, inclusive agrícolas, e dos avanços em produtividade. O ponto central é que, apesar do planeta já produzir alimentos e calorias necessárias para saciar a fome de todos, ainda há (e, creio, continuará havendo) muito desperdício, pois os alimentos são canalizados

preferencialmente para os sistemas de comércio que atendem as populações de renda média e alta. Para suprir as necessidades alimentares dos países emergentes – como China, Índia, Bangladesh, Paquistão, dentre outros – as questões da produtividade e do custo continuam sendo fundamentais. Do meu ponto de vista, na etapa histórica que vivemos, elas ainda superam largamente as determinações de demanda associadas ao consumo consciente<sup>87</sup>.

Daí não se segue, contudo, que a única estratégia de desenvolvimento agrícola e de aproveitamento da agricultura para a promoção do crescimento e do desenvolvimento do RS encontre-se no aumento da produtividade em culturas de commodities. Tal como muito bem demonstrou a Professora Catia Grisa – que atua, tanto no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural quando no Programa em Dinâmicas Regionais, ambos da UFRGS - a descomoditização é uma estratégia relevante para a agregação de valor à produção rural. Ela está assentada em políticas de certificação de origem – vale dizer, em políticas que só podem ser construídas coletivamente – e que se mostram tão válidas para a grande produção rural (como é o caso da Carne do Pampa) quanto para a pequena produção e a agricultura familiar. Neste caso, contudo, o padrão predominante e mais bem sucedido é aquele em que a produção agrícola propriamente dita se associa à alguma forma de beneficiamento agroindustrial e a serviços de turismo, como é o caso da produção vinícola serrana (que tem no Vale dos Vinhedos tão somente sua expressão maior, mais bem sucedida) e da produção de laticínios (como, por exemplo, o queijo colonial dos Campos de Cima da Serra).

Num esforço de diálogo, tanto com Antônio da Luz, quanto com Sergio Schneider, Catia Grisa procurou esclarecer que as duas perspectivas são conciliáveis. Na verdade, segundo a Professora Cátia a perspectiva de da Luz – com foco nos encadeamentos a montante e a jusante das cadeias agroindustriais – é o enfoque relevante quando pensamos nas conexões estritamente econômicas destas cadeias e focamos na questão do crescimento econômico do território. Porém, tomar os sistemas alimentares como objeto envolve analisar também questões como o destino dos alimentos, o desperdício, a sanidade dos alimentos, os impactos da produção agrícola

---

<sup>87</sup> O Professor Sergio Schneider não apresentou slides em sua exposição e declinou do convite para enviar um artigo a ser publicado neste e-book. Por isto mesmo, recomendo muito a audição de sua exposição, que se inicia aos 32 minutos de [A centralidade da Agroindústria no RS - YouTube](#).

na sustentabilidade ambiental, na saúde e expectativa de vida dos consumidores, etc. Vale dizer: desta perspectiva, o desenvolvimento é tratado como desenvolvimento humano, e não apenas como crescimento econômico. Simultaneamente, este tratamento mais holístico da produção agrícola vem alimentando pesquisas no campo das políticas públicas que buscam integrar as políticas agrícolas, de distribuição e preservação dos alimentos (evitando os desperdícios), de segurança alimentar, de saúde, de transporte e logística e de turismo. Apesar deste tratamento ser, por definição, “multifoco”, ele tem uma origem bem determinada que, em última instância, corresponde ao seu foco central: a tentativa de atingir o maior número possível de metas de governo impondo um mínimo de ônus fiscal à sociedade.

Do meu ponto de vista, esta última questão trazida por Catia Grisa nos permite observar com novos olhos a sutil contradição entre as falas de Rogério Porto e Antônio da Luz - centradas nas questões de produtividade, custos, rentabilidade e encadeamento - e a fala Sergio Schneider - centrada nas questões de qualidade alimentar, padrão de distribuição da produção agrícola, desperdício de alimentos e nos impactos ambientais das políticas de ampliação de oferta. Por quê? Porque diferentemente de Sérgio Schneider, que atribuiu ao consumo consciente um papel central na evolução dos sistemas alimentares, Grisa trouxe à luz a relação entre estes “consumidores-eleitores” (e pagadores de impostos) e o Estado.

Tomemos especificamente as propostas de Rogério Porto de ampliação do sistema de barragens para a irrigação das mais diversas lavouras temporárias no RS. Evidentemente, existem custos financeiros para a construção e operação de um tal sistema. Dada a minha formação feana, acredito – como as “pedras do terceiro andar” – que a superação da instabilidade da produção agropecuária gaúcha e o aumento de sua produtividade geraria tamanhos efeitos multiplicadores e aceleradores sobre a economia do RS que seria capaz de alimentar uma ampliação das receitas públicas da mesma dimensão dos investimentos realizados e dos benefícios concedidos<sup>88</sup>. Não obstante, acredito que uma eventual efetivação das propostas de Rogério Porto seria alvo de inúmeros questionamentos em função de suas consequências sobre o meio ambiente, sobre os padrões de vida e sistemas alimentares das populações ribeirinhas

---

<sup>88</sup> Estou aqui, conscientemente, contradizendo as conclusões do grupo de pesquisa liderado por Gobetti dentro da Secretaria da Fazenda. E o faço sem qualquer autoridade ou pesquisa estatística sobre o tema. O argumento é essencialmente retórico. Mas busca reforçar a minha colocação anterior de que

(atingidos pelas barragens) e por sua relação com a promoção do agronegócio em detrimento da produção para o autoconsumo de agricultores familiares e populações tradicionais e quilombolas. Que resultado obteríamos em uma análise rigorosa de custo-benefício acerca da proposta de Rogério Porto tomando por critério o conjunto dos elementos trazidos à reflexão por Cátia Grisa? A questão parece-me candente e instigante.

O último palestrante da mesa foi o ex-Ministro do Desenvolvimento Agrário (MDA), Guilherme Cassel. Guilherme começou sua preleção anunciando que, a despeito de entender que, tanto a Agricultura Patronal, quanto a Agricultura Familiar tem grande expressão no RS e grande capacidade de mobilização do VAB industrial e de serviços, ele iria focar naquele segmento sobre o qual ele tem maior conhecimento: a agricultura camponesa. O ponto para o qual ele procurou chamar a atenção é a peculiaridade da agricultura familiar gaúcha, que responde com uma velocidade e eficiência muito maior do que a agricultura familiar de outros Estados a qualquer política de apoio e/ou benefícios concedido pelo governo federal. A percentagem da captação de Pronaf – seja custeio, seja investimentos – do RS é muito superior à percentagem de pequenos agricultores do Estado em relação ao restante do Brasil. Neste sentido, ele entende que é do interesse do RS – mais até do que de outros estados – a sustentação das políticas agrícolas especiais para a agricultura familiar<sup>89</sup>. Entre 2003 e 2010, os recursos do Pronaf passaram de R\$ 2,3 bilhões para R\$ 29 bilhões. Em 2003 os recursos para a assistência técnica eram de R\$ 43 milhões e passaram para R\$ 614 milhões em 2010. Como resultado, a renda média do agricultor familiar cresceu em torno de 33% no período, alavancando a demanda urbana e deprimindo o êxodo rural. Por fim, Guilherme Cassel listou alguns programas especiais do MDA voltados ao enfrentamento e superação de problemas associados à crise de 2008 (Pronaf Mais Alimentos) e ao enfrentamento de intempéries climáticas e problemas regionais. E finalizou considerando a importância de se retomar a questão da função social da propriedade da terra com vistas a limitar e controlar o processo de concentração fundiária que o país está vivenciando.

---

<sup>89</sup> Nesse sentido, vale muito ler o artigo de outros dois palestrantes do Seminário, José Miguel Pretto, presente na sexta mesa temática, e Carlos Henrique Horn, que participou na primeira mesa temática sobre a distribuição do Pronaf por estados. A Região Sul recebe aproximadamente 55% dos valores e o RS se apropria de mais de um quarto dos valores financiados. O texto foi publicado na Revista Coloquio, do Mestrado em Desenvolvimento Regional da Faccat e encontra-se disponível [aqui](#).

Na medida mesmo que foram apresentados pontos de vista que comportavam algumas diferenças, o debate foi muito elucidativo. Eu me encontrava na posição de mediador e procurei apresentar as mesmas questões para todos os palestrantes. Creio que nenhuma síntese daria conta de substituir a audiência do próprio debate, que tem início à 1 hora e 28 minutos de [A centralidade da Agroindústria no RS - YouTube](#).

### **7) A Sexta Mesa Temática: A contribuição das Cooperativas para o Desenvolvimento do Rio Grande do Sul**

Dado que, dentre os quatro palestrantes que se fizeram presentes na Sexta Mesa Temática, apenas o Professor Pedro Büttgenbender, da Unijuí, enviou texto para publicação e os demais palestrantes – Sergio Feltraco, da Fecoagro; José Miguel Pretto, da Conexsus; e Guillermo Dawson, da CCGL - não fizeram uso de slides, a comissão editorial deste e-book me atribuiu a responsabilidade de apresentar uma síntese dos debates em um texto que já se encontra na VII Seção do e-book. Não me parece que caiba repisar, aqui, nos pontos que já foram salientados no segundo texto da sétima seção do e-book.

Não obstante, acho importante frisar um elemento que foi objeto de debate ao final da sexta mesa, referente às diferenças na dinâmica e potência econômica do cooperativismo gaúcho e paranaense. Em função de um trabalho de consultoria que prestei à Itaipu Binacional, tive oportunidade de conhecer de perto o cooperativismo paranaense. E um dos elementos que mais me surpreendeu foi a interlocução das cooperativas do Oeste Paranaense entre si e a disposição e capacidade das lideranças cooperativas da região em abraçarem conjuntamente demandas socioeconômicas e pautarem o Governo do Paraná na luta por melhores condições de operação. Uma dessas pautas que acompanhei de perto foi a luta – que acabou sendo vitoriosa - pela não renovação das concessões de pedágios, que cobravam valores exorbitantes, deprimindo a rentabilidade do agronegócio.

Diferentemente, percebo uma disposição muito menor de diálogo e mobilização coletiva das Cooperativas gaúchas. De certa forma, o próprio Seminário é uma demonstração deste distanciamento relativo. Desde o início, entendemos que a introdução do tema “Cooperativismo” era um diferencial importante do Seminário de 2022 *vis-à-vis* outros debates e Seminários sobre desenvolvimento estadual que não incluíam o tema do cooperativismo em suas pautas. E procuramos, de todas as formas, estabelecer um contato pessoal com as diretorias da Ocergs e da Fecoagro, com vistas

a explicar a abrangência do evento e a importância de ter o apoio e a divulgação das entidades para o mesmo. Infelizmente, a Comissão Organizadora do Seminário não conseguiu sucesso em seu empenho, e as reuniões almejadas jamais ocorreram. Mesmo assim, insistimos em ter um representante da Ocergs presente na sexta mesa. Mas sequer isto nós conseguimos. Creio que esta dificuldade de trazer lideranças representativas do conjunto do cooperativismo gaúcho para um debate desta importância deve ser objeto de reflexão.

Ao ser provocado a refletir sobre estes pontos, Guillermo Dawson, em sua última fala, já nos debates, concordou com a importância do tema e nos lembrou da fábula do elefante que foi amarrado desde pequeno a uma árvore por uma corda pouco resistente. O elefante cresceu e poderia facilmente rebentar a corda ou mesmo derrubar a árvore. Mas, ficou tão acostumado a estar preso, que não tinha coragem ou mesmo ganas de enfrentar sua desventura e romper com os frágeis grilhões que o prendiam. Seria o sistema cooperativo gaúcho um elefante sem a devida noção de seu tamanho e de sua força?

### **8) Sétima Mesa Temática: O Desenvolvimento Local e Regional Promovido e Realizado desde o Território**

Tal como na sexta mesa temática, apenas um dos palestrantes nos enviou um texto para publicação, o Professor Ladislav Dowbor, responsável pela abertura da sétima mesa. Porém, outros dois palestrantes – Herlon Almeida e Marcos Citolin (que foi representado no encontro por Junico Antunes) – fizeram apresentações usando slides e nos enviaram suas lâminas para publicação. Assim, ao contrário da mesa sobre cooperativismo, entendemos que o material enviado cobre uma parcela importante do debate e decidimos que caberia um tratamento similar às demais mesas, restringindo a estes posfácio nossa avaliação e observações gerais.

O professor Ladislav Dowbor é um dos economistas e intelectuais brasileiros de maior reconhecimento internacional<sup>90</sup>. Nascido na França, de origem polonesa, é consultor da ONU e trabalhou como técnico em planejamento em diversos países do mundo. Hoje, é professor titular da PUC-SP e tem mais de quarenta livros publicados

---

<sup>90</sup> Por sinal, o Professor Ladislav encontrava-se a trabalhar na África do Sul no dia em que se realizou a mesa sobre desenvolvimento local. E, mesmo assim, não deixou de se fazer presente e dar sua contribuição para o debate. Externo, aqui, o agradecimento de toda a Comissão Organizadora do evento pela atenção e deferência.



apenas no Brasil. Creio que há uma passagem no texto que o professor Ladislau Dowbor nos enviou para publicação que sintetiza sua avaliação:

“Do ponto de vista da comunidade local, o que se propõe é uma profunda mudança de enfoque. Trata-se de trocar a pergunta “*o que o governo pode fazer por nós?*” por “*como o governo pode apoiar o que estamos empreendendo?*” (Ladislau Dowbor, primeiro artigo da oitava seção deste e-book, p. 3)

A exposição do Professor Ladislau teve por foco a defesa da coordenação e planejamento local e regional do processo de desenvolvimento. Os argumentos de Dowbor são convergentes com o discurso municipalista, tão em voga no Brasil atual, bem como com o que me parece ser a leitura hegemônica entre os militantes e defensores de um maior papel para os Coredes no Planejamento e na Orçamentação do RS. Mas ousar pretender que há um elemento distinto na avaliação do Professor Dowbor. Tal como alcanço entender, sua crítica à centralização das definições de políticas e do controle fiscal e orçamentário **não** está assentada na pretensão de que os agentes locais e/ou regionais sejam capazes, **a princípio**, de realizar um planejamento e uma alocação de recursos mais eficaz, capaz de gerar maiores benefícios por unidade de custo do que o planejamento realizado pelas unidades político-administrativas estadual e nacional. Ela está assentada, isto sim, na certeza de que:

- 1) o planejamento e as políticas estritamente nacionais ou estaduais incorrem em generalidade, desconhecem as particularidades de cada região e localidade e propõem (e impõem) soluções universais para questões, temas e problemas que apresentam dimensões diferenciadas e possibilidades de solução igualmente distintas em cada território;
- 2) o desenvolvimento é uma “categoria total”. Há muito se diz que ela é irreduzível ao crescimento econômico. Ele também é irreduzível à elevação da renda dos mais pobres através de políticas distributivas baseadas no princípio da Renda Mínima (como o Bolsa Família). O desenvolvimento envolve democratização do poder de decisão, envolve universalização da cidadania, envolve controle popular da aplicação de recursos públicos.

Se nos permitem ser ainda mais claro: a defesa do localismo em Dowbor **não** está assentada na pretensão de que as instâncias locais seriam “naturalmente” mais eficazes. Elas não são. A questão é outra. E é dúplice. Primeiro: as instâncias nacionais e regionais são muito menos eficazes do que usualmente se pretende. Segundo, e ainda mais importante: a responsabilização da localidade pelo seu próprio planejamento e alocação de recursos gera desenvolvimento, na medida em que gera diálogo,

responsabilidade, reflexão e **aprendizado coletivo** pela identificação e reconhecimento de possibilidades.

Difícilmente poderia haver maior convergência entre a exposição do Professor Ladislau Dowbor e o palestrante que o seguiu, Herlon Almeida. Herlon é Engenheiro Agrônomo, trabalhou na Assessoria da Presidência Brasileira de Itaipu Binacional e coordenou o Programa “Oeste em Desenvolvimento”. Em sua origem, o projeto teve por base a percepção da Itaipu Binacional de que os municípios do entorno do lago, que tiveram áreas inundadas, não conseguiriam sustentar seus serviços públicos e, em alguns casos, até mesmo a folha de salários, na medida em que cessasse o pagamento de *royalties* em função da área perdida para o lago de Itaipu.

Tal como no caso do Professor Dowbor, entendo que há uma passagem da exposição de Herlon que sintetiza sua mensagem. Esta passagem é a pergunta que ele coloca em uma das últimas lâminas de sua apresentação:

“A pergunta é: Alguém em sã consciência e com verdadeiro compromisso com o Desenvolvimento de um Território acredita que as tarefas demandadas por um processo de desenvolvimento podem ser realizadas por uma única entidade ou organização?” (Herlon Almeida, segundo texto da oitava seção deste e-book).

Tal como comentei anteriormente (e o próprio palestrante comenta em diversas passagens de sua explanação), tive a honra e o prazer de participar da construção do Programa Oeste em Desenvolvimento. E creio que tenho autoridade para esclarecer esta passagem tão significativa.

Quando demos início ao Programa Oeste em Desenvolvimento, havia uma certa tensão entre a direção da Itaipu Binacional e as Cooperativas Agroindustriais da região Oeste. Esta tensão estava assentada em diversas determinações; desde diferenças nas inclinações político-partidárias das principais lideranças das cooperativas regionais e a direção de Itaipu nos governos Lula e Dilma, até conflitos em torno da gestão das águas e bacias hidrográficas regionais que contribuem na alimentação do lago<sup>91</sup>,

---

<sup>91</sup> Como já foi comentado, as cooperativas agroindustriais do Oeste Paranaense têm por foco produtivo a proteína animal, mais especificamente, a produção de frangos, suínos, leite (e derivados) e ovos. Estes animais consomem muita água e seu processamento industrial gera um elevado volume de dejetos, que altera a qualidade e o fluxo das águas que alimentam o lago.

passando por leituras distintas acerca da qualidade alimentar e sustentabilidade da produção agroindustrial das cooperativas<sup>92</sup>.

Não obstante, a tarefa que fora atribuída aos gestores e mentores do programa Oeste em Desenvolvimento era clara: identificar os agentes capazes de promover e acelerar o crescimento econômico local, e, por consequência, a geração de empregos, a ampliação da renda das famílias e a arrecadação tributária dos municípios. E logo ficou evidente que estes agentes eram as cooperativas agroindustriais do território. E isto porque as mesmas operavam em “cadeias longas”. A expansão de suas atividades envolvia a expansão da produção e da renda no campo (pela incorporação de novos produtores rurais entre os cooperados e/ou ampliação da produção dos já associados às cooperativas) e em todas as órbitas da cidade (pelo crescimento do emprego na indústria de processamento animal, na de insumos e equipamentos para a avicultura e suinocultura, na de material de transporte, dentre outras) e nos serviços (de transporte, de financiamento, e no comércio a varejo, estimulado pelos acréscimos de renda nos demais setores).

Iniciamos, assim, um movimento de solidarização das cooperativas com Itaipu, que se desdobrou na rápida e sólida integração de três entidades fundamentais ao Programa: o Sebrae regional, a Associação dos Municípios do Oeste Paranaense (AMOP), e a Coordenadoria das Associações Comerciais e Empresariais do Oeste Paranaense (CACIOPAR).

A construção e consolidação da unidade deste conjunto de organizações foi função da construção de um programa de desenvolvimento baseado na identificação dos gargalos das cadeias produtivas da proteína animal. Tal como Herlon Almeida explicita em sua apresentação, o fundamento desta estratégia encontra-se no princípio de Elyahu Goldratt, de que “a força de uma corrente é sempre determinada pelo seu elo mais fraco”. Aplicada às cadeias produtivas, este princípio transforma-se na máxima: o único investimento que gera um retorno superior a ele mesmo é aquele que

---

<sup>92</sup> De certa forma, o debate da mesa anterior, entre Rogério Porto e Antônio da Luz (de um lado) e Sergio Schneider e Catia Grisa (de outro), reproduz o debate que ocorria entre as Cooperativas e Itaipu. Com a diferença de que, no caso, este debate era cotidiano e colocava em lados opostos as estruturas produtivas e econômicas mais relevantes do território.

amplia a restrição – vale dizer, que amplia o gargalo, o elo mais fraco - de uma cadeia produtiva<sup>93</sup>.

A terceira palestrante da mesa foi a Secretária de Governo, Planejamento e Finanças da Prefeitura de Araraquara, Juliana Agatte. Juliana foi a representante indicada pelo Prefeito Edinho Silva, do Município, que havia sido convidado, mas teve um compromisso na data. Araraquara é um município que ganhou notoriedade nacional por suas iniciativas na área de cooperativismo local, em especial com a criação de um sistema municipal de contratação de serviços de motorista similar ao Uber e ao 99, mas que entrega quase que a totalidade da remuneração pelos serviços aos operadores do mesmo. A Secretária Juliana iniciou sua explanação comentando do compromisso da Prefeitura com os princípios gerais de gestão que nos haviam sido apresentados por Catia Grisa, na quinta mesa temática. De acordo com estes princípios, todas as ações e projetos buscam garantir, simultaneamente, a sustentabilidade econômica, social e ambiental. Segundo Juliana, é nesse sentido que opera a incubadora de cooperativas do município, que conta, hoje, com sete empreendimentos incubados. O princípio da incubadora é garantir assistência e formação técnica, contábil e jurídica durante 18 meses às cooperativas em gestação para, ao fim deste prazo, poder garantir condições de gestão, sobrevivência e ampliação autônomas às novas organizações. Dentre as cooperativas ainda em incubação, Juliana citou a “Painéis Unidas”, que reúne mulheres que produziam e ofereciam viandas e marmitas e que, agora, operam em um sistema comum que lhes permitiu, entre outros avanços de renda, assumirem os dois restaurantes comunitários da Prefeitura que, até então, eram administrados por empresas privadas. Uma outra cooperativa muito bem-sucedida é a “Sol Nascente”,

---

<sup>93</sup> Creio ser evidente a relação deste princípio com o debate sobre a eficácia (ou não) dos benefícios fiscais. Se ele é dado para a atração de uma empresa e/ou para a ampliação da capacidade produtiva e da produção de empreendimentos que operam no “elo mais fraco”, no “gargalo” de uma cadeia economicamente relevante, o benefício “se paga”. Este seria o caso de apoiar a instalação de uma laminadora no RS, eliminando o subsídio dado, hoje, ao frete das lâminas de aço. Caso o benefício seja dado para empresas que concorram com as já instaladas (como ocorreu com a Nestlé, no RS) ou que contradigam os princípios econômicos mais elementares das opções locacionais (caso das fábricas de cigarro), o benefício fiscal só pode gerar prejuízo. No limbo entre esses dois padrões de benefícios e resultados encontram-se aqueles que buscam atrair empresas que tenham pouco diálogo com a estrutura produtiva anterior (caso das montadoras de automóveis, a GM e a Ford ou do Polo Petroquímico) com o objetivo de diversificar a matriz produtiva. Nestes casos, entendo que o benefício é real. Mas só podemos avaliar se eles superam (ou não) os custos a partir da análise da conjuntura histórica e da situação fiscal do Estado. Intuitivamente, diria que o Polo Petroquímico gerou benefícios maiores que seu custo. Não tenho qualquer avaliação prévia ou intuitiva sobre a atração da GM. Pois é preciso ver que toda a análise deve envolver o custo e o benefício de “oportunidade”, comparando os custos e benefícios efetivos com aqueles que seriam desembolsados ou obtidos caso se optasse por beneficiar indústrias e sistemas produtivos locais, já instalados no RS.

composta exclusivamente por egressos do sistema prisional. Estes egressos tinham grande dificuldade para se inserirem no mercado de trabalho. E, em função disso, muitos eram reconduzidos ao mundo da contravenção. A prefeitura, então, estimulou a criação de uma cooperativa destinada a assumir a tarefa de fazer a coleta dos resíduos dos mananciais em Araraquara e adquiriu máquinas para o processamento dos resíduos. Parte deles, é destinada a aterros sanitários. E outra parte é triturada e transformada em blocos que funcionam como tijolos e que são adquiridos pela prefeitura para o seu programa de construção de residências populares denominado “Minha Morada”<sup>94</sup>. As duas outras cooperativas que ganharam visibilidade nacional e que ainda se encontram em incubação são a cooperativa de motoristas de transporte de passageiros e a cooperativa de motociclistas que trabalham como entregadores (delivery) de alimentos. A prefeitura trabalha, também, na divulgação dos serviços oferecidos pelas cooperativas, com vistas a contribuir para a ampliação do faturamento e da rentabilidade das mesmas no longo prazo.

O quarto palestrante convidado a participar da mesa foi Marcos Citolin, ex-Secretário de Desenvolvimento Econômico de Passo Fundo, responsável pela implantação de um programa extremamente bem-sucedido de desenvolvimento municipal. Mas ele teve uma agenda de última hora no exterior e pediu para que Junico Antunes, membro da Comissão Organizadora do Seminário, e que já palestrara na primeira mesa temática, o representasse. Junico iniciou comentando que o programa de desenvolvimento econômico de Passo Fundo, apesar de muito bem-sucedido, foi um programa estritamente econômico e, nesse sentido, diferia dos Programas relatados pela Secretária Juliana e da perspectiva abraçada pelo Professor Ladislau, aproximando-se um pouco mais do Programa Oeste em Desenvolvimento, apresentado por Herlon Almeida. Ainda que também diferisse deste último no que diz respeito à solidarização dos agentes econômicos e de organizações empresariais e governamentais e na pretensão de ser um Programa permanente baseado na definição

---

<sup>94</sup> A Secretária Juliana não chegou a se referir a este ponto, mas, de acordo com informações obtidas junto a um ex-Secretário do Município, a cooperativa “Sol Nascente” monitora a qualidade e continuidade do trabalho dos ex-apanados, orientando-os para a busca de apoio na assistência social e psicológica da Prefeitura de Araraquara em caso de reincidência na criminalidade. O reincidente contumaz é afastado da cooperativa. Este apoio e monitoramento das atividades transgressoras realizado pela própria comunidade tem gerado excelentes resultados para a reintegração dos ex-apanados à comunidade e para a depressão dos índices de criminalidade na cidade e em seu entorno.

**coletiva** de novas metas por uma organização pública civil, como as Câmaras Técnicas das cadeias produtivas do território.

O programa de Passo Fundo teve início pela criação de uma Secretaria específica para a promoção do Desenvolvimento Econômico. Entendia-se que o protagonismo na promoção do desenvolvimento deveria ser local, através da promoção e apoio às cadeias produtivas já instaladas. Mas, simultaneamente, o Programa Municipal deveria estar atento aos Programas e Projetos Federais e Estaduais, buscando conquistar sinergia e se aproveitar da potência propulsora dos entes federados com maior disponibilidade orçamentária. Simultaneamente, foi realizado um diagnóstico das funções econômicas de Passo Fundo e de suas principais cadeias econômicas.

O que se constatou é que, apesar de contar com uma população que não chega a 200 mil habitantes, Passo Fundo é um município polo regional que tem, sob sua influência, num raio de 50 kms no entorno, uma população de aproximadamente 1 milhão de habitantes. Nesse sentido, sua matriz econômica estava centrada nos setores de serviços e comércio. Porém, de acordo com o diagnóstico realizado pela equipe da nova Secretaria, havia um grande potencial para a ampliação e diversificação da estrutura industrial a montante e a jusante. E isto por vários motivos. Em primeiro lugar, porque Passo Fundo já contava com um setor industrial metalmeccânico produtor de equipamentos para a agricultura, ainda que este setor não tivesse a expressão que alcança em outros municípios do RS, como Caxias do Sul, Ijuí, Panambi, Horizontina, Canoas ou Montenegro. Além disso, o dinamismo da agricultura no próprio município e no entorno que ele polariza estava se mostrando ainda mais elevado do que na média do RS, mas a agregação de valor à produção ainda era muito baixa. Por fim, foram detectados programas de apoio ao desenvolvimento industrial do governo nacional que poderiam ser mobilizados para a ampliação e diversificação da produção industrial em Passo Fundo.

Um dos programas do Governo Federal que capturou a atenção dos planejadores foi o estímulo à produção de biodiesel. Ora, a principal cultura regional é a soja, que é uma das bases mais eficientes para a produção de biodiesel. Na avaliação dos mentores do programa um dos gargalos do desenvolvimento econômico regional encontrava-se na baixa agregação de valor à produção “exportada” (no sentido de “vendida para fora da região; não necessariamente para o exterior). Já operava na região a BSBIOS, a maior empresa privada produtora de biodiesel do Brasil. Mas sabia-

se que a Petrobrás Biocombustíveis pretendia investir no setor. E com o apoio e mediação da Prefeitura de Passo Fundo, a Petrobrás Biocombustíveis tornou-se coproprietária da BSBIOS, aportando recursos que estimularam sua expansão no RS e no Paraná<sup>95</sup>. Simultaneamente, a Prefeitura estimulou o plantio de duas culturas de inverno em Passo Fundo e região: a canola, que é uma base alternativa para a produção de biocombustíveis (com vistas à garantir a operação do complexo fabril ao longo de todo o ano); e a cevada, que é a base da produção de cerveja. Esta última foi estimulada com vistas a garantir oferta de insumo in natura e baixo custo de frete para a fábrica da Ambev que se buscava atrair para o município em função de suas vantagens locais para a distribuição do produto final. A tentativa de atração foi bem-sucedida. Hoje, uma das maiores fábricas da AMBEV em operação no RS está localizada em Passo Fundo. Por fim, atraiu-se uma empresa de beneficiamento de leite, a Italac, com vistas a aproveitar a bacia leiteira do entorno, que se encontrava em franca expansão<sup>96</sup>.

Estas foram as três principais iniciativas de complementação da cadeia agroindustrial a jusante. Simultaneamente, buscou-se atuar na agregação de valor a montante com dois movimentos paralelos: atração de novas empresas e qualificação e apoio à competitividade das já instaladas no território. Por fim, como terceiro elemento do tripé, foi criado um polo tecnológico com vistas a atrair e incubar empresas da produção de software, de hardware e de assistência técnica de alto nível a outras empresas do município e da região. O polo conta hoje com 43 empresas em operação.

Ora, se tomamos o programa de desenvolvimento de Passo Fundo pela sua **aparência primeira**, é quase impossível deixar de associá-lo ao programa de desenvolvimento do Governo Britto: atração de empresas, diversificação industrial e alteração da matriz interna em direção a setores e indústrias de maior complexidade e agregação de valor. Contudo, para além da semelhança formal, há uma diferença

---

<sup>95</sup> Em dezembro de 2019, primeiro ano do mandato de Jair Bolsonaro, a Petrobrás Biocombustíveis vendeu sua participação na BSBIOS. Ao longo da gestão Bolsonaro, a empresa foi paulatinamente descapitalizada e a intenção manifesta do Governo era de vendê-la. Em [março de 2023](#), já no Governo Lula, foi anunciada a decisão de sustentar e recuperar o empreendimento.

<sup>96</sup> Note-se que a expansão da bacia leiteira foi protagonizada pelo crescimento acelerado da Bom Gosto, que em pouco tempo tornou-se uma das maiores empresas processadoras de leite do país. Contudo, suas políticas de preço pago aos produtores e de venda final se mostraram inconsistentes com a sustentação da empresa no longo prazo, e ela entrou em processo de recuperação judicial, que se resolveu numa brutal perda de participação no mercado. A Italac ocupará parte do espaço deixado pela Bom Gosto, vindo a apresentar um desempenho muito bom desde sua instalação.

substantiva entre os dois. O programa de Passo Fundo tem como ponto de partida a matriz produtiva **atual** do próprio município e dos municípios por ele polarizados. E o que se identificou foi uma baixa agregação de valor, a despeito da existência de um elevado potencial para tanto, seja em biocombustíveis, seja em laticínios, seja na produção de bebidas. Vale dizer: não se busca atrair empresas cuja opção locacional natural, de menor custo de operação, é outro (como o já citado caso das fábricas de cigarros), mas, pelo contrário, a atração se realiza em torno de empresas que, muito provavelmente, acabariam por se instalar no território. Mas, se o fizessem, seria mais tarde e, eventualmente, em um município vizinho. Simultaneamente, operou-se com empresas já existentes do setor metalmeccânico, e que é um segmento em que existem inúmeras empresas gaúchas de excelência e grande domínio das técnicas de produção mais avançadas. Igualmente bem, a criação de um polo tecnológico aproveita potencialidades geradas pela Universidade de Passo Fundo e pelos Institutos Técnicos Federais que atuam na região e coloca os novos empreendimentos em diálogo com as empresas já existentes em Passo Fundo e região, potencializando e ampliando a competitividade destas últimas. É neste sentido específico que, apesar das aparências em contrário, o Programa de Passo Fundo pode ser caracterizado – tal como pretendem Junico e Citolin – como um Programa de Desenvolvimento Endógeno.

O último palestrante da mesa a fazer uso da palavra foi Inácio Beninca, Diretor do Cresol da RMPA. Em sua exposição ele mostrou porque as cooperativas de crédito estão mudando o mercado financeiro no Brasil. Como seu objetivo primordial não é o lucro, mas o atendimento qualificado aos cooperados, ela pode operar com taxas de juros mais baixas que a concorrência e realizar pequenas operações de empréstimo de médio e longo prazo (a despeito do custo relativamente elevado de cada operação, que envolve o mesmo número de funcionários e processos que as operações de montante elevado). Simultaneamente, as Cooperativas operam dentro das normas dos demais bancos e oferecem exatamente os mesmos serviços. E não há qualquer risco para os correntistas, pois os depósitos são garantidos pelo Banco Central. Do ponto de vista de Beninca, abrir mão de ter uma conta numa Cooperativa de Crédito para manter seus valores num banco privado que cobra taxas exorbitantes e só realiza empréstimo e aplicações muito seletivas é quase um contrassenso lógico e uma opção política e moral no mínimo discutível.

## **9) Oitava Mesa Temática: Os Desafios do Planejamento**



A oitava e última mesa temática voltou-se a uma reflexão sobre o Planejamento Público. Até que ponto ele é eficaz? Por que sua eficácia parece ser relativamente pequena no Brasil e no RS? Quais foram os momentos e programas de maior eficácia? Que perspectivas se abrem ao Planejamento e como ele pode vir a se tornar mais eficaz no futuro?

O primeiro a usar a palavra foi o Professor Claudio Accurso, ex-Secretário do Planejamento do Governo Pedro Simon. Sua intervenção foi, dentre todas, a mais crítica ao Planejamento Público. Em sua concepção, o Planejamento Privado mostra-se eficaz pois aqueles que os realizam tem plena clareza de seus objetivos e da disponibilidade de recursos. Mas os objetivos do Estado são múltiplos, assim como suas obrigações. Qualquer intempérie climática – uma seca prolongada ou uma inundação – impõe a transferência de recursos que estavam previstos numa alínea para outras alíneas e, em geral, quem sofre é o planejamento de longo prazo. Simultaneamente, os recursos públicos também flutuam de forma muito marcada e o próprio orçamento anual é uma tentativa de previsão com ampla margem de erro. Isto não significa que o Planejamento Público careça de qualquer funcionalidade. Ele tem. Ao antecipar problemas e carências que irão se manifestar à frente, o planejamento continua a servir de orientação para a tomada de decisões e definir metas, mesmo quando emergem problemas imprevistos e há instabilidade nas receitas públicas. Porém, isto requer uma sociedade e um Estado muito bem estruturados, onde a população tem consciência dos projetos públicos e cobra o cumprimento das metas estabelecidas. Na América Latina, infelizmente, esta não é a realidade predominante. Aqui, o setor de Planejamento – as Secretarias Estaduais ou o Ministério Nacional – propõem um plano, mas as decisões efetivas de dispêndio são tomadas em outras searas, muitas vezes em legítimos “negócios de balcão”, em que os gestores dos recursos têm em vista, antes de mais nada, as próximas eleições e, por extensão, buscam contemplar interesses políticos específicos e apoiar empresas que se sentirão propensas a contribuir com o financiamento das próximas campanhas.

Após a crítica inicial ao Planejamento, o Professor Accurso passou a analisar a questão do desenvolvimento. Para ele, tomar o PIB como medida de bem-estar e tomar o crescimento do PIB como indicador de desenvolvimento é uma construção integralmente ideológica. Como regra geral, pode-se dizer que o desenvolvimento pressupõe a equiparação das condições de vida de todas as pessoas. Mas, em

sociedades em que o nível de desigualdade é relativamente pequeno, até podemos aceitar que haja desenvolvimento quando há crescimento. Mas isto é um completo absurdo no caso da América Latina em geral e no caso do Brasil em particular. Contudo, mesmo quando se realizam políticas de distribuição de renda em nosso país, elas são tópicas e de efetividade relativamente baixa. Não há desenvolvimento social e político para sequer colocar em debate uma proposta de uma reforma agrária e de uma reforma urbana capaz de garantir uma mudança significativa no atual grau de concentração da riqueza em nosso país.

Um outro ponto importante, segundo o Professor é a questão da produtividade. Do seu ponto de vista, só há desenvolvimento efetivo quando o crescimento do PIB é puxado, não pelo aumento do emprego, mas pelo aumento da produtividade. E este padrão de crescimento só ocorre quando o trabalho se torna muito caro. A História dos EUA revela este ponto de forma magistral. Até o último quartel do século XIX, o PIB dos EUA crescia *pari passu* com o emprego. Com o fim da escravidão e o *Homestead Act* (que foi um dos maiores programas de reforma agrária do mundo), a população excedente das cidades da costa leste migrou para o Oeste, a mão de obra tornou-se escassa e cara e a produtividade passou a crescer a taxas muito mais elevadas do que o emprego.

No Brasil, isto não acontece. Primeiro, porque nos fechamos à possibilidade de uma Reforma Agrária radical. João Goulart tentou dar início a uma, e foi derrubado. O primeiro governo militar introduziu o plano de uma Reforma Agrária juntamente com o Estatuto da Terra, mas ela virou letra morta. O resultado é o que vemos no Rio de Janeiro: favelas que nasceram em áreas íngremes e de difícil acesso e que contavam, inicialmente, com uma população de poucas milhares de pessoas, se transformaram em domicílio de centenas de milhares de pessoas. Na pior das hipóteses, este enorme lumpesinato tende a ser cooptado pelo tráfico e pela criminalidade; na melhor das hipóteses, é uma fonte quase inesgotável de mão de obra barata. Em sendo assim, porque aumentar a produtividade? Na avaliação de Accurso, o Estado brasileiro tinha que onerar o emprego. Com políticas salariais que garantissem a elevação do salário real e/ou com impostos e adicionais sobre o emprego. Mas faz justamente o contrário. Vem desonerando o emprego, diminuindo os custos de empregar. Imediatamente, isto aparece como positivo, pois estimula o aumento do emprego formal. No entanto, no médio e no longo prazo, o que se está estimulando é o aumento da produção através da

mera contratação, sem qualquer inovação e ampliação da produtividade. Desta forma, estamos fadados a permanecer o terceiro mundo para sempre.

O segundo palestrante a fazer uso da palavra, foi o Professor Renato de Oliveira, ex-Secretário de Ciência e Tecnologia do Governo Olívio Dutra. Ele começou sua preleção manifestando concordância com as colocações do Professor Accurso acerca da dificuldade crônica, do país e do RS, em ampliar a produtividade. Mas comentou que este processo não se deve a qualquer carência ou falta de competência em P&D. Pelo contrário: ela é amplamente disseminada no BR e, em particular, no RS, onde é altamente qualificada. E, para Renato, o problema adviria de falta de Planejamento. Ou, antes, da insustentabilidade do Planejamento feito. Para explicar seu ponto, relata três experiências.

O primeiro exemplo é o do CEITEC, Centro Ibero-Americano de Excelência em Tecnologia Eletrônica Avançada. Este centro veio para o RS durante o Governo Olívio e era um projeto muito ambicioso, voltado à articulação dos centros de tecnologia na área da microeletrônica de todo o Mercosul que teriam no CEITEC o centro de pesquisa mais avançado. Buscando demonstrar a correção da opção por localizar o CEITEC no RS, Renato informou que o Instituto de Física da UFRGS desenvolveu o primeiro protótipo de microchip no mesmo momento em que a Universidade de Stanford o fazia. E que o RS é o único Estado do país onde as empresas de software e hardware que foram criadas ao longo do período de reserva de mercado do Governo Geisel subsistem e continuam operativas. O projeto do CEITEC, contudo, que, havia sido iniciado numa parceria de financiamento pela Prefeitura de Porto Alegre, o Governo do Estado do RS e o Governo Federal e buscava apoio técnico e financeiro de instituições do Mercosul foi abandonado pelos Governos Municipal e Estadual assim que tiveram fim os governos Verle (na Prefeitura) e Olívio (no Estado). Ele foi totalmente encampado pelo Governo Federal. Que transformou completamente seus objetivos: de um centro de pesquisa e desenvolvimento, o CEITEC passou a ser uma empresa estatal voltada à produção de chips. O problema – mais ou menos evidente – é que este é um setor que porta um dinamismo absolutamente único no mundo, e a ideia de ter uma empresa estatal – que realiza compras através de licitações e contrata técnicos por meio de concurso público – redundou no que era previsível: a inviabilidade econômica do empreendimento. Atualmente (o Seminário realizou-se no

último ano do Governo Bolsonaro), o CEITEC está paralisado e deve ser fechado dentro em pouco.

O segundo exemplo que Renato trouxe foi o da Universidade Estadual (UERGS). A concepção original da Universidade era a da criação de um conjunto de Institutos voltados ao ensino, pesquisa e extensão na área de tecnologia e com relação a mais íntima possível com as carências e demandas de progresso tecnológico das empresas gaúchas. Ao fim e ao cabo, porém, ela se tornou o que Renato chamou de “um conjunto de cursos esparsos pelo Estado”. Segundo ele, o compromisso com o desenvolvimento regional continuou estampado como meta primeira da UERGS. Mas de forma meramente retórica e ideológica, pois não foram feitos os aportes necessários para isto e todas as negociações que haviam sido feitas com instituições nacionais de financiamento à pesquisa foram ignoradas e postas no lixo. Posteriormente, a UERGS voltou a ser objeto de alguma atenção governamental e, hoje, ela conta com alguns cursos de reconhecida competência. Mas, de qualquer maneira, o projeto inicial foi abandonado.

O terceiro caso foi a proposta de um Parque Tecnológica na região de fronteira entre o Brasil e o Uruguai que foi apresentada pelo então intendente de Rivera ao governo nacional do Uruguai. Este último aceitou a empreitada e veio a entrar em contato com o Governo do Estado do RS. Este parque seria gerido em conjuntamente pelo Governo Uruguaio e o Governo Gaúcho e seria um centro de articulação entre as Universidade dos dois territórios voltadas para a P&D nos segmentos de especialização produtiva do Pampa. Mais uma vez, com o fim do Governo Olívio, o governo seguinte ignorou as tratativas feitas e abandonou o projeto. Hoje, existe o parque tecnológico em Rivera, que recebeu financiamento internacional para sua instalação, mas ele é sustentado e gerido apenas pelo Uruguai. Uma grande oportunidade de integração foi perdida ali.

Segundo Renato, estes três exemplos demonstram que o Estado perdeu o *ethos* do Desenvolvimento, um compromisso histórico com a permanente superação e transcendência de seus limites. Nós já tivemos este *ethos*. Mas ele foi perdido gradualmente e, hoje, nós não temos mais uma burocracia culta e portadora de uma autoridade e respeitabilidade que a torne instrumento garantidor da continuidade de Políticas de Estado, entendidas aqui como políticas com alto potencial de alimentar a

superação de gargalos estruturais e, por isso mesmo, com grande possibilidade de serem bem-sucedidas na promoção do desenvolvimento regional.

O terceiro palestrante da mesa foi o Professor João Carlos Brum Torres, ex-Secretário do Planejamento dos Governos Britto e Rigotto. Ele iniciou sua exposição comentando a fala do Professor Accurso, e dizendo que, apesar de concordar em muitos pontos com Accurso, vê uma aproximação algo apressada entre distribuição de renda e aumento da produtividade. É bem verdade que o aumento da produtividade tende a ser induzido por salários elevados. Mas, de outro lado, os países que alcançaram endogeneizar o progresso técnico e os ganhos de produtividade estão vivendo, todos, sem exceção, um processo muito marcante de concentração da renda com negação de emprego. Para Brum Torres, um processo redistributivo teria que tomar por base uma radical mudança no nosso sistema tributário que, hoje, penaliza os pobres e subsidia os mais ricos. Só que, como bem apontou Accurso, esta é uma pauta que não está posta para a elite do país e para a grande maioria dos congressistas.

O segundo ponto para o qual Brum Torres chamou a atenção é que só é possível realizar transformações estruturais quando há uma imagem de um futuro consolidada e amplamente difundida. Para explicar seu ponto, lembrou que o primeiro centenário da Independência foi comemorado com o país em Estado de Sítio e com sérios problemas políticos e econômicos. Mesmo assim, a comemoração foi tão memorável que ainda é objeto estudos históricos. Diferentemente, pelo que se pode ver, o bicentenário vai passar em despercebido. Segundo Brum Torres, esta ideia de que cabe um futuro ao país foi fundamental para que o “Consulado Getúlio Vargas” fosse tão bem-sucedido quanto foi e, nesse período, houve sim, Planejamento e ele foi eficaz. Como foi eficaz no Plano de Metas e durante a Ditadura Militar. Acredito que os problemas e dificuldades em implementar programas e projetos de desenvolvimento, esta espécie de “falência do Planejamento” anunciada pelo Accurso não pode ser atribuída a todos os períodos da nossa história. Ele é mais recente e parece estar associada ao próprio processo de redemocratização.

Neste sentido, Brum Torres afirmou que – a despeito das divergências já apontadas – pactuava da sensação manifestada por Accurso de que o Planejamento, hoje, é quase uma utopia. Segundo ele, sua participação como agente político e planejador não se deu apenas como Secretário do Planejamento em dois governos, mas, igualmente bem, como um dos redatores dos planos de governo de candidatos ao

Piratini. E já aí ele passou a ter consciência da fragilidade dos projetos, pois parte do que era incorporado ao programa formal da (ainda) candidatura, não vinha a ser efetivado quando o novo governo assumia a gestão. Do seu ponto de vista, este descompromisso, seja com o programa inicial, seja com o Planejamento realizado com maior acuidade após a posse do novo governo, ocorre, em grande parte, por um elemento já referido por Accurso e Renato: o sistema de “balcão” que acaba vigendo na relação do Governo (seja da governadoria, seja de Secretarias com grande autonomia de tomada de decisões) com as empresas privadas que nas tratativas da renovação ou concessão inicial de benefícios fiscais. O principal problema deste sistema de “balcão” encontra-se na ausência de uma análise sistemática e consistente dos custos e benefícios econômicos da atração, manutenção no Estado ou ampliação deste ou daquele empreendimento.

O quarto palestrante foi o Economista e ex-Presidente da Fundação de Economia e Estatística Joal de Azambuja Rosa. Sua fala destoou um pouco das falas anteriores, no sentido de que ele tentou demonstrar que o Planejamento não só é extremamente relevante, como gerou, sim, desdobramentos importantes para a economia gaúcha nos últimos anos. Para tanto, ele listou um conjunto de projetos que foram muito bem-sucedidos e que não teriam gerado o benefício que geraram sem uma estratégia de planejamento. Seu primeiro exemplo foi o Polo Petroquímico. Segundo Joal, a atração do Polo para o RS não foi baseada apenas numa decisão política do Governo Geisel, com vistas contemplar seu Estado de origem. Mas foi uma decisão tomada com base nos desenvolvimentos de pesquisa do Cientec do início dos anos 70 na área de produção petroquímica. Há quem critique o Polo pela sua baixa articulação com o município de Triunfo. Mas há que se analisar seu significado para o RS como um todo. A começar pelo fato dele ser a principal fonte de recursos fiscais do Governo Estadual. E, desta forma, ele se articula com o financiamento de todas as ações de Governo, da educação, da saúde, do saneamento, da segurança, etc. Outro projeto de suma importância foi o de integração lavoura-pecuária no RS, do qual o Professor Accurso foi um dos formuladores. Nesse projeto em particular, vale lembrar a importância do capital social e de sua adequada (e, num certo sentido, premonitória, pois este não era um tema de debate à época) exploração. Foram criados “clubes de integração e trocas de experiências” de pecuaristas, aproveitando-se do fato de existirem enormes desigualdades em termos de qualidade dos rebanhos e

produtividades por área na pecuária bovina. Estes clubes, inicialmente estimulados e sustentados pelo Governo, se autonomizaram e persistem até hoje. Por fim, Joal citou os dois projetos coordenados por Brum Torres de prospecção e planejamento do futuro do Estado: o *RS 2010* (no Governo Britto) e o [Rumos 2015](#)<sup>97</sup> (no Governo Rigotto). Na contramão de Brum Torres, gestor dos dois projetos, Joal os considerou exemplos de sucesso; pois, segundo ele, um sistema de Planejamento não pode ser avaliado apenas pelo grau em que foram implementados, mas por sua qualidade intrínseca e contribuição para entender um território, seus desafios e deixar uma mensagem para a sociedade e os futuros governos. E, nesse sentido, os dois estudos marcaram a história do RS.

Sobre a questão das desigualdades regionais, a avaliação de Joal é de que o RS não apresenta um padrão de desigualdade interna superior à desigualdade de outras regiões do Brasil e, mesmo, do padrão mundial. No entanto, ele reconhece que o problema gaúcho é que **nossas desigualdades são crescentes**; e isto, sim, é preocupante. Do seu ponto de vista, há como enfrentar esta tendência ao aprofundamento das desigualdades. E cita um trabalho que realizou para a Secretaria do Planejamento Governança e Gestão no Governo Rigotto em parceria com o, também palestrante do Seminário, Rogério Porto. O Estado – que, então, estava dividido em 24 Coredes – foi dividido em dois grupos: 1) o G-14, composto pelos Coredes de menor desenvolvimento e, 2) o G-10, composto pelos Coredes menos desenvolvidos<sup>98</sup>. Usando

---

<sup>97</sup> Infelizmente, não encontramos o *RS 2010* no acervo digital da SPGG para deixarmos o link aqui. Do meu ponto de vista particular, os estudos do *RS 2010* são particularmente aprofundados e relevantes ainda hoje.

<sup>98</sup> Também não encontrei o trabalho disponibilizado no site da SPPG. Mas o consegui em papel e li boa parte do mesmo após o Seminário. Este é um estudo que precisa ser disponibilizado no sistema de documentos digitais da Secretaria pela excelência do sistema analítico utilizado. Não obstante, devo dizer que tenho uma divergência tópica (mas que não pode ser considerada menor) com a pesquisa: o critério adotado para classificar o grau de desenvolvimento das regiões. Apesar do corpo técnico – corretamente – não haver tomado o PIB per capita como o **único** indicador de desenvolvimento, ele ocupa um papel relevante na classificação, o que leva a distorções. Especialmente porque os pesquisadores não incluíram o crescimento demográfico (objeto de considerações na minha explanação e na explanação de Ricardo Dagnino) dentre as variáveis incluídas na composição do índice de desenvolvimento. O resultado é que dois Coredes – o Vale do Rio Pardo e o Paranhana - Encosta da Serra – que apresentam elevado PIB p.c. em função, respectivamente, da Indústria Fumageira e das Indústrias Calçadista e de Bebida, mas cujos Índice de Desenvolvimento Socioeconômico são dos mais baixos do RS foram incluídos no G-10. O elevado PIB p.c. dessas regiões é essencialmente ilusório, devendo-se ao padrão de contabilização do PIB, cuja base é fiscal. E a contribuição fiscal da indústria é extraordinariamente alta, pois, normalmente, incide sobre ela substituição tributária: é ela que arca com o ICMS que deveria ser pago pela agropecuária e pelo comércio a varejo. Além disso, a indústria é mais concentrada e mais facilmente fiscalizável. Ao contrário do comércio, turismo e lazer. É por isso que o PIB p.c. de regiões como Hortênsias e Litoral são tão baixos, a despeito da renda dos residentes e da variação anual do PIB ser elevado. Serra, Litoral e Hortênsias são as regiões que apresentam o maior crescimento demográfico do RS há décadas. Atraem pessoas porque estão crescendo acima da média do Estado e gerando oportunidades de emprego e renda.

um sistema de pesquisa muito potente, conhecido por “análise estrutural-diferencial” (ou *shift-share*), Joal e Rogério afirmam:

“A conclusão a que chegamos é que, se o G14 passasse por um processo de ampliação da produtividade agrícola, convergindo com os padrões de produtividade do G10, a diferença de PIB global per capita entre os dois grupos passaria de 49,7%, que foi no período estudado, para 5%. Então, isso é algo extraordinário, e eu acho que não tem nada mais importante, nada mais urgente do que o estímulo ao aumento de produtividade no setor Agropecuário dessas regiões no G14.” (Joal Rosa, a 1 hora e 7 minutos de [O Desafio do planejamento Descentralizado, mas solidário e consistente - YouTube](#)).

Creio que o mais notável é a convergência dessa conclusão com a explanação de Antônio da Luz na quinta mesa temática e com o que eu venho chamando de o “senso comum feeano”. Com certeza, a presença de Rogério Porto na equipe de trabalho com Joal Rosa contribuiu para que fosse identificada a grande capacidade propulsora do agronegócio e da agricultura familiar e sua instrumentalidade para a convergência dos indicadores de desenvolvimento regional. acerca da capacidade propulsora da agricultura na economia do RS. E, volto a insistir, esta não é uma conclusão intuitiva, vale dizer, um desdobramento natural das concepções mais elementares e (infelizmente) ainda correntes sobre o funcionamento da economia. A maior parte dos economistas (e praticamente a totalidade dos leigos) privilegia a classificação setorial à classificação por cadeias<sup>99</sup> e subestimam a capacidade propulsora da agropecuária. Em sua conclusão, Joal afirma:

“Creio que não há nada mais urgente do que o estímulo à ampliação da produtividade da agropecuária nas 14 regiões menos desenvolvidas para enfrentar as desigualdades regionais” (Joal Rosa, a 1 hora e 8 minutos de [O Desafio do planejamento Descentralizado, mas solidário e consistente - YouTube](#))

Eu acrescentaria apenas um elemento a esta conclusão de Joal: as desigualdades certamente diminuiriam, mas menos do que poderia prever em uma análise de estática comparativa, pois este método abstrai as consequências do crescimento das regiões menos desenvolvidas (G-14) sobre as mais desenvolvidas (G-10). Tal como foi apontado já na Introdução a este e-book, a Comissão Organizadora do Seminário entende que um dos principais determinantes da secundarização do tema das desigualdades é a incompreensão de que **seu enfrentamento promove o**

---

<sup>99</sup> No linguajar da Matriz de Insumo Produto diríamos: observam a Economia a partir das “linhas” da MIP, e não a partir de suas “colunas” ou das complexas interações entre setores e cadeias que definem os multiplicadores específicos de cada atividade.



**desenvolvimento de todo o RS.** Pois a ampliação da produtividade da agropecuária nas regiões periféricas é praticamente o sinônimo da ampliação da demanda e da produção de insumos, equipamentos e máquinas para o manejo agropecuário e a agregação de valor aos produtos do campo. E as atividades a jusante e a montante do campo localizam-se, predominantemente, nas regiões mais desenvolvidas.

O último palestrante da importante mesa sobre Planejamento foi Antônio Carlos Galvão, ex-Secretário de Desenvolvimento Regional do Ministério da Integração Nacional no segundo governo Lula. Ele começou sua explanação concordando com diversas intervenções anteriores de que o Planejamento, hoje, é muito mais complexo do que jamais foi. E isto, em especial, por dois fatores: 1) o fim da Ditadura não envolveu um mero retorno ao interregno democrático de 46-64, pois, hoje, a organização da sociedade civil e a expressão política e mobilização dos demais entes federados é muito maior, impondo uma negociação muito mais ampla para a construção de consensos e a formulação de estratégias viáveis; 2) a Constituição de 1988, contudo, definiu um padrão de Planejamento na forma dos Planos Plurianuais, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual que parte do pressuposto de que o Planejamento é algo que pode e deve ser realizado por cada Unidade Federativa (que inclui, agora, os municípios) independentemente dos demais. O que é um contrassenso. A realidade política impõe o diálogo e a negociação. Mas a lei baseia-se na abstração desta dimensão absolutamente impositiva do planejamento na contemporaneidade. O que leva a um falso Planejamento. Planeja-se para cumprir a Lei. Não para orientar as ações efetivas.

Aproveitando-se das falas de Brum Torres e Joal Rosa, ele diz que, de acordo com o sistema de “Planejamento” da Carta Constitucional tanto o *RS 2010* (no Governo Britto) quanto o *Rumos 2015*, ficam “no limbo”. Eles são, de fato, estruturas basilares de um planejamento de longo prazo. Mas não tem qualquer sustentação legal. É o PPA que tem. Um Plano que começa a ser traçado no governo anterior e que é finalizado no primeiro ano da nova gestão, em geral por técnicos permanentes da burocracia vinculados à orçamentação e que não se encontram efetivamente envolvidos com a discussão do Planejamento de longo prazo. O resultado final é a perda de autoridade da burocracia (já referida por Renato) e a consolidação do sistema de “balcão” (referido

por Accurso e Brum Torres). O problema de base é que o sistema formal de planejamento imposto constitucionalmente é uma peça de ficção.

No novo regime democrático só há uma forma do Planejamento ser efetivo: se ele for negociado e consensuado. Esta é a condição para ele passar de um “projeto de governo” para a condição de “um projeto de Estado”. Ele tem que corresponder efetivamente aos anseios de lideranças políticas e econômicas das diversas escalas territoriais. Ora, isto não é um projeto que se construa, nem de baixo para cima, nem de cima para baixo. É algo que se constrói no diálogo. E não em planos produzidos isoladamente, como, por determinação constitucional, é o caso do PPA.

Galvão acredita e defende que seja necessária uma reforma constitucional para que o sistema de Planejamento e Orçamentação ganhem efetividade. E esta reforma teria que passar por dois pontos pelo menos: 1) estabelecer que os Planos de Governo devem ser consistentes com o PPA, mas que esta articulação é dinâmica e não unidirecional, pois o Planejamento que não for dinâmico e alterável com a evolução da conjuntura não é real; 2) incluir fóruns sub-regionais (como os Coredes gaúchos) no processo de planejamento e orçamentação. Este segundo ponto é explicado por Galvão com o argumento de que o processo de desenvolvimento de um território não é definido no plano das subdivisões político administrativas. Existem relações econômicas de solidariedade entre municípios com distintas funções dentro de um mesmo território: municípios-polo, que prestam serviços de maior complexidade e/ou processam e agregam valor às matérias-primas produzidas por municípios satelizados pelos últimos. E um projeto de desenvolvimento regional deve ser construído solidariamente por cada região.

### **10) Considerações Finais**

A explanação de Galvão fechou com chave de ouro um Seminário que já havia sido aberto com uma chave do mesmo quilate pelo economista Paulo Timm. Paulo demonstrou que o RS já soube planejar. Galvão defendeu a tese de que ainda é preciso e possível planejar. Mas, em consonância com Antonio Cargnin (e, também, com minha exposição na primeira mesa temática), defendeu o ponto de vista de que, hoje, esta tarefa é mais complexa do que já foi no passado. Galvão acredita que parte da complexidade se encontra na própria legislação vigente, que ignora o fato de que o planejamento contemporâneo, ou é negociado e consensuado, ou não é efetivo. Tenho o mais pleno acordo com isso. Mas acredito que não se possa reduzir os problemas do

Planejamento atual às normas constitucionais. Tampouco creio que Galvão o faça. Mas, parece-me que suas expectativas acerca da contribuição de uma mudança legal sejam maiores do que as minhas. Explico-me.

Desde a primeira mesa temática, os palestrantes chamaram a atenção para um problema crucial no planejamento do desenvolvimento do RS: a descontinuidade das políticas de desenvolvimento de um governo para o outro. Esta questão esteve presente pelo menos nas falas de Carlos Horn, Junico Antunes, João Gilberto Lucas Coelho, Sergio Kapron, Antonio Cargnin, Maria Alice Lahorgue, Sergio Allenbrandt, Delmar Backes, Odir Tonollier, Aniger de Oliveira, Rogério Porto, Guilherme Cassel, Sergio Feltraco, Ladislau Dowbor, Claudio Accurso, Renato de Oliveira e João Carlos Brum Torres. Pergunto: como é possível tamanha descontinuidade numa sociedade que – como bem lembrou Renato de Oliveira – tem a política nas veias e que – como bem lembrou Timm e Brum Torres – ensinou o Brasil a planejar no “Consulado Vargas”?

Minha resposta para essa pergunta é similar à de Galvão, mas dando uma ênfase que ele não deu à questão do “reconhecimento da realidade atual”. Galvão, Joal Rosa e Renato de Oliveira chamaram a atenção para a necessidade de se pensar e prospectar o futuro. Tenho pleno acordo com relação a isto. Mas acrescento: **sempre tomando a realidade presente como ponto de partida**. Acredito que o principal determinante da descontinuidade das políticas de desenvolvimento encontra-se no que eu chamaria de um “excesso de futuro e carência de presente”. Permitam-me exemplificar com a gestão Britto. Os próprios representantes da gestão Britto no Seminário – Vicente Bogo, vice-Governador à época, e Brum Torres, Secretário do Planejamento – reconheceram que o projeto do governador era a diversificação, complexificação e modernização da matriz industrial do RS. Há algo errado com este projeto? Absolutamente não. É um projeto legítimo e que foi sancionado pelas urnas. A questão que eu coloco é: ele se estruturou a partir da indústria já existente no RS ou sobre a atração de empresas de fora? À época, o RS era o segundo Estado (abaixo apenas de São Paulo) com maior participação no Valor Agregado Bruto da Indústria de Transformação do Brasil. Hoje, fomos ultrapassados por Minas Gerais. Mas continuamos a ter uma das Indústrias de Transformação mais potentes do Brasil. A este respeito, vale ouvir as preleções de Junico Antunes e Renato de Oliveira. No setor de transportes e de máquinas, temos as maiores empresas produtoras de ônibus, caminhões, colheitadeiras e tratores de todo o país. No setor de tecnologia de ponta,

temos o principal polo de *hardware* do país. À época, o cluster calçadista do RS ainda era o maior do mundo. E, ao contrário do que pensam os economistas (e leigos) que tomam os setores (por oposição às cadeias) por referência analítica, este **não** é um cluster tradicional e de baixo conteúdo tecnológico: as máquinas industriais de maior complexidade tecnológica que o RS produz são máquinas programáveis e de controle numérico para cortes de solado, couro e demais componentes de calçados. A agroindústria e o agronegócio respondem por uma percentagem do VAB total gaúcho muito superior à média do Brasil, nosso sistema cooperativo foi o primeiro a se consolidar no país; mas, hoje, as nossas cooperativas agroindustriais faturam menos da metade do faturamento das cooperativas agroindustriais do Paraná e, muitas delas, encontram-se em crise.

**Pergunto: as chances de um projeto de modernização e complexificação da matriz industrial gaúcha teriam maiores chances de ser sustentado como projeto de Estado caso as importantes cadeias industriais gaúchas fossem objeto de privilegiamento? Ou as chances de preservação do projeto do Governo Britto seriam maiores com a atração de firmas que, até então, não operavam no território?** Inclusive, com a atração de firmas que – tal como as plantas produtoras de cigarro - não tinham qualquer interesse em permanecer no RS com o cessamento dos elevados benefícios concedidos? E qual seria o impacto previsível sobre as finanças públicas de uma estratégia de concessão de benefícios para a promoção da competitividade e modernização das indústrias gaúchas já instaladas *vis-à-vis* a concessão de benefícios para a atração de novas empresas?

Creio que seja desnecessário explicar que as perguntas acima são meramente retóricas. Vários painelistas comentaram criticamente o fato de que os planos de desenvolvimento acabam sendo “atropelados” por negociações de “balcão”. Porém, o que eu considero mais relevante é que estas negociações não deram base a uma única reeleição entre Jair Soares e Eduardo Leite. Ousaria pretender que, se houvesse menos “balcão” e mais apego aos princípios do Planejamento defendidos por Galvão, teríamos tido algumas reconduções ao longo deste largo período. E gostaria de frisar, mais uma vez, o que considero ser o sentido fundamental da leitura de Galvão.

Em sua exposição, Galvão alertou mais de uma vez que o Planejamento é uma realização da política, mais do que uma construção técnica. Creio que seja preciso

interpretar esta afirmação, pois ela pode facilmente ser entendida de uma forma errônea em um Estado em que a política é caracterizada por grande tensionamento e baixa disposição para o diálogo. Se bem entendo o ponto de Galvão, ele não está afirmando que os gestores eleitos têm o direito de impor seu projeto. Ele está dizendo exatamente o oposto: **que o Planejamento tem que ser construído pela negociação e pela síntese de interesses contraditórios em um projeto passível de ser defendido por todos.** Ou seja: ele está afirmando que – ao contrário do que vimos fazendo no RS nos últimos tempos - o Planejamento efetivo e eficaz **não** pode ser definido apenas pelo projeto político do Governador eleito e do seu Partido. Os Partidos representam uma parte da sociedade. Mas, ao assumirem o Governo, tem a responsabilidade de dialogar com todas as partes e governar para todas as partes. Ou não se sustentam no poder. E seus projetos não alcançam ser preservados. Pois dialogam apenas com uma minoria.

Por fim, uma consideração de ordem geral sobre esta característica tão marcante do RS nos anos da redemocratização: a dificuldade em reconduzir qualquer governo e/ou partido a um novo mandato. Ao longo das exposições, todos os governos foram objeto de críticas e de elogios. Mas não houve uma única mesa que deixasse de fazer críticas contundentes ao Governo Sartori, em especial por sua decisão de extinguir as Fundações Estaduais. Na primeira mesa este tema foi objeto de consideração por Carlos Horn; na segunda, por Sergio Kapron; na terceira, por Ricardo Dagnino; na quarta; por Aniger de Oliveira; na quinta, por Sergio Schneider; na sexta por José Miguel Pretto; na sétima por Junico Antunes; e na oitava por Renato de Oliveira. Em função mesmo da temática do Seminário, grande ênfase foi dada à extinção da Fundação de Economia e Estatística, que era (ou, pelo menos, deveria ser) uma das bases do sistema de Planejamento do Estado. Mas, também, foram citadas como mau exemplo de administração, a extinção da Cientec e da Fepagro. Na mesa final, Galvão comentou que o descrédito atual do Planejamento se deve, em grande parte, à hegemonia do neoliberalismo, que tem, como único projeto, a diminuição do Estado. Ora, parece não haver sombra de dúvida – levando em conta as inúmeras críticas dos diversos palestrantes – que o Governo Sartori foi aquele que, mais até do que o governo Yeda (cujo bordão era “fazer mais com menos”), foi o que levou ao extremo e personificou a política de desenvolvimento neoliberal, baseada na desestruturação do Estado. E esta política não foi aprovada nas urnas.

A pergunta que fica é: por que Eduardo Leite foi reconduzido ao Governo Estadual? Será que o RS, finalmente encontrou um rumo e aprova a política de desenvolvimento de Eduardo Leite? Aqui cabe recuperar a pergunta feita por Carlos Horn em sua exposição na primeira mesa temática: “Alguém saberia dizer quais foram as políticas de desenvolvimento do conjunto dos governos desde Simon até Leite?”. Creio que os palestrantes foram respondendo à questão de Horn. Simon tentou ouvir o interior e promover a modernização da indústria gaúcha. Seu projeto mais perene são os Polos de Modernização Tecnológica. Collares tentou dar voz e audiência às regiões e promover um Planejamento de base. Seu projeto mais perene foram os Coredes. Britto tentou modernizar a matriz produtiva industrial gaúcha através da atração de empresas. Olívio buscou dar ainda mais voz aos trabalhadores e às regiões e criou o Orçamento Participativo e a política de desenvolvimento baseada nos Arranjos Produtivos Locais. Rigotto retomou a política de modernização industrial gaúcha, mas focando nas empresas já instaladas no Estado, com ênfase no nosso principal polo industrial: a Serra italiana. Yeda tomou a gestão fiscal como centro de suas preocupações e buscou a eficiência do Estado e o pagamento da dívida com a União. Tarso conduziu uma bem-sucedida renegociação da dívida com a União e procurou instituir uma nova política industrial focada no apoio às principais cadeias produtivas gaúchas, articulada pela AGDI. Sartori fechou as Fundações e buscou integrar o RS no Regime de Recuperação Fiscal.

Pergunta-se: qual foi a política do Governo Leite? O que caracteriza seu Governo? O que explica o fato dele ter sido o primeiro governador a ser reconduzido? Leite sinalizou para a reestruturação das Fundações, mas não o fez. Afirmou que não privatizaria o patrimônio público, mas privatizou a Sulgás e a CEEE, após conquistar a alteração da Constituição Estadual e suprimir a necessidade de plebiscito para a venda de patrimônio público. Leite deprimiu o valor repassado para os Coredes via Consulta Popular e aumentou o valor das emendas parlamentares discricionárias. Podemos chamar isto de uma política de desenvolvimento? ... Não me parece que seja o caso. Ainda que de forma mais sutil e contemporizadora, parece-me que vemos a continuidade do programa neoliberal de Sartori. Como explicar sua recondução então, se, talvez, o único consenso de todo o Seminário é o de que urge retomarmos as políticas de desenvolvimento e em nenhum outro governo ela esteve tão ausente quanto no governo Sartori?

Creio que começamos a entender a primeira recondução de um governador ao longo de 40 anos se resgatamos um elemento importante da eleição de 2022: Eduardo Leite chegou ao segundo turno por ter obtido meros 2.441 votos a mais que Edegar Pretto, candidato do PT e da coligação de esquerda. A verdade é que a candidatura Leite teve uma adesão particularmente baixa no primeiro turno, considerando que ele estava tentando a recondução. Além disso, sua vitória no segundo turno deveu-se fundamentalmente ao fato de que a quase totalidade dos eleitores da candidatura Edegar Pretto, do PT, (que obteve 26,77% dos votos, contra 26,81% de Leite) o apoiaram, rejeitando a candidatura de Onyx Lorenzoni, identificada ao bolsonarismo.

O ponto para o qual gostaria de chamar a atenção não se encontra em qualquer crítica ao primeiro ou ao segundo (e recém iniciado) Governo Leite. Resgato estes fatos para alertar, mais uma vez, para um ponto de suma importância: a recondução de Leite não foi determinada por qualquer abono popular de sua gestão e/ou de sua política de desenvolvimento. Ela reflete, antes, a polarização política do país e a opção por uma candidatura centrista em detrimento de uma candidatura comprometida intimamente com a gestão Bolsonaro.

A verdade é que os eleitores do RS vêm, sistematicamente, criticando o padrão de gestão pública e desautorizando a continuidade das políticas de desenvolvimento socioeconômico de seus governantes estaduais. E estas críticas e desautorizações não parecem ser gratuitas ou equivocadas. Elas também são feitas por parcela expressiva de economistas, técnicos em Planejamento e, até, por ex-gestores da máquina pública do RS nos últimos anos. Até quando insistiremos em cometer os mesmos erros?

Editora  
Conceito  
desde 1998