

CAMINHOS 2030

PLANEJAMENTO

ESTRATÉGICO

REGIONAL



RELATÓRIO FINAL

2009-2010



CAMINHOS 2030

Relatório Planejamento Regional

2009 – 2010



Rua Lamartine Souza, 68 – Bairro Nossa Senhora de Lourdes – Santa Maria/RS. Fone (55) 3217-7805 email: coredecentral@terra.com.br

GOVERNO DO ESTADO

Yeda Rorato Crusius – Governadora do Estado
SECRETARIA DE RELAÇÕES INSTITUCIONAIS

Pedro Feiten

FORUM DOS COREDES

Paulo Afonso Frizzo – Presidente do Fórum dos COREDES

COREDE Central
GESTÃO 2009-2011

Presidente

Antônio Carlos Saran Jordão – Coordenador Geral

Vice-Presidente

Clóvis Alberto Montagner

Secretária

Maria Erondina Silveira da Silva

Tesoureiro

Valdir Pujol dos Reis



Grupo do Planejamento:

Primeira Etapa

Nome/Titulação:

Alaor Souza Raymundo – Doutorando Extensão Rural

André Brum da Silva – Bel. Ciências Econômicas, Mestre em Integração Latino-americana – Coordenador Técnico

Andreia Brondani – Bacharel em Turismo

Carlos Aguedo Nagel Paiva – Professor UNISC, Doutor em Economia – Consultor

Cheila Zanon – Engenheira Agrônoma

Dieter Rugard Siedenberg – Professor UNISC/UNIJUI, Doutor em Desenvolvimento Regional – Consultor

Ery José Rampelotto – Engenheiro Agrônomo

Iramir José Zanella - Economista

Maria Erondina Silveira da Silva – Doutoranda em Desenvolvimento Regional

Tiago Costa Martins – Professor UNIPAMPA, Mestre em Desenvolvimento Regional

Estagiários:

Chaiene Pereira das Neves - Graduanda em Economia na UNIFRA/Santa Maria/RS

Lucas Martin Arruda - Graduando em Economia na UNIFRA/Santa Maria/RS

Victor da Silva Oliveira - Graduando em Geografia na UNIFRA/Santa Maria/RS

Palestrantes convidados:

Afranio Almir Righes - Ph.D em Engenharia de Água e Solo

Rogério Ortiz Porto – geólogo e economista - Secretário Extraordinário da Irrigação e Usos Múltiplos da Água

Dieter Rugard Siedenberg, Carlos Aguedo Nagel Paiva

Segunda Etapa

Nome: André Brum da Silva, Carlos Aguedo Nagel Paiva, Dieter Rugard Siedenberg, Ery José Rampelotto, Iramir José Zanella, Tiago Costa Martins

Estagiários: Lucas Martin Arruda, Victor da Silva Oliveira

SUMÁRIO

Apresentação.....	11
Introdução	14
1. A HISTÓRIA DOS COREDES	14
2. COREDE Central	16
2.1 Estrutura e localização	16
2.2 Aspectos relevantes da Região	17
2.3 A população, formação histórica da região e seus aspectos culturais	18
3. PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO	18
3.1 Descrição das Atividades Realizadas	19
3.1.1 Atividades de pesquisa de dados	19
3.1.2 Atividades de tabulação dos dados.....	20
3.1.3 Atividades de montagem do diagnóstico.....	20
3.1.4 Atividades de participação popular	20
3.1.4.1 Assembleia na microrregião da Quarta Colônia.....	21
3.1.4.2 Assembleia na microrregião de Santa Maria.....	21
3.1.4.3 Assembleia na microrregião de Águas da Serra.....	21
3.1.4.4 Oficinas para elaboração das Matrizes FOFA's.....	22
3.1.4.5 Assembleia geral homologatória.....	22
3.2 Sistematização das matrizes FOFA e definição da visão, estratégias, programas e projetos	22
3.3 Dificuldades encontradas pelo grupo	22
3.4 Observações de caráter geral.....	23
4. DIAGNÓSTICO TÉCNICO	24
4.1 Análise situacional	24
4.1.1 Dinâmica Populacional	24
4.1.2 Educação	26
4.1.3 Informações preliminares	38
4.1.4 Avaliação do PIB	39
4.1.5 PIB per capita.....	42
4.1.6 A evolução do VAB	44
4.1.7 População ocupada.....	49
4.1.8 Produção agropecuária	49
4.1.9 Comércio exterior da região	53
4.1.10 Produtos e parceiros comerciais nas exportações e nas importações	55
4.1.11 Comércio intrarregional e inter-regional	58

4.1.12 Finanças Municipais.....	61
4.1.13 Evolução do Índice de Retorno do ICMS	67
5. ANÁLISE ECONÔMICA TÉCNICA.....	69
Fundamentos de um programa de desenvolvimento econômico para o COREDE Central - Carlos Aguedo Nagel Paiva	69
5.1 Introdução	69
5.2 Determinação da renda no COREDE Central e Santa Maria	72
5.3 A capacidade exportadora da região	72
5.4 Gastos do governo e transferências públicas e privadas para região.....	77
5.5 As perspectivas sócio-econômicas do COREDE Central e de Santa Maria.....	78
5.6 Análise das cadeias produtivas regionais	80
Metodologia de Identificação e Análise de Cadeias Produtivas Regionais	80
5.7 Hierarquizando clusters, cadeias produtivas e atividades por sua capacidade de gerar de emprego e renda no COREDE Central	84
5.7.1 Construção Civil.....	86
5.7.2 O bloco Agro-alimentar	88
5.7.3 O bloco Metalmecânico	91
5.7.4 Serviços Públicos Básicos - Saúde.....	92
5.7.5 Turismo e Lazer	93
5.7.6 Vestuário e Calçados.....	94
5.7.7 Transporte e Logística.....	95
5.7.8 Serviços Públicos Básicos – Educação	95
5.7.9 Comunicação e Serviços de Informação	96
5.7.10 Editorial e Gráfica	97
5.7.11 Farmoquímica	97
5.7.12 Serviços Prestados às Empresas	97
5.7.13 Serviços Industriais de Utilidade Pública.....	98
6. MATRIZ FOFA	100
6.1 MATRIZ FOFA estrutural	100
6.2 MATRIZ FOFA social	101
6.3 MATRIZ FOFA econômica	102
6.4 MATRIZ FOFA institucional.....	103
7. VISÃO	104
8. VOCAÇÃO.....	104
9. MACRO-OBJETIVOS	106
ANEXO 1	126
Fundamentos teóricos do desenvolvimento regional - Carlos Aguedo Nagel Paiva.....	126

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – População total, rural e urbana, 2000 e 2008.....	24
Tabela 2 - Percentual da população rural e urbana e taxa de variação nos anos de 2000 e 2008	25
Tabela 3 - Percentual de alfabetizados municípios COREDE Central, 1991 - 2000	27
Tabela 4 – Percentual população 10 anos ou mais por ano de estudo, 2000.....	28
Tabela 5 – Percentual de matrículas iniciais municípios do COREDE Central, 2000-2008	30
Tabela 6 – Percentual da população por grupo de estudo, 2000	31
Tabela 7 - Percentual população por espécie de curso concluído, 2000	33
Tabela 8 - Índice de Desenvolvimento Humano – Educação, 1991-2000	34
Tabela 9 - IDESE Educação, 2000 - 2006.....	37
Tabela 10 - IDEB, 2007.....	38
Tabela 11 - PIB real do COREDE Central de 2002 a 2006 (ano base 2002 = 100).....	39
Tabela 12 - PIB real indexado dos municípios do COREDE Central de 2002 a 2006 ..	42
Tabela 13 - Participação média no VAB da região e do Estado (1997-2006)	44
Tabela 14 - Participação do VAB da região no RS de 2002 a 2006	45
Tabela 15 - População Ocupada por setor de atividade.....	49
Tabela 16 - Quantidade produzida em t Lavoura Permanente	50
Tabela 17 - Quantidade produzida em t Lavoura Temporária.....	50
Tabela 18 - Setor Primário - evolução da área plantada de lavoura permanente -ha	51
Tabela 19 - Setor Primário - evolução da área plantada de lavoura temporária – ha	52
Tabela 20 - Finanças Públicas Municipais - participação das transferências de ICMS nas receitas arrecadadas totais	62
Tabela 21 - Finanças Públicas Municipais - evolução das transferências do FPM nas receitas arrecadadas totais	62
Tabela 22 - Finanças Públicas Municipais - evolução das transferências do ICMS e FPM nas receitas arrecadadas totais	64
Tabela 23 - Hierarquia de clusters do COREDE Central de acordo com o seu potencial de geração e multiplicação de emprego e renda	86

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1- PIB real indexado do RS e do COREDE Central	40
Gráfico 2 - PIB real indexado dos municípios do COREDE Central de 2002 a 2006 ...	41
Gráfico 3 - Municípios do COREDE Central com PIB per capita acima da média da Região.....	43
Gráfico 4 - Municípios do COREDE Central com PIB per capita abaixo da média da Região.....	43
Gráfico 5 - VAB da região por setor em 1997	45
Gráfico 6 - VAB da região por setor exceto Santa Maria em 1997.....	46
Gráfico 7 - VAB da região por setor em 2006	46
Gráfico 8 - VAB da região por setor exceto Santa Maria em 2006.....	47
Gráfico 9 - Evolução do VAB por setor de 2002 a 2006	48
Gráfico 10 - Evolução do VAB por setor de 2002 a 2006 exceto Santa Maria.....	48
Gráfico 11 - Participação nas exportações e importações do COREDE Central em relação ao RS de 1997 a 2008	53
Gráfico 12 - Participação dos municípios do COREDE Central nas exportações do RS de 1997 a 2008.....	54
Gráfico 13 - Participação dos municípios do COREDE Central nas importações do RS de 1997 a 2008.....	54
Gráfico 14 - Participação dos principais produtos da região nas exportações de 2004 a 2008	55
Gráfico 15 - Evolução da participação dos principais parceiros comerciais da região de 2004 a 2008	56
Gráfico 16 - Destino dos principais produtos exportados pela região no período de 2004 a 2008	57
Gráfico 17 - Principais produtos importados por Santa Maria entre 2004 e 2008	57
Gráfico 18 - Principais países de origem das importações de Santa Maria entre 2004 e 2008	58
Gráfico 19 - Participação do ICMS e FPM nas receitas dos municípios do COREDE Central de 2002 a 2005	65
Gráfico 20 - Participação do ICMS e FPM nas receitas dos municípios do COREDE Central de 2002 a 2005	66
Gráfico 21 - Índice de retorno do ICMS, Santa Maria e COREDE Central 1997 – 2009	67
Gráfico 22 - Índice de retorno do ICMS, municípios selecionados 1997 – 2009	68
Gráfico 23 - Índice de retorno do ICMS, municípios selecionados 1997 – 2009	68
Gráfico 24 - Participação % do VAB do COREDE Central no VAB do RGS	75

LISTA DE MAPAS

Mapa 1 - COREDE Central	17
Mapa 2 - IDH (educação) - 1991	35
Mapa 3 - IDH (educação) – 2000	36
Mapa 4 - Fluxos Inter-regionais – Municípios da região como destino	59
Mapa 5 - Fluxos Inter-regionais - Municípios da região como origem	60
Mapa 6 - Fluxos Intrarregionais	61

Apresentação

Este documento, agora oferecido à opinião pública, apresenta as diretrizes gerais que embasam o **PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO DE DESENVOLVIMENTO DA REGIÃO CENTRAL DO ESTADO**, desenvolvido entre março de 2009 e setembro de 2010, elaborado através da parceria entre o Conselho de Desenvolvimento Regional de Desenvolvimento (**COREDE CENTRAL**) e o Grupo Técnico denominado **GRUPO DE PLANEJAMENTO**, composto por **IRAMIR JOSÉ ZANELLA, TIAGO COSTA MARTINS, ANDRÉ BRUM DA SILVA, ERY JOSÉ RAMPELOTTO, ALAOR SOUZA RAYMUNDO, ANDRÉIA BRONDANI, CHEILA ZANON e MARIA ERONDINA SILVEIRA DA SILVA**, todos participantes do **CURSO INTERNACIONAL DE GESTÃO ESTRATÉGICA DO DESENVOLVIMENTO LOCAL E REGIONAL**, realizado em Santa Maria no período de 02 a 20 de março de 2009, através de Convênio entre o Governo do Estado do Rio Grande do Sul, Ministério da Integração Nacional e Fórum dos COREDEs tendo sido ministrado pelo Instituto Latino Americano e do Caribe de Planejamento Econômico e Social (ILPES-CEPAL), tendo permanecido até a conclusão os colegas **IRAMIR JOSÉ ZANELLA, TIAGO COSTA MARTINS E ANDRÉ BRUM DA SILVA**.

Assim, queremos agradecer a todos por suas colaborações e trabalhos voluntários, especialmente aos que permaneceram até este momento, os quais foram os responsáveis pela conclusão deste planejamento.

Um agradecimento muito especial aos Prefeitos Municipais dos municípios de Faxinal do Soturno, Itaara, Dona Francisca, Ivorá, Santa Maria, Agudo e também ao Presidente da Câmara de Vereadores de Agudo, pela cedência dos funcionários acima.

Agradecemos igualmente os estagiários **VICTOR DA SILVA OLIVEIRA, CHAIENE PEREIRA DAS NEVES e LUCAS MARTINS ARRUDA**, que colaboraram na elaboração do diagnóstico e análise situacional do plano, permanecendo até o final Victor da Silva Oliveira.

O **FÓRUM DOS COREDES**, entidade que congrega os vinte e oito (28) Coredes do Estado, vinha discutindo há muito tempo a necessidade de elaborar os planos estratégicos de desenvolvimento para todas as regiões, de forma a contribuir para a redução das desigualdades regionais, considerando as especificidades locais e isto foi possível através do apoio financeiro do Governo do Estado, conforme Termo de Referência assinado em Junho de 2009, momento em que foi dado início ao processo.

Importante destacar que os Conselhos Regionais de Desenvolvimento - COREDE's, têm como uma de suas atribuições legais a elaboração dos planos estratégicos de desenvolvimento regional, estabelecida pela Lei nº 10.283, de 17 de outubro de 1994, em seu artigo 3º.

Os desafios eram muitos, porém aos poucos os mesmos foram superados pelo trabalho incansável de todos os colaboradores, sendo que um dos principais desafios foi mobilizar os atores regionais para a construção conjunta de estratégias, programas e projetos que dinamizassem o desenvolvimento econômico, estrutural, social e

institucional, tendo sido realizado diversos encontros microrregionais com a participação das lideranças, conforme detalhado no item 3.1 do plano.

Contamos ainda com a colaboração de diversos palestrantes, aos quais, de uma forma muito especial, queremos aqui registrar e agradecer, citando o geólogo e economista **Dr. Rogério Ortiz Porto**, Secretário de Estado da Irrigação e Uso Múltiplo das Águas, o **Prof. Dr. Afrânio Righês**, Ph.D em Engenharia de Água e Solo, Professor da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) e Centro Universitário Franciscana (UNIFRA), o **Prof. Dr. Dieter R. Siendenberg**, PPGDR / UNISC – Mestrado e Doutorado e PPGD / UNIJUI – Mestrado, Coordenador do GTPE COREDES RS da Universidade de Ijuí (UNIJUI) e do **Prof. Dr. Carlos Agueda Paiva**, Economista da FEE e Professor de Mestrado e Doutorado em Desenvolvimento Regional da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC), não só pelas suas participações nas reuniões do planejamento estratégico, mas também, e principalmente, pelas inúmeras sugestões e contribuições, que foram incorporadas no plano.

Agradecemos, também, à Associação de Municípios da Região Central (**AMCENTRO**) pela participação nos encontros realizados, o que contribuiu sobremaneira para mobilizar os Prefeitos Municipais em torno do processo, entendendo que sem esta participação, o planejamento reduzir-se-ia a um mero documento técnico e não seria a expressão da vontade e da visão de segmentos importantes da comunidade regional, empenhados em participar da construção de um futuro capaz de gerar maiores e melhores oportunidades de emprego e de empreendimento para os jovens de hoje.

Acreditamos ter sido dado um passo importante na busca do Desenvolvimento da Região Central do Estado, porém é necessário ainda uma maior participação da iniciativa privada, o comprometimento dos diversos atores regionais tanto públicos como privados, bem como das diversas instituições consideradas relevantes como as Universidades Públicas e Privadas, Sebrae e outras do terceiro setor.

A partir de agora nosso maior desafio reside na execução do Plano e para tanto, é preciso arregaçar as mangas e trabalhar incansavelmente para colocá-lo em prática.

Somos responsáveis por este momento e parte desta história. Não podemos apenas sonhar, desejar e querer, sem contribuir com nossa parte. É preciso envolver e unir o setor público, iniciativa privada e sociedade civil organizada.

As coisas não acontecem por acaso. Um dos desafios dos líderes é deixar de lado as diferenças e realizar um trabalho conjunto que priorize a melhoria dos índices de qualidade de vida na região.

Assim agindo, acreditamos estarmos colaborando consideravelmente para uma nova realidade socioeconômica da nossa região e com certeza um futuro melhor para a sociedade.

Este planejamento não é nem será de nenhum partido político ou entidade privada, cujos agentes estão liderando ou que venham a liderar ou participar de alguma forma do processo de elaboração e execução do planejamento estratégico.

Na realidade é um plano da sociedade em busca do seu destino, um legado às futuras gerações. Não é um produto pronto e sim um ponto de partida que precisará ser revisado e atualizado periodicamente.

Além de definir uma visão de futuro e uma pauta básica de objetivos e instrumentos, o mesmo cumprirá com o papel de referenciar o planejamento global, entendido como um processo de busca de convergência das ações dos diferentes agentes públicos e privados em direção a um mesmo futuro. É uma agenda de médio e longo prazo.

Um planejamento estratégico **não é uma norma legal, mas um contrato político e social, cuja execução compete àquelas partes que têm competência ou capacidade para fazê-lo e é um instrumento de pressão política para promover o cumprimento dos seus objetivos...**

Por último, quero convidar a todos para formar uma grande e ampla força política capaz de tornar realidade as **ESTRATÉGIAS, PROGRAMAS E PROJETOS** aqui propostos e deixar registrado o meu imenso prazer de ter participado desta enriquecedora experiência.

Santa Maria, setembro de 2010

ANTONIO CARLOS SARAN JORDÃO

Presidente do COREDE CENTRAL e

Coordenador Geral do Planejamento

Introdução

Este trabalho pretende delinear os caminhos que a Região do COREDE Central deverá tomar, a partir da escolha de suas estratégias, programas e projetos aprovados pela comunidade regional.

O trabalho se inicia em abril de 2009, com a montagem da equipe de coordenação denominada de Grupo de Planejamento.

Em agosto de 2009 é assinado o Convênio com o Governo do Estado do Rio Grande do Sul, que prevê o repasse de recursos para o atendimento das despesas decorrentes do processo, considerando-se esta data como a de início efetivo das atividades.

A partir deste momento o trabalho é desenvolvido, cumprindo o cronograma definido pelo Convênio.

1. A HISTÓRIA DOS COREDES

A partir dos anos 70, o território brasileiro passa por grandes transformações. É a época do grande salto, rumo ao futuro. O Brasil é impulsionado por investimentos visando sua modernização.

Toda a estratégia desenvolvimentista é direcionada no sentido de se estabelecer uma infraestrutura condizente com as grandes perspectivas de progresso que se avizinham. Neste rol de investimentos estratégicos, diversas bacias hidrográficas são aproveitadas para a produção de eletricidade. Os portos recebem incentivos para sua modernização, assim como a rede de rodovias. As telecomunicações alcançam os municípios, e o País é conectado com o resto do mundo. A indústria é diversificada e a agricultura moderniza-se.

Essas transformações são a base de uma nova fase da organização do espaço e da urbanização. O número de cidades é geometricamente multiplicado, interiorizando seletivamente os avanços da vida contemporânea. Com isso, nas cidades, o contingente populacional explode, provocando novos desafios.

O Brasil começava a pensar em seu futuro. Para projetar e ordenar este crescimento, foram criadas, em nível Federal, no ano de 1973, através da promulgação da Lei Federal Complementar nº 14, as Regiões Metropolitanas de São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Salvador, Curitiba, Belém e Fortaleza.

A dinâmica do progresso e a demanda de necessidades solicitavam cada vez mais conhecimento especializado, e desta forma foi através das universidades que se estabeleceu uma grande parceria entre Estado e sociedade como forma de suporte técnico.

Entre estas primeiras parcerias destaca-se o papel da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM), através de um grupo de professores, que concebe o Projeto de Desenvolvimento da Região Centro-Oeste.

Inicialmente funcionando na pequena sala 406 do Centro de Ciências Sociais e Humanas no prédio da Antiga Reitoria, o Projeto contava com diversos professores da UFSM que estabeleceram uma base de dados de caráter operacional, com vistas a formação de um plano de gestão para o desenvolvimento da região. Reconhecendo a importância do Projeto, o reitor da UFSM Gilberto Aquino Benetti vai ao encontro do governador Pedro Simon, propondo e estabelecendo uma parceria e financiamento para ações, objetivando a busca de alternativas para o desenvolvimento regional.

Nesta trajetória, o Projeto, nascido na sala 406, do Centro de Ciências Sociais e Humanas (CCSH), ganhou força, prestígio e credibilidade, sendo necessário redimensionar suas ações e sua área de abrangência.

Em 1991, o Governador Alceu de Deus Collares, juntamente com o Vice-Governador João Gilberto Lucas Coelho, entenderam que o principal desafio a ser enfrentado pelo Rio Grande do Sul, seria a busca de novas forças motivadoras, para superar as dificuldades e voltar a crescer.

A matriz desenvolvimentista, instalada na época, apresentava aspectos de fadiga, causados pelas modificações decorrentes dos novos processos produtivos. Esta situação acentuada na década de 90 vinha gerando uma assimetria entre regiões do Rio Grande do Sul. Os desequilíbrios regionais precisavam urgentemente ser equacionados, através de uma forte atuação do Estado.

Os primeiros estudos indicavam para o CRD – Conselho Regional de Desenvolvimento, para a administração pública a exemplo de ações implementadas pelo Governo de Santa Catarina, que já tinha tido uma experiência semelhante em administração participativa.

Segundo o Vice Governador João Gilberto Lucas Coelho, “o Conselho Regional de Desenvolvimento deveria também ser o ponto de articulação da região para buscar soluções, que transcendessem as questões orçamentárias, e planejar estrategicamente as regiões. Afinal, no COREDE, reuniam-se representações do Estado, dos municípios, dos poderes municipais, da produção, do trabalho, das universidades e de organizações da sociedade civil. Portanto, tinha condições de pensar o desenvolvimento regional e articular ou negociar até mesmo investimentos privados, como de fato aconteceu em algumas regiões”.

O primeiro seminário sobre desenvolvimento regional ocorreu no dia 28 de fevereiro de 1991, aglutinando em um mesmo espaço físico prefeitos, deputados, secretários de Estado, personagens políticos e públicos, além de pesquisadores, professores e comunidade da região. Nesta ocasião foi apresentado o documento com as bases teóricas sobre o novo modelo de gestão administrativa do Estado, desencadeando assim o processo de criação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento.

A UFSM apresentava-se com forte atuação na história do desenvolvimento estadual.

Nessa oportunidade, o governador lança oficialmente os Conselhos Regionais de Desenvolvimento, institucionalizados em Projeto de Lei.

Com a criação dos COREDEs, propunha-se modernizar a administração estadual, estreitar as relações entre o Governo e a sociedade, além de estimular o debate sobre assuntos de interesse das comunidades.

Criados em outubro de 1994, pela Lei 10.283, e regulamentados pelo Decreto 35.764, os Conselhos Regionais de Desenvolvimento sintonizavam com um desejo comunitário, sustentando-se mesmo diante de resistências políticas naquele ou em posteriores governos. Os programas de participação popular posteriores, como a Consulta Popular e o Orçamento Participativo, terminaram articulando-se com os COREDEs, apesar de algumas resistências iniciais.

Com o objetivo de promover a participação da sociedade, através de entidades representativas, na discussão sobre o planejamento do desenvolvimento regional, os COREDES obedeceram a mesma divisão geográfica do Estado, através de 22 regiões de planejamento. Hoje, com alguns desmembramentos que ocorreram, são 28 regiões.

Dessa forma, os Conselhos configuram-se como instrumentos que possibilitam a participação política de construção do poder, na medida em que viabilizam uma gestão pública participativa, onde as regiões atuam na elaboração de ações públicas de desenvolvimento da sociedade e da economia do Estado.

2. COREDE Central

2.1 Estrutura e localização

O COREDE Central foi fundado em 16 de junho de 1991, sendo o 1º COREDE do Estado e composto por 35 municípios da região central do Estado.

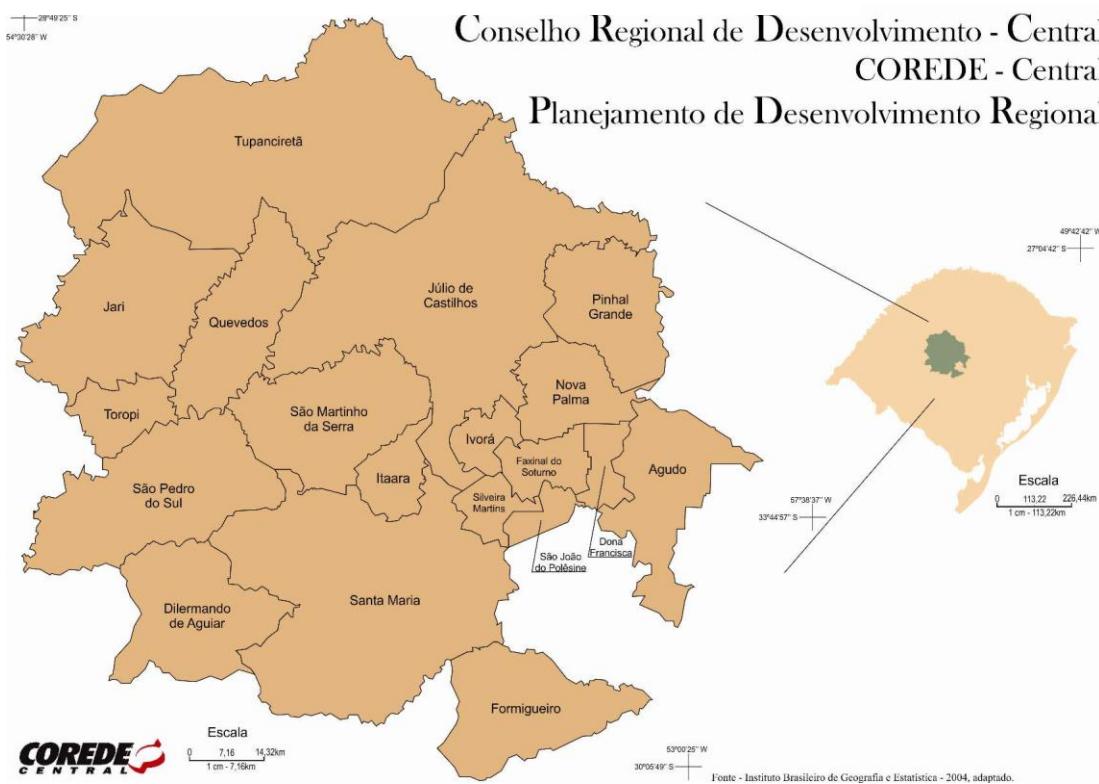
No decorrer deste período houve dois desmembramentos, um para formar o COREDE Jacui Centro e outro para formar o COREDE Vale do Jaguari.

Hoje o COREDE Central é constituído por 19 municípios: Agudo, Dilermando de Aguiar, Dona Francisca, Faxinal do Soturno, Formigueiro, Itaara, Ivorá, Jari, Júlio de Castilhos, Nova Palma, Pinhal Grande, Quevedos, Santa Maria, São João do Polêsine, São Martinho da Serra, São Pedro do Sul, Silveira Martins, Toropi e Tupanciretã.

Para uma melhor acomodação das forças municipais locais a região foi dividida em três microrregiões: Águas da Serra – Quarta Colônia – Santa Maria.

Esta estrutura proporciona a cada microrregião uma inter-relação municipal mais compacta e coordenada, através de ações conjuntas microrregionalizadas. A microrregião é representada junto ao COREDE por uma coordenadoria, definida pelos Conselhos Municipais de Desenvolvimento – COMUDES.

Mapa 1 - COREDE Central



2.2 Aspectos relevantes da Região

A posição geográfica da região é privilegiada em relação ao Estado e ao Mercado Comum do Sul - MERCOSUL. A infraestrutura existente, do ponto de vista dos modais de transporte ferroviário, rodoviário, hidroviário e aéreo, ainda que tenha problemas, se caracteriza como um grande potencial em termos de sua constituição enquanto um pólo multimodal de transporte, recuperando a vocação original de região.

A região central cumpriu historicamente o papel de um pólo articulador de economias da Campanha e da Fronteira Oeste com o resto do Estado, e uma retomada do crescimento econômico nas mesmas, repercutiria favoravelmente na sua economia. Retomar este papel de uma espécie de pólo de articulação logístico inter-regional certamente é possibilidade importante que se coloca para a região.

O potencial das Universidades da região é outro elemento da maior importância para o desenvolvimento da região, que sempre cumpriu e ainda cumpre um importante papel no sentido da difusão do conhecimento tecnológico.

A população possui um bom nível de escolaridade e cultura técnica, e as instituições de ensino e pesquisa da região, também tem cumprido um papel importante em termos de reflexão e propostas para o desenvolvimento, além de ser um importante pólo formador de recursos humanos. Portanto, existem recursos humanos que podem contribuir para o incremento do desenvolvimento regional.

2.3 A população, formação histórica da região e seus aspectos culturais

A região, hoje composta por 19 municípios, apresenta um aspecto muito relevante na sua formação, pois um município, Santa Maria, concentra 66,5% da população da região.

A população em 2008 era de 400.150 habitantes na região, sendo que 62.161 (15,53%) residiam na zona rural e 337.989 (84,47%) na zona urbana. A área territorial é de 12.419,80 km², equivalente a 4,51 % do total da área do Estado do Rio Grande do Sul.

Os aspectos culturais da região apresentam etnias diversificadas na formação social. A diversidade esta representada pela formação histórica e atual presença de descendentes de índios, espanhóis, portugueses, negros, italianos, alemães, judeus, entre outros. Em vista dessa formação heterogênea os aspectos culturais são muito relevantes e traduzem para a região uma peculiar característica para o desenvolvimento turístico.

3. PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO

Encontrar alternativas de desenvolvimento tem sido objeto de mobilização comunitária nas mais diferentes regiões do nosso país na atualidade.

Assim pensando, o Fórum dos COREDEs, entidade que congrega as vinte e oito regiões Coredianas do Estado do Rio Grande do Sul, objetivou, em discussões iniciadas no ano de 2006, a elaboração de um planejamento estratégico, para cada região, em consonância com os estudos e planos já elaborados em nível estadual.

Com a realização do Curso Internacional de Gestão Estratégica do Desenvolvimento Regional e Local, realizado em Santa Maria, durante o mês de março de 2009, concretizou-se a idéia e a partir deste evento, iniciaram os trabalhos de elaboração dos Planos Estratégicos Regionais.

O planejamento estratégico é um processo gerencial contínuo e sistemático, que diz respeito à formulação de objetivos para a seleção de programas de ação e para sua execução, levando em conta as condições internas e externas à região e sua evolução esperada.

No decorrer deste processo, é realizado um diagnóstico e uma análise situacional da região, como também uma análise sistemática dos pontos fortes e fracos, das ameaças e oportunidades do meio ambiente, com o intuito de estabelecer vocação, os objetivos, as estratégias, assim como ações que possibilitem um aumento da competitividade e o consequente desenvolvimento regional.

Também são consideradas premissas básicas que a região deve respeitar para que todo o processo tenha coerência e sustentação. Este processo permite fixar as grandes orientações para que todos os atores envolvidos, setor público, empresas e entidades governamentais e não governamentais possam modificar, melhorar ou

fortalecer a sua posição para fazer frente aos constantes desafios, lançados pela evolução tecnológica e econômica do Estado, do País e do Mundo.

O planejamento estratégico é também uma ferramenta de apoio à gestão, com vista ao desenvolvimento futuro da região, especificando a forma e os momentos e espaços de execução.

Para que o planejamento estratégico de sucesso seja uma realidade na nossa região, será necessário cumprir determinados pressupostos:

- Todos deverão estar envolvidos e ser detentores de uma visão global do planejamento estratégico.
- Todos deverão estar motivados e entender o seu papel no planejamento estratégico.
- Todos deverão entender os conceitos envolvidos no planejamento estratégico.

Nesse sentido, a sua elaboração é resultado de um trabalho de pesquisa baseado em metodologia científica, com coleta de dados junto a órgãos municipais, estaduais e federais, como também em banco de dados oficiais, que proporcionam os elementos necessários para a comunidade regional se apoderar do processo e assim eleger programas e propostas para o seu desenvolvimento.

3.1 Descrição das Atividades Realizadas

Nesta primeira etapa, foram feitas pesquisas através da internet e junto a órgãos públicos, como: Secretarias do Estado, Prefeituras Municipais, Fundações e órgãos de estatísticas, a fim de se obter o maior número de informações possíveis, sobre todas as variáveis, objeto de estudo e, por conseguinte, do Planejamento Regional.

Com a colaboração de três estagiários o trabalho de pesquisa e de tabulação dos dados, proporcionou a formatação de um diagnóstico para apresentação à comunidade regional, o que ocorreu durante as Assembleias microrregionais.

No início dos trabalhos o grupo contou com a participação do Prof. Dr. Dieter Rugard Siedenberg da Universidade do Noroeste do Rio Grande do Sul (UNIJUI) e Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC) que orientou sobre a metodologia a ser utilizada durante o processo da elaboração do Plano.

No final desta etapa contamos também com a colaboração do Prof. Dr. Carlos Aguedo Nagel Paiva, da Fundação de Economia e Estatística (FEE) e UNISC, que foi contratado para trabalhar os indicadores econômicos, como também, para acompanhar o grupo nas Assembleias microrregionais, para auxiliar na elaboração da Análise Situacional e na elaboração do texto final de todo o trabalho.

3.1.1 Atividades de pesquisa de dados

Inicialmente, a grande preocupação do Grupo de Planejamento foi a busca e obtenção de informações sobre a região objeto e cujos dados pudessem fornecer uma leitura aproximada àquela da situação regional. Em face disso, foram realizados exaustivos trabalhos de pesquisa sobre os diversos indicadores (variáveis), tais como: educação, agricultura, renda, Produto Interno Bruto (PIB), indicadores sociais, indicadores financeiros, etc.

3.1.2 Atividades de tabulação dos dados

Esta etapa demandou muito tempo, haja vista as dificuldades na consecução de dados referentes a todos os municípios integrantes da Região (das variáveis em estudo) para dar a consistência desejada ao prognóstico. A tabulação consistiu na ordenação dos dados pesquisados, junto às fontes acima citadas, resultando em inúmeras tabelas e gráficos que demonstraram um diagnóstico real da situação em que se encontra a região.

3.1.3 Atividades de montagem do diagnóstico

Este trabalho foi consequência dos resultados da pesquisa e tabulação das informações da região, reproduzido em tabelas, de forma conjunta (19 municípios) e também, foi feita uma tabulação por município para mostrar diferenças e disparidades existentes entre os mesmos. Também foram tabulados dados com e sem a participação do município de Santa Maria para se avaliar a influência deste município nas relações com demais municípios.

Numa apresentação em *power point* foram montados 44 (quarenta e quatro) slides, enfocando os aspectos: institucional, metodológicos, caracterização da região, indicadores sociais e indicadores econômicos.

3.1.4 Atividades de participação popular

Foram realizadas 3 (três) Assembleias Microrregionais para a apresentação do Diagnóstico e Analise Situacional, onde aconteceram importantes debates com a participação do Prof. Dr. Carlos Paiva.

O município de Faxinal do Soturno sediou a primeira assembleia da microrregião da Quarta Colônia, composta por 9 (nove) municípios: Agudo, Dona Francisca, Ivorá, Faxinal do Soturno, Formigueiro, Nova Palma, Pinhal Grande, São João do Polêsine e Silveira Martins.

O município de Santa Maria sediou a segunda assembleia da sua microrregião que é composta pelo próprio município.

O município de São Pedro do Sul sediou a terceira assembleia da microrregião de Águas da Serra, composta por 9 (nove) municípios: Dilermando de Aguiar, Itaara, Jari, Júlio de Castilhos, Quevedos, São Martinho da Serra, São Pedro do Sul, Toropi e Tupanciretã.

3.1.4.1 Assembleia na microrregião da Quarta Colônia

Este evento aconteceu no dia 10 de novembro, às 14h, na cidade de Faxinal do Soturno, para os nove municípios da microrregião da Quarta Colônia e contou com a participação de 90 (noventa) líderes municipais: prefeitos, vereadores, secretários, presidentes e representantes de entidades.

Após a apresentação do Diagnóstico e Analise Situacional da Região, feita por integrantes do grupo de planejamento e da palestra e análise dos dados pelo Prof. Dr. Carlos Paiva, foi aberta a discussão com os presentes, onde inúmeras e boas intervenções contribuíram para preparar a próxima etapa do planejamento, a construção da Matriz FOFA (Fortalezas, Oportunidades, Fraquezas e Ameaças).

3.1.4.2 Assembleia na microrregião de Santa Maria

Esta assembleia aconteceu no dia 10 de novembro, às 20h, com a participação de 19 líderes deste município: representantes do Poder Executivo, de órgãos governamentais do Estado do RS, presidentes e representantes de entidade. A metodologia utilizada foi a mesma utilizada na assembleia anterior, também com a participação do Prof. Dr. Carlos Paiva e obtenção de importantes sugestões para a próxima etapa do trabalho, fruto do debate que se originou, diante do quadro apresentado.

3.1.4.3 Assembleia na microrregião de Águas da Serra

Este evento aconteceu no dia 11 de novembro, às 14h, na cidade de São Pedro do Sul, para os nove municípios da microrregião Águas da Serra e contou com a participação de 56 (cinquenta e seis) líderes municipais: prefeitos, vereadores, secretários, presidentes e representantes de entidades.

O desenvolvimento da assembleia foi o mesmo utilizado nas anteriores. Após a apresentação do Diagnóstico e Analise Situacional da Região, feita por integrantes do grupo de planejamento e da palestra e análise dos dados pelo Prof. Dr. Carlos Paiva, foi aberta a discussão com os presentes, onde inúmeras e boas intervenções contribuíram para preparar a próxima etapa do planejamento, a construção da Matriz FOFA.

3.1.4.4 Oficinas para elaboração das Matrizes FOFA's

Durante este processo foram realizadas três oficinas de trabalho para levantamento das Fortalezas, das Oportunidades, das Fraquezas e das Ameaças que cercam a região.

Quatro grandes eixos temáticos foram submetidos à análise da comunidade regional: Institucional, Estrutural, Econômico e Social.

A sistemática utilizada foi composta por dois momentos distintos: no turno da manhã palestra sobre o tema e no turno da tarde os debates em grupo e apresentação dos resultados para toda a assembleia.

O eixo temático Institucional teve como palestrante o Dr. Dieter Siedenberg. Para debater sobre o Econômico o Prof. Dr. Carlos Paiva e sobre a área Estrutural palestraram o Secretário de Estado do Rio Grande do Sul Rogério Porto e o Professor Dr. Afrânio Rigs, diretor do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) da Universidade Federal de Santa Maria.

3.1.4.5 Assembleia geral homologatória

Nesta assembleia geral com toda a comunidade regional presente, na cidade de Santa Maria foi apresentado o trabalho consolidado, que após ampla análise e discussão foi homologado resultando nos capítulo 6, 7, 8, e 9 deste documento.

3.2 Sistematização das matrizes FOFA e definição da visão, estratégias, programas e projetos

Esta etapa do processo do planejamento, além da importância do trabalho, impõe uma grande responsabilidade para definir as ações que culminarão com um elenco de diretrizes, que nortearão os Caminhos 2030 da Região Central.

Assim o Grupo de Planejamento sistematizou as matrizes Fofas com base nos levantamentos colhidos nas oficinas e nos relatórios elaborados pela consultoria contratada ao Prof. Dr. Carlos Paiva.

Também foram consolidadas a Visão, a Vocação, os Princípios Norteadores, as Estratégias, os Programas e os Projetos que foram levados à Assembleia Geral para homologação.

3.3 Dificuldades encontradas pelo grupo

O Grupo de Planejamento enfrentou muitas dificuldades para conseguir informações suficientes em quantidade e qualidade para a elaboração do Planejamento Estratégico Regional.

- Dificuldades na definição de um período padrão, a ser considerado, para todos os itens pesquisados, devido as metodologias diferentes usadas pelos órgãos de pesquisa;
- Dificuldade na análise dos dados pesquisados, face as divergências quanto às séries temporais;
- Dificuldade de obter dados de responsabilidade dos municípios, pela falta de um banco de dados;
- o processo de planejamento não recebeu de parte de algumas lideranças regionais, a atenção que fosse necessária.

3.4 Observações de caráter geral

Observou-se que a elaboração de um Plano de Desenvolvimento Estratégico Regional não é e nunca será uma tarefa fácil. São muitas as dificuldades, tanto na área técnica como no processo de participação popular, nas quais as lideranças e a população regional têm restrições no empoderamento do processo e na colaboração através de ideias e percepção da região.

Isso se deve, em parte, a tantos planejamentos municipais, regionais e mesmo estadual que são elaborados por diversas intuições que acabam “engavetados” sem fins práticos, contribuindo para que ações efetivas de planejamento regional caiam em descrédito.

Porém, estamos convictos de que este trabalho, construído com a participação da comunidade regional, será de grande valia para a definição de novos caminhos e principalmente para consolidar o desenvolvimento.

Grupo de Planejamento

4. DIAGNÓSTICO TÉCNICO

4.1 Análise situacional

4.1.1 Dinâmica Populacional

A Análise Situacional das questões sociais mais relevantes a serem abordadas em âmbito do COREDE Central, inicia-se com a população. A grande concentração populacional está presente no município de Santa Maria, polo urbano da região do COREDE Central. No entanto, por contraste, os demais municípios da região (18) tem números expressivos da população rural. É o que reflete os dados a seguir:

Tabela 1 – população total, rural e urbana, 2000 e 2008

Municípios	Anos					
	2000			2008		
	Total	Rural	Urbana	Total	Rural	Urbana
Agudo	17.455	11.800	5.655	17.020	9.650	7.370
Dilermando de Aguiar	3.200	2.110	1.090	3.222	2.111	1.111
Dona Francisca	3.902	1.578	2.324	3.627	1.266	2.361
Faxinal do Soturno	6.841	2.744	4.097	6.459	2.412	4.047
Formigueiro	7.598	4.949	2.649	7.238	4.564	2.674
Itaara	4.578	1.263	3.315	4.717	1.023	3.694
Ivorá	2.495	1.797	698	2.423	1.564	859
Jari	3.751	3.252	499	3.805	3.147	658
Júlio de Castilhos	20.416	4.016	16.400	19.978	3.010	16.968
Nova Palma	6.312	3.648	2.664	6.495	3.325	3.170
Pinhal Grande	4.725	3.219	1.506	4.556	2.601	1.955
Quevedos	2.691	2.051	640	2.753	1.927	826
Santa Maria	243.611	12.915	230.696	266.209	9.202	257.007
São João do Polêsine	2.745	1.684	1.061	2.751	1.496	1.255
São Martinho da Serra	3.246	2.466	780	3.483	2.458	1.025
São Pedro do Sul	16.989	5.158	11.831	16.859	4.316	12.543
Silveira Martins	2.571	1.527	1.044	2.514	1.316	1.198
Toropi	3.196	2.801	395	3.137	2.481	656
Tupanciretã	20.947	3.989	16.958	22.904	4.292	18.612
Região	377.269	72.967	304.302	400.150	62.161	337.989
Região s\ Santa Maria	133.658	60.052	73.606	133.941	52.959	80.982
Total do RS	10.187.798	1.869.814	8.317.984	10.727.937	1.605.460	9.122.477
% região no RS	3,70%	3,90%	3,66%	3,73%	3,87%	3,71%

Fonte: IBGE e FEE

Os números absolutos da população nos municípios e na região são esclarecedores quanto à representação da região no contexto estadual. Tanto em 2000 quanto em 2008 a região tem praticamente a mesma representatividade no Estado: a

população total está em 3,7%; a população urbana também concentra-se na faixa dos 3,7%; e a população rural é a que denota leve acréscimo representativo no Estado, na casa dos 3,9%.

O maior contingente populacional está em Santa Maria, polo urbano da região, com população urbana de mais de 266 mil pessoas. Por outro lado, o maior contingente populacional na área rural está nos demais municípios, com destaque para o município de Agudo, que possui população rural (9.650 habitantes) maior que o município de Santa Maria (9.202 habitantes) em números absolutos.

A análise populacional, através do comparativo entre os anos de 2000 e 2008, torna-se mais esclarecedora ao converter os números em percentual, conforme quadro abaixo:

Tabela 2 - Percentual da população rural e urbana e taxa de variação nos anos de 2000 e 2008

Municípios	Anos				Variação % 2000 – 2008		
	2000	2008	Total	Rural	Urbana		
	Rural	Urbana	Rural	Urbana			
Agudo	67,60%	32,40%	56,70%	43,30%	-2,49%	-18,22%	30,33%
Dilermando de Aguiar	65,94%	34,06%	65,52%	34,48%	0,69%	0,05%	1,93%
Dona Francisca	40,44%	59,56%	34,90%	65,10%	-7,05%	-19,77%	1,59%
Faxinal do Soturno	40,11%	59,89%	37,34%	62,66%	-5,58%	-12,10%	-1,22%
Formigueiro	65,14%	34,86%	63,06%	36,94%	-4,74%	-7,78%	0,94%
Itaara	27,59%	72,41%	21,69%	78,31%	3,04%	-19,00%	11,43%
Ivorá	72,02%	27,98%	64,55%	35,45%	-2,89%	-12,97%	23,07%
Jari	86,70%	13,30%	82,71%	17,29%	1,44%	-3,23%	31,86%
Júlio de Castilhos	19,67%	80,33%	15,07%	84,93%	-2,15%	-25,05%	3,46%
Nova Palma	57,79%	42,21%	51,19%	48,81%	2,90%	-8,85%	18,99%
Pinhal Grande	68,13%	31,87%	57,09%	42,91%	-3,58%	-19,20%	29,81%
Quevedos	76,22%	23,78%	70,00%	30,00%	2,30%	-6,05%	29,06%
Santa Maria	5,30%	94,70%	3,46%	96,54%	9,28%	-28,75%	11,41%
São João do Polêsine	61,35%	38,65%	54,38%	45,62%	0,22%	-11,16%	18,28%
São Martinho da Serra	75,97%	24,03%	70,57%	29,43%	7,30%	-0,32%	31,41%
São Pedro do Sul	30,36%	69,64%	25,60%	74,40%	-0,77%	-16,32%	6,02%
Silveira Martins	59,39%	40,61%	52,35%	47,65%	-2,22%	-13,82%	14,75%
Toropi	87,64%	12,36%	79,09%	20,91%	-1,85%	-11,42%	66,08%
Tupanciretã	19,04%	80,96%	18,74%	81,26%	9,34%	7,60%	9,75%
Região	19,34%	80,66%	15,53%	84,47%	6,06%	-14,81%	11,07%
Região s\ Santa Maria	44,93%	55,07%	39,54%	60,46%	0,21%	-11,81%	10,02%
Total do RS	18,35%	81,65%	14,97%	85,03%	5,30%	-14,14%	9,67%

Fonte: IBGE e FEE.

A verificação dos dados sugere alguns pontos de reflexão:

(i) Nos dois anos a população rural foi mais representativa nos municípios que compõem a região. Em 2000 e 2008 somente Santa Maria não teve a população rural

maior, em percentual, do que o Rio Grande do Sul (18,35% em 2000 e 14,97% em 2008)¹;

(ii) De outra forma, somente Santa Maria possuiu nos dois anos de referência um percentual da população urbana maior do que os valores do Rio Grande do Sul, reafirmando o perfil urbano representativo de Santa Maria no Estado;

(iii) Na análise das taxas de variação entre 2000 e 2008 nota-se que a maioria dos municípios da região teve taxas negativas de crescimento populacional total² (quadros grifados em vermelho). Em percentuais, o município de Dona Francisca foi o que mais sofreu decréscimo populacional. No entanto, capitaneados por Santa Maria, em grande medida, e Tupanciretã (quadros grifados em verde) a região tem variação positiva (6,0%) acima da média do Rio Grande do Sul (5,3%);

(iv) No que remete a população rural os dados merecem especial atenção. Dos dezenove (19) municípios que compõem a região, somente dois (02) não tiveram variação negativa na população rural. Os demais têm percentuais um pouco acima da variação negativa do Estado (-14,1%). No entanto, sete (07) perderam população mais do que a variação do Rio Grande do Sul (quadros em vermelho), com destaque para Santa Maria, Dona Francisca e Pinhal Grande. Isso comprova que a região tem algum gargalo na atividade rural que não está capitaneando a população à permanecer na zona rural. Uma tendência que se verifica no Estado, mas dado os altos percentuais da população rural nos municípios do COREDE, se torna mais preocupante em tais municípios;

(v) Como consequência do item anterior, percebe-se que as populações dos municípios e da região estão se tornando cada vez mais urbanas. A média da região é superior a variação da população urbana no Estado (9,6%) com a presença do município de Santa Maria (11%) e sem a presença do mesmo (10%);

(vi) Cabe um destaque para o município de Faxinal do Soturno, que tanto na variação da população rural quanto na urbana teve indicadores negativos nos anos de referência. Há indícios de um problema estrutural ao longo dos anos neste município que está produzindo uma evasão populacional. De outra forma, os municípios de Dilermando de Aguiar e Tupanciretã foram os dois que apresentaram variações positivas no urbano e no rural. Ambos considerações merecem uma análise mais acurada do contexto descrito.

4.1.2 Educação

A educação apresenta dados relevantes à análise situacional da região. Principalmente por contar com Santa Maria, maior pólo educacional do interior do Rio Grande do Sul. O primeiro dado analisado é a comparação entre população total e alfabetizada da região.

¹ Os quadros grifados em verde na coluna “2000” e “2008” são aqueles valores acima do percentual do Estado com relação a modalidade referente.

² A variação foi realizada tendo por base o ano de 2000 como 100%.

Tabela 3 - Percentual de alfabetizados municípios COREDE Central, 1991 - 2000

Municípios	Anos	
	1991	2000
Agudo	87,73	91,54
Dona Francisca	86,82	88,84
Faxinal do Soturno	88,02	92,77
Formigueiro	81,93	86,65
Itaara	84,13	90,19
Ivorá	90,44	93,7
Jari	85,32	91,18
Júlio de Castilhos	88,21	91,64
Nova Palma	88,74	94,14
Pinhal Grande	86,05	90,63
Quevedos	81,61	89,76
Santa Maria	92,61	95,04
São João do Polêsine	92,34	92,83
São Martinho da Serra	79,86	86,25
São Pedro do Sul	88,23	92,09
Silveira Martins	87,34	91,9
Toropi	88	90,55
Tupanciretã	88,02	91,97
Total da Região	86,97	91,2
Total do RS	86,8	90,84
Total do Brasil	79,93	86,37

Fonte: Atlas IDH.

Em 1991, segundo o Atlas do Índice do Desenvolvimento Humano (IDH) 2000, o município de Santa Maria possuía a melhor taxa de alfabetizados, 92,61%. Já no mesmo período, o município de São Martinho da Serra contava com 79,86%, menor percentual da região. Já em 2000, Santa Maria permanece com o percentual de alfabetizados de maior expressão, 95,04%, da mesma forma que São Martinho permaneceu com o menor percentual: 86,25%, mesmo apresentando um aumento de 6 pontos percentuais, conforme a tabela abaixo³.

Os dados destacam que o COREDE Central em 1991 e 2000 teve um percentual de alfabetizados levemente acima do percentual do Estado. Por outro lado, em comparação com o Brasil a região também apresenta percentual maior.

No entanto, uma análise interna apresenta algumas ponderações: em 1991 sete (07) municípios da região, ou seja, 39% possuíam percentuais de alfabetizados menores que a média da própria região e do Rio Grande do Sul; em 2000, também considerando a região e o Estado, o número de municípios cai para seis (06) com percentual abaixo da média, representando 33% dos municípios.

Tais informações sugerem que, considerando os dados existentes, há problemas de alfabetização na região do COREDE Central. A manutenção de mais de 30% dos

³ É importante citar que os dados referem-se ao Atlas de Desenvolvimento Humano. Assim, neste dispositivo, não há a presença do município de Dilermando de Aguiar. Para o ano de 2000, utilizando-se do Censo e não do Atlas, observa-se que o município com menor índice de alfabetizados era Dilermando de Aguiar com 85,98%. Já São Martinho da Serra passa para 86,91%. A explicação parte do pressuposto que com os dados do Censo dispõe-se em idade de referência a partir dos 10 anos de idade.

municípios da região abaixo do percentual sugere um território com heterogeneidade na alfabetização.

A descrição das características populacionais da educação na região do COREDE Central torna-se mais esclarecedora ao se avançar nos demais indicadores. Considerando os dados do Censo de 2000 as informações do percentual da população de 10 anos ou mais com determinados anos de estudo são definidos abaixo.

Tabela 4 – Percentual população 10 anos ou mais por ano de estudo, 2000

Municípios	2000				
	Sem instrução e menos de 1 ano	1 a 3 anos	4 a 7 anos	8 a 10 anos	11 a 14 anos
Agudo	6,65	18,22	51,89	12,44	8,69
Dilermando de Aguiar	13,15	21,16	46,15	11,99	5,15
Dona Francisca	9,52	19,00	44,24	15,01	8,58
Faxinal do Soturno	5,54	19,28	42,23	13,96	13,60
Formigueiro	8,68	20,73	44,49	13,31	10,60
Itaara	8,67	16,78	48,20	13,58	8,57
Ivorá	5,09	14,22	48,26	14,27	15,28
Jari	8,09	19,16	55,29	11,33	5,05
Júlio de Castilhos	6,86	16,64	45,72	15,38	10,89
Nova Palma	3,57	17,95	41,84	17,82	15,43
Pinhal Grande	5,72	20,35	49,96	12,88	8,65
Quevedos	8,72	21,51	54,77	8,40	5,51
Santa Maria	4,38	10,25	33,95	20,30	21,24
São João do Polêsine	4,43	17,83	39,37	17,08	15,99
São Martinho da Serra	14,98	19,77	45,00	11,78	6,36
São Pedro do Sul	5,70	17,68	45,53	16,66	11,05
Silveira Martins	4,12	16,58	50,27	12,68	11,11
Toropi	5,42	19,99	56,41	12,00	5,67
Tupanciretã	6,98	16,24	45,27	16,92	11,74
Total da Região	5,28	12,97	38,52	18,29	17,42
Total do RS	5,56	13,72	41,53	17,41	15,93
					5,17

Fonte: IBGE

A análise da tabela 4 deve partir da proposição que estar acima do percentual do Estado representa uma maior concentração da população com pouco tempo de instrução educacional, principalmente nas três primeiras colunas da tabela. Ou seja, se há uma concentração da população com média de estudos até os sete (07) anos isso pode denotar que a população está centrada nas séries iniciais de ensino (ensino fundamental). De outra forma, acima dos 14 anos de estudo pode representar uma maior instrução de ensino⁴.

Até os 07 anos de estudo a maioria dos municípios está acima do percentual do Estado. No entanto, alavancados por Santa Maria que amplia o percentual da população, a região atinge uma participação abaixo do Rio Grande do Sul. Situação semelhante ocorre nos percentuais que se referem aos oito anos de estudo em diante. Os municípios, em sua maioria, possuíam percentuais abaixo do Estado. No entanto, como Santa Maria

⁴ Vale frisar, no entanto, que os anos de estudo também poderão representar um expressivo índice de repetência. O que resultaria em indicadores de qualidade mais baixos na educação.

apresentou-se acima da média, o percentual da região subiu, posicionando-a acima do Estado.

A análise desses números pode denotar, inicialmente, duas considerações. O primeiro ponto está na leitura da concentração da maioria da população de 10 anos ou mais, dos municípios com até 07 anos de estudo. Todos os municípios, exceto Santa Maria, estão com mais de cinquenta por cento da população neste estrato. Destaque para Dilermando de Aguiar, 80,46%, Jarí, 82,55% e Quevedos, 85%⁵. Com oito anos ou mais de estudo Santa Maria é o único município que está com mais de cinquenta por cento da população com este perfil, 50,82%.

A título elucidativo, já que os municípios da região tem sua população concentrada num tempo de estudo (até sete anos), para representar a condição que está sendo descrita sugere-se a comparação das matrículas iniciais na educação infantil, ensino fundamental, médio e Educação de Jovens e Adultos (EJA) entre o ano de 2000 e 2008 nos municípios pertencentes ao COREDE Central⁶.

⁵ Resultado obtido com a soma das três primeiras colunas de percentuais. Os números não correspondem a 100% pois na tabela foram excluídos os percentuais que se referiam aos não determinados.

⁶ Foram retirados os dados da Educação Especial, explicando-se assim o não somatório total de 100%.

Tabela 5 – Percentual de matrículas iniciais municípios do COREDE Central, 2000-2008

Municípios	2000				2008			
	Educação Infantil	Ensino Fundamental	Médio	EJA	Educação Infantil	Ensino Fundamental	Médio	EJA
Agudo	9,72	74,59	12,72	2,79	7,69	73,65	13,55	3,75
Dilermando De Aguiar	4,71	79,01	13,23	3,05	8,67	66,80	13,28	7,72
Dona Francisca	10,04	66,50	17,59	5,86	10,40	71,26	16,64	0,00
Faxinal Do Soturno	10,07	71,12	18,81	0,00	11,57	60,81	13,15	10,77
Formigueiro	1,44	77,41	18,74	2,24	7,42	67,42	20,20	4,28
Itaara	11,20	86,41	0,00	2,39	9,93	70,77	18,26	0,00
Ivora	3,68	69,00	27,32	0,00	7,97	59,33	25,58	4,40
Jari	4,01	95,99	0,00	0,00	5,08	79,52	15,11	0,00
Júlio De Castilhos	8,33	72,37	15,10	3,29	9,08	66,79	13,87	8,16
Nova Palma	6,01	73,74	18,79	1,47	3,98	67,79	16,59	9,32
Pinhal Grande	2,89	83,75	13,36	0,00	4,20	68,70	15,78	7,39
Quevedos	3,74	81,46	14,80	0,00	4,17	69,07	17,47	8,17
Santa Maria	7,43	63,16	21,75	7,36	7,47	62,61	17,59	10,62
São João do Polêsine	10,78	74,69	14,53	0,00	10,86	64,40	17,04	5,13
São Martinho da Serra	2,68	80,37	16,95	0,00	7,85	65,63	14,81	6,22
São Pedro do Sul	7,64	70,19	18,85	3,22	7,36	65,09	17,66	8,27
Silveira Martins	9,15	70,77	20,07	0,00	5,58	64,26	23,97	1,03
Toropi	1,80	71,15	27,05	0,00	1,73	67,99	21,28	8,48
Tupanciretã	7,74	73,47	17,89	0,41	9,83	73,88	15,36	0,28
Região	7,39	66,93	19,86	5,52	7,71	65,01	16,98	8,55
RS	7,29	67,77	18,14	6,01	7,75	67,22	17,52	6,07

Fonte: INEP

Como se pode perceber a região concentra, tanto no ano de 2000 quanto no ano de 2008, um expressivo número de matrículas iniciais no ensino fundamental. Porém, em ambos os anos, o percentual da região foi menor que o do Estado. Para o ensino médio em 2000 a região teve uma participação maior que o Estado, condição que já não se repetiu em 2008. No entanto, uma consideração é importante: os percentuais podem ser falseadores. O que fica mais claro ao se analisar cada município, comprovando uma disparidade intrarregional nas matrículas iniciais.

Outro destaque surge quando se coloca em pauta as matrículas iniciais da Educação Básica desagregadas, nota-se a grande defasagem comparando o Ensino Fundamental com o Médio. Em 2008 o número de matrículas no Ensino Fundamental foi de 65,01% e no Ensino Médio 16,98%, o que leva a conclusão que apesar de não haver um índice alto de analfabetos na região, poucas pessoas se mantêm para os níveis mais elevados de instrução. Outro ponto a considerar desta análise é a considerável

queda percentual no número de matrículas em âmbito geral, comparando 2000 com 2008, o que vai contra o crescente número populacional da região, desta forma pode-se considerar que a população cresce principalmente por causa do seu envelhecimento e de migrações para o município de Santa Maria e não por alta natalidade.

A segunda consideração inicialmente válida no que diz respeito ao tempo de estudo acima de oito anos está em Santa Maria. Dada a presença de um elevado número de instituições de ensino superior, o município justifica percentuais maiores que os do Estado. No entanto, a disparidade regional do COREDE Central no que se refere ao tempo de estudo nos municípios também pode estar correlacionada com o fluxo populacional da região. Ou seja, até os sete anos de estudo a população permanece no seu município de origem. Quando esse período avança para mais de oito anos de estudo é possível inferir que para dar continuidade aos estudos uma parcela da população está se deslocando dos seus municípios para residir em Santa Maria. Assim, uma das causas que justificaria um percentual elevado em Santa Maria é a sua maior oferta de ensino disponível à toda a região.

Para corroborar e, da mesma forma, confirmar as hipóteses referentes a educação, abaixo há disponível o percentual da população por grupo de estudo, considerando a alfabetização de adultos, ensino fundamental (antigo primário, antigo ginásio, ensino fundamental e 1º grau), médio (antigo clássico, científico, ensino médio e 2º grau, etc.) e superior (graduação, mestrado e doutorado). Com tal análise será possível afirmar que o tempo de estudo está condizente com o grau de instrução da população da região.

Tabela 6 – Percentual da população por grupo de estudo, 2000

Municípios	2000					
	alfab. de adultos	ensino fundamental	ensino médio	superior - graduação	mestrado ou doutorado	nenhum
Agudo		84,98	11,79	2,44		0,79
Dilermando de Aguiar		88,23	8,66	2,07	0,49	0,54
Dona Francisca	0,18	80,53	13,38	5,48	0,26	0,18
Faxinal do Soturno		73,24	17,96	8,11	0,36	0,33
Formigueiro		79,64	16,22	3,42		0,72
Itaara		79,87	12,45	5,14	1,54	0,99
Ivorá	0,18	77,33	17,00	4,02	0,18	1,28
Jarí		92,34	6,20	1,12		0,34
Júlio de Castilhos		77,43	14,75	7,33	0,06	0,43
Nova Palma	0,15	75,19	19,26	4,86	0,54	
Pinhal Grande		84,24	12,33%	3,43		
Quevedos		88,20	9,05	1,10		1,65
Santa Maria	0,06	57,57	26,44	14,10	1,08	0,75
São João do Polêsine	0,60	77,17	15,82	6,41		0,00
São Martinho da Serra		86,44	9,31	3,18	0,22	0,86
São Pedro do Sul		78,09	16,12	4,48	0,31	1,00
Silveira Martins		79,21	13,97	5,46	0,79	0,56
Toropi	0,18	89,05	7,23	0,54		3,01
Tupanciretã		77,23	17,88	4,43	0,28	0,18
Total da Região	0,05	65,80	22,09	10,59	0,77	0,70
Total do RS	0,07	69,90	20,13	8,76	0,34	0,78

Fonte: IBGE

Os dados confirmam a concentração da população no ensino fundamental nos municípios que formam a região. No entanto o percentual da região caí com relação ao Estado devido ao número absoluto que Santa Maria representa. Município, aliás, que tem o percentual menor do que o Estado no ensino fundamental. Já no que compete ao ensino superior a região está acima do percentual do Estado, e Santa Maria alavanca a região com o ensino superior (14,19% da população).

Município acima da média do Estado (com tabela destacado), como o caso de Itaara no nível de mestrado e doutorado, é entendido pela proximidade com Santa Maria. Afinal, a proximidade faz de Itaara um município dormitório. Ou seja, os profissionais qualificados (professores mestres e doutores) trabalham em Santa Maria e dormem em Itaara. Explicação corroborada pelo baixo percentual da população com graduação neste último município.

Mesmo com parcisos percentuais no grau de instrução do ensino superior, uma análise dos principais percentuais deste ensino pode ser reflexivo no entendimento do tipo de qualificação técnica que os municípios e a região possuem. Essa compreensão, mesmo que se referindo ao ano de 2000, é um exercício de visualização do perfil técnico com vista ao sistema produtivo (voltado para o macrossetor econômico) de cada município. Ou seja, parte da interrogação: a qualificação profissional, técnica (ensino superior) da população condiz com o sistema produtivo dos municípios e da região?

Essa pergunta é a premissa para buscar a compreensão do tipo de ensino superior. Porém qualquer resposta seria prematura, afinal, não necessariamente será preciso uma grande quantidade da população concentrada numa atividade para definir um município como qualificado em determinado setor. O que de fato se sugere é verificar que, se existe uma vantagem da região com o seu sistema produtivo, isso poderá se refletir com uma qualificação concentrada numa área específica. Por exemplo: uma região agrícola remeteria a um percentual de qualificação profissional nas ciências rurais mais salientes do que em outros setores. Assim, tem-se a tabela abaixo.

Tabela 7 - Percentual população por espécie de curso concluído, 2000⁷

Município	2000				
	Áreas do Ensino (licenciatura e bacharelado)	Áreas da Saúde	Áreas das Sociais e Humanas	Áreas das Ciências Agrárias e Engenharia Civil	
Não Superior					
Agudo	93,92	3,21	0,99	0,99	0,00
Dilermando de Aguiar	93,69	2,15	1,38	1,85	0,92
Dona Francisca	79,63	5,14	2,75	8,44	0,73
Faxinal do Soturno	80,88	5,91	0,46	8,08	0,92
Formigueiro	92,16	3,62	0,36	1,69	0,60
Itaara	81,82	4,72	3,19	4,84	3,42
Ivorá	92,26	4,67	1,37	0,68	0,00
Jarí	96,55	2,91	0,00	0,55	0,00
Júlio de Castilhos	81,56	8,90	1,75	6,09	0,25
Nova Palma	91,28	5,36	0,67	0,77	0,26
Pinhal Grande	88,47	8,01	1,09	1,09	0,00
Quevedos	97,25	2,75	0,00	0,00	0,00
Santa Maria	76,42	8,67	2,50	5,46	1,40
São João do Polêsine	85,97	5,39	2,13	1,01	1,57
São Martinho da Serra	89,96	4,53	0,00	1,77	0,98
São Pedro do Sul	89,40	5,77	0,70	2,21	0,72
Silveira Martins	86,85	5,21	3,97	0,41	0,00
Toropi	98,66	0,75	0,00	0,00	0,60
Tupanciretã	90,50	3,64	0,80	3,24	0,64
Região	80,43	7,43	2,07	4,63	1,13
RS	84,36	4,48	1,42	5,14	0,65

Fonte: IBGE

Percebe-se que a maior parte da população, como verificado anteriormente, está centrada em cursos não superiores. A região apresenta quatorze (14) municípios com percentual acima do Estado. A participação da região fica abaixo do Estado devido à proporção que Santa Maria representa em números absolutos.

Já no que confere ao ensino superior a região possuía em 2000 maiores percentuais em área ligada a cursos de licenciatura e bacharelado voltados para o ensino. Os cursos de biologia, matemática, geografia e história, etc. somados possuem percentuais acima da média do Estado em doze (12) municípios da região.

Os cursos ligados às ciências agrárias e à engenharia civil, aparecem em segundo lugar em números de municípios com valores acima da média do Estado. São oito (08) municípios que se considerados em suas dinâmicas econômicas estão voltadas para a atividade agrícola. Bem como Santa Maria, polo urbano representativo com uma forte construção civil, que tende a concentrar atividade nessa área.

Por fim, em todas as áreas de graduação o percentual da região está acima do Estado. O que comprova a importância do município de Santa Maria como polo educacional. O ensino superior, alavancado por este município, impulsiona os

⁷ Foram excluídos cursos com percentual menos expressivos. Considerou-se os cursos da área de ensino as graduações em biologia, educação física, ciência, matemática, geografia, história, pedagogia, letras.

percentuais de graduados em grande parte dos municípios do seu entorno. Situação que pode fortalecer, inclusive, o diálogo com o sistema produtivo local.

Até o momento se buscou analisar a condição estrutural que configura a educação e o ensino da região do COREDE Central. No entanto, para uma análise situacional mais completa é válida a verificação dos índices que representam a qualidade da educação nos municípios e na região.

O primeiro indicador é o Índice de Desenvolvimento Humano – Educação (IDH Educação). O IDH foi criado pela Organização das Nações Unidas (ONU), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e é composto pela seguinte base de dados: taxa de alfabetização, taxa bruta de frequência à escola, taxa bruta de frequência ao fundamental, taxa bruta de freqüência ao ensino médio e taxa bruta de freqüência ao superior.

Tabela 8 - Índice de Desenvolvimento Humano – Educação, 1991-2000

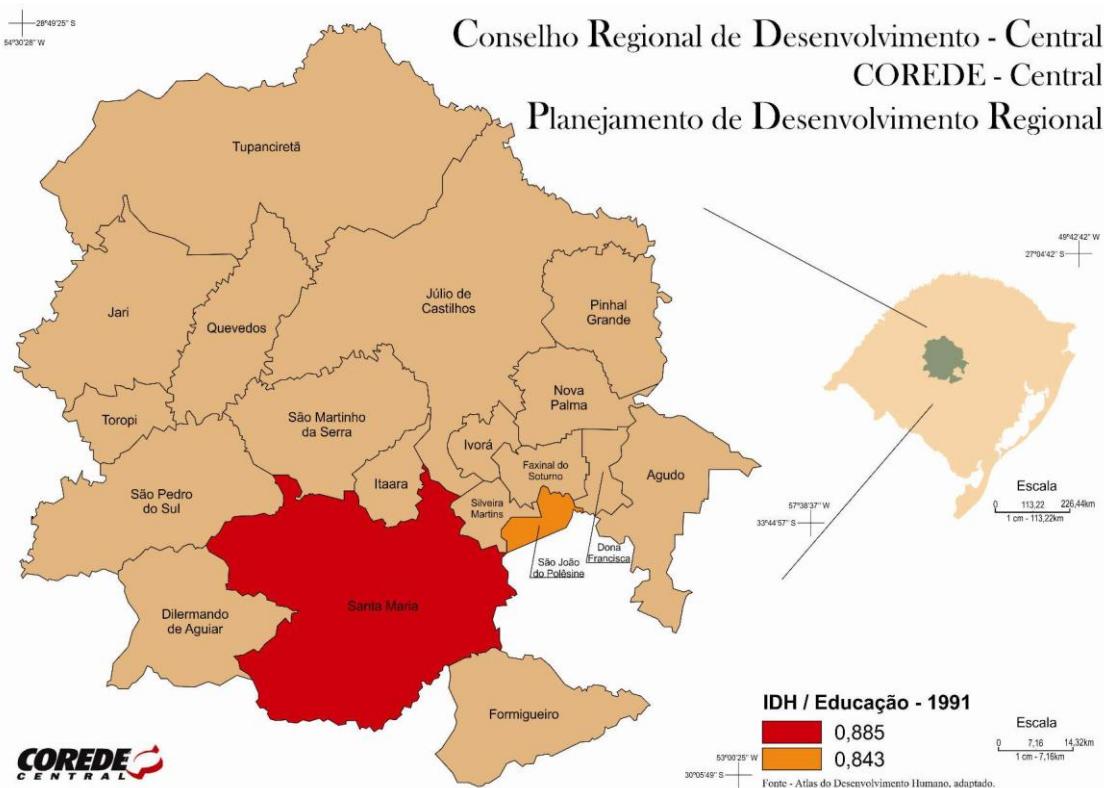
Município	Anos	
	1991	2000
Agudo	0,76	0,84
Dona Francisca	0,78	0,86
Faxinal do Soturno	0,81	0,90
Formigueiro	0,74	0,83
Itaara	0,77	0,85
Ivorá	0,82	0,89
Jari	0,72	0,84
Júlio de Castilhos	0,81	0,88
Nova Palma	0,80	0,89
Pinhal Grande	0,75	0,85
Quevedos	0,70	0,85
Santa Maria	0,88	0,93
São João do Polêsine	0,84	0,89
São Martinho da Serra	0,69	0,82
São Pedro do Sul	0,78	0,88
Silveira Martins	0,79	0,88
Toropi	0,75	0,84
Tupanciretã	0,81	0,87
Região	0,78	0,87
RS	0,82	0,90

Fonte: Atlas IDH

Especificamente para o IDH educação a região detinha valores abaixo do IDH do Estado. Por meio da análise da cada município também é possível inferir que a região não possuía indicadores favoráveis. Em 1991 são apenas dois (02) municípios com IDH na educação maior que o Estado. O mesmo se repete em 2000, porém todos os municípios melhoraram com relação a 1991. Vale dizer que o Rio Grande do Sul possuía em 2000 o terceiro melhor índice no IDH educação do país⁸.

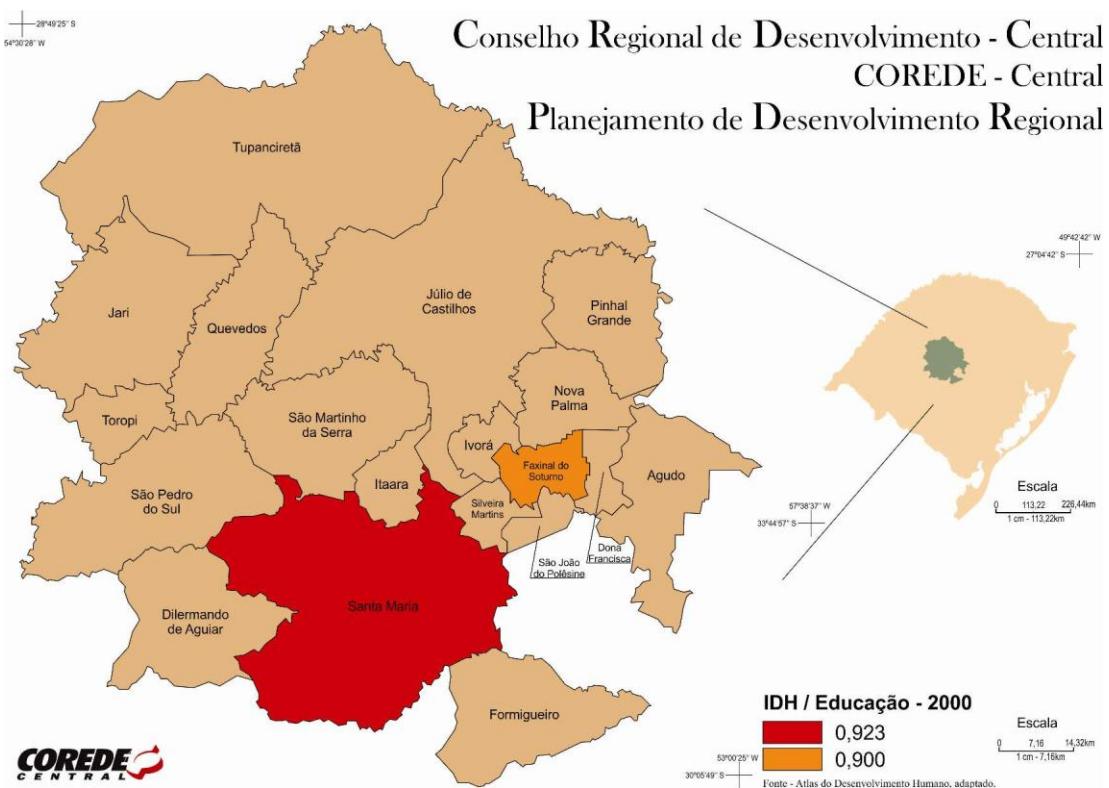
⁸ O Brasil no ano de 2000 possuía um IDH educação de 0,84.

Mapa 2 - IDH (educação) - 1991



Vale frisar que, se a região possui apenas dois municípios com IDH educação igual ou maior que o Estado, é preciso uma análise mais adequada nos itens que formam este indicador. Provavelmente tem-se na região gargalos na educação no que concerne a taxa de alfabetização, taxa bruta de frequência à escola, taxa bruta de frequência ao fundamental, taxa bruta de freqüência ao ensino médio e taxa bruta de freqüência ao superior.

Mapa 3 - IDH (educação) – 2000



Outro indicador consolidado no Rio Grande do Sul é o Índice de Desenvolvimento Sócio-econômico (IDESE), que possui um dos seus subíndices o IDESE educação. O indicador criado pela Fundação de Economia e Estatística do RS considera as seguinte informações para o seu cálculo: Taxa de abandono no ensino fundamental, taxa de reprovação no ensino fundamental, taxa de atendimento no ensino médio, taxa de analfabetismo de pessoas de 15 anos e mais de idade.

Como se percebe o IDESE educação utiliza-se de um maior número de informações, além de estar mais próximo em termos temporal (o último indicador refere-se ao ano de 2006). No entanto, não reflete as taxas do ensino superior, o que para a região deve ser considerada. Para este indicador têm-se as seguintes informações da região, especialmente para os anos de 2000 e 2006.

Tabela 9 - IDESE Educação, 2000 - 2006

Municípios	Anos			
	2000		2006	
	Índice	Ordem	Índice	Ordem
Agudo	0,789	397º	0,793	461º
Dilermando de Aguiar	0,752	453º	0,763	485º
Dona Francisca	0,819	277º	0,815	399º
Faxinal do Soturno	0,828	231º	0,84	285º
Formigueiro	0,784	414º	0,81	418º
Itaara	0,787	404º	0,794	458º
Ivorá	0,861	88º	0,873	106º
Jari	0,787	407º	0,798	448º
Júlio de Castilhos	0,821	270º	0,834	311º
Nova Palma	0,827	235º	0,836	300º
Pinhal Grande	0,803	357º	0,826	351º
Quevedos	0,78	422º	0,794	457º
Santa Maria	0,858	103º	0,867	145º
São João do Polêsine	0,828	228º	0,814	405º
São Martinho da Serra	0,769	437º	0,792	465º
São Pedro do Sul	0,859	99º	0,865	165º
Silveira Martins	0,811	322º	0,849	244º
Toropi	0,863	80º	0,871	118º
Tupanciretã	0,804	351º	0,812	410º
Total do RS	0,838	-	0,854	-

Fonte: FEE

Em 2000 e 2006 somente quatro (04) municípios tiveram índice maior que o Estado: Ivorá, Santa Maria, São Pedro do Sul e Toropi.

Em comparação entre os anos percebe-se que os municípios melhoraram seus índices. No entanto, a ordem de todos os municípios da região, na escala dentro do Estado, foi de queda. O município melhor posicionado em 2006, considerando os quatrocentos e noventa e seis municípios gaúchos, foi Ivorá (106º) e o município com pior desempenho foi Dilermando de Aguiar (485º).

Os indicadores voltados para a educação salientam que há gargalos nessa área. Um exercício de análise interessante é cruzar os indicadores para verificar os pontos em comum que denunciam o parco rendimento da região neste setor. O desempenho da região, de maneira geral, e dos municípios, de modo particular, repercute nos diversos pontos do desenvolvimento. Tanto nos de base social quanto nos econômicos. Há uma necessidade de estruturar uma política nesse setor.

A preocupação é manifesta, no entanto a região apresenta resultados preliminares que podem representar uma transformação, para melhor, nesses indicadores. Usando como base o indicador IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica), o qual nos apresenta a tabela 10, é possível apresentar um resultado

satisfatório para a região, à medida que as primeiras metas projetadas para o ano de 2007 foram atingidas pelos municípios.

Tabela 10 - IDEB, 2007

Municípios	2007			
	Realizado		Projetado	
	Anos Iniciais	Anos Finais	Anos Iniciais	Anos Finais
Agudo	3,9	3,8	4	-
Dona Francisca	3,9	-	3,8	
Faxinal do Soturno	3,6	-	-	
Formigueiro	4,5	4,1	-	-
Itaara	4,6	4	-	3,4
Júlio de Castilhos	3,5	3	3,1	-
Nova Palma	4,4	3,6	3,6	-
Pinhal Grande	4,8	4,6	-	-
Santa Maria	4,2	3,8	4,1	3,8
São Pedro do Sul	4,3	3,7	3,3	-
Tupanciretã	4,1	4,1	3,9	4,5
Média da Região	4,2	3,9	3,7	3,9
Total do RS	4,5	3,7	4,2	3,5

Fonte: MEC

Para os índices com metas projetadas para 2007, a maioria dos municípios relacionados atingiu as metas do IDEB (quadros grifados em laranja). Nos anos finais, somente Tupanciretã não alcançou a meta estipulada pelo Ministério da Educação.

Informação que dá indícios de uma transformação na forma de desenvolvimento da educação na região do COREDE Central, especialmente no que concerne ao ensino fundamental dos municípios. Mas que não reduz a atenção para este setor no desenvolvimento global da região.

4.1.3 Informações preliminares

Passa-se agora aos aspectos econômicos da Análise Situacional sobre o conjunto dos municípios do COREDE Central. Inicia-se com a evolução do PIB e do PIB per capita, continuando com a evolução do VAB, da população ocupada e do comércio da região com outros países e com municípios de fora da região. Considera-se também a produção agropecuária nos municípios e as finanças municipais.

4.1.4 Avaliação do PIB

A seguir apresenta-se os dados relativos à evolução do PIB real dos municípios do COREDE Central, do agregado dos municípios do COREDE Central e do Estado do Rio Grande do Sul, a preços de 2002. Os dados mostram a importância de Santa Maria na região, que chega a ser responsável por mais de 60% do PIB regional em 2006. Essa importância é reforçada se considerar-se que o PIB de Tupanciretã, o segundo maior naquele ano, foi de 8% do total da região.

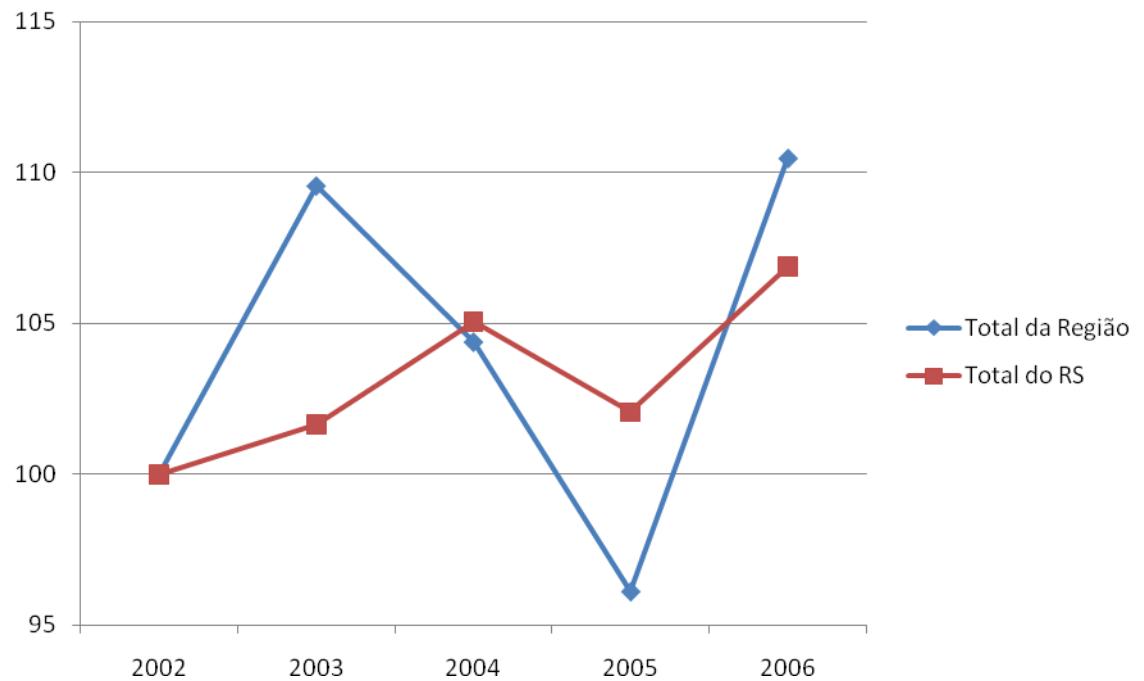
Tabela 11 - PIB real do COREDE Central de 2002 a 2006 (ano base 2002 = 100)

Municípios	Anos				
	2002	2003	2004	2005	2006
Agudo	143.890	154.492	144.790	125.685	135.804
Dilermando de Aguiar	19.756	19.287	23.698	17.234	23.104
Dona Francisca	22.238	25.107	26.658	21.471	23.345
Faxinal do Soturno	50.680	51.524	50.562	47.215	51.705
Formigueiro	46.433	47.845	50.265	35.511	43.803
Itaara	24.621	25.001	23.471	21.652	24.881
Ivorá	14.141	14.526	16.790	14.209	14.947
Jari	35.014	42.497	33.567	23.257	39.999
Júlio de Castilhos	167.540	237.098	186.692	132.215	183.113
Nova Palma	55.832	69.909	63.281	61.657	68.713
Pinhal Grande	55.751	60.002	52.089	43.621	53.461
Quevedos	26.058	36.859	25.453	17.308	28.099
Santa Maria	1.679.746	1.656.306	1.729.972	1.752.545	1.904.034
São João do Polêsine	16.456	18.797	18.189	15.815	18.166
São Martinho da Serra	28.569	37.516	31.245	18.994	33.110
São Pedro do Sul	92.961	96.781	100.007	92.351	105.120
Silveira Martins	14.818	14.327	13.728	11.616	12.927
Toropi	17.117	18.161	17.606	16.182	18.385
Tupanciretã	233.047	381.165	256.984	169.375	249.546
Total da Região	2.744.668	3.007.200	2.865.048	2.637.912	3.032.262
Total do RS	105.486.816	107.226.563	110.804.738	107.657.864	112.732.370

Fonte: FEE

No gráfico 1, apresenta-se o PIB real (ano base 2002=100) indexado. Primeiro mostra-se a evolução do PIB do Estado e do COREDE Central. A evolução do PIB do COREDE Central reflete o que ocorreu no agregado de seus municípios, como mostra-se adiante. Enquanto o PIB do RS caiu apenas em 2005, o do COREDE apresentou queda já em 2004, embora tenha obtido crescimento considerável em 2006. Deve-se destacar, porém, que, enquanto o PIB do RS nunca caiu ao índice do ano base, o do COREDE o fez em 2005, mostrado maior oscilação que o do Estado.

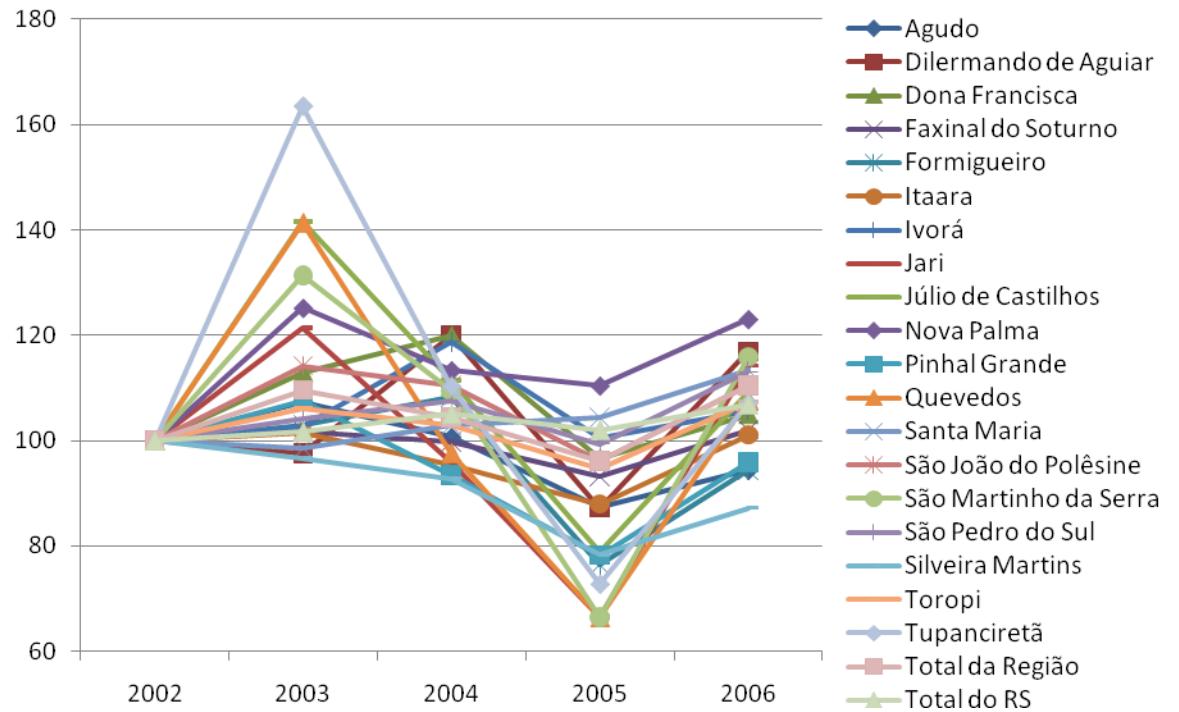
Gráfico 1- PIB real indexado do RS e do COREDE Central



Fonte: FEE

Desagregando os municípios da região, tem-se o gráfico 2, onde o PIB também está indexado da forma anteriormente mencionada. Percebe-se que a evolução do PIB nos municípios da região tem um movimento praticamente uniforme, com crescimento em 2003, queda até 2005 e retomada em 2006.

Gráfico 2 - PIB real indexado dos municípios do COREDE Central de 2002 a 2006



Fonte: FEE

Pela tabela 12, porém, percebe-se que, apesar do crescimento do último ano, Agudo, Formigueiro, Pinhal Grande e Silveira Martins ainda não haviam alcançado sequer o índice de 2002. Enquanto isso, Dilermando de Aguiar, Jari, Nova Palma, Santa Maria, São Martinho da Serra e São Pedro do Sul tiveram uma recuperação acentuada em relação ao ano base.

Tabela 12 - PIB real indexado dos municípios do COREDE Central de 2002 a 2006

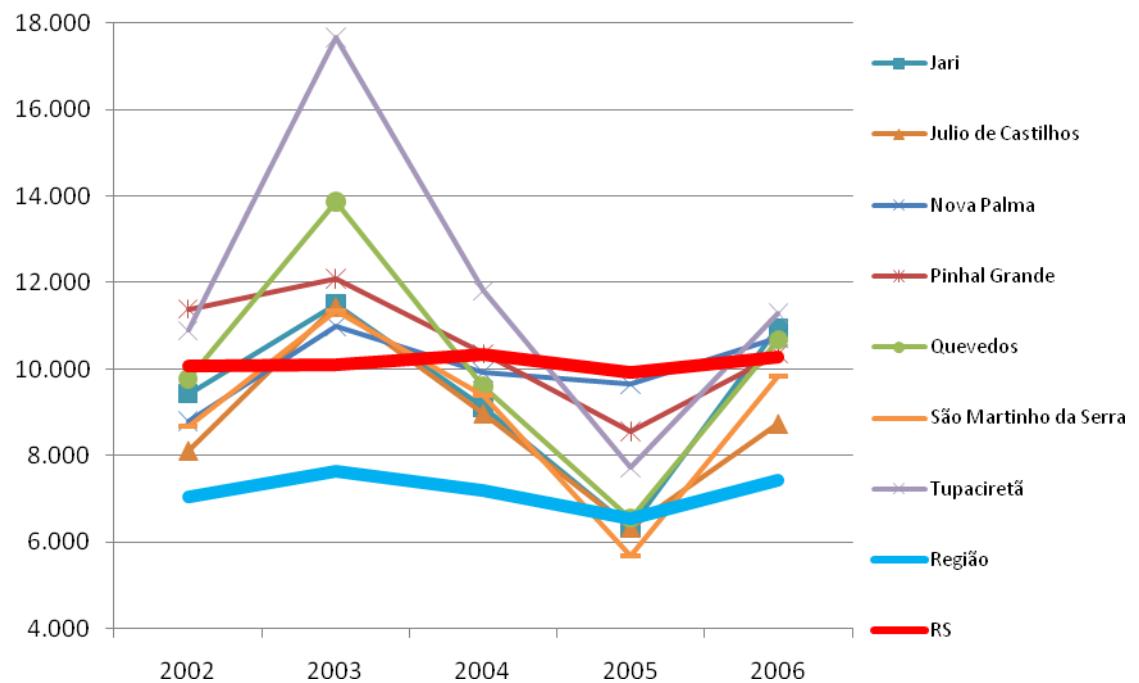
Municípios	Anos				
	2002	2003	2004	2005	2006
Agudo	100	107	101	87	94
Dilermando de Aguiar	100	98	120	87	117
Dona Francisca	100	113	120	97	105
Faxinal do Soturno	100	102	100	93	102
Formigueiro	100	103	108	76	94
Itaara	100	102	95	88	101
Ivorá	100	103	119	100	106
Jari	100	121	96	66	114
Júlio de Castilhos	100	142	111	79	109
Nova Palma	100	125	113	110	123
Pinhal Grande	100	108	93	78	96
Quevedos	100	141	98	66	108
Santa Maria	100	99	103	104	113
São João do Polêsine	100	114	111	96	110
São Martinho da Serra	100	131	109	66	116
São Pedro do Sul	100	104	108	99	113
Silveira Martins	100	97	93	78	87
Toropi	100	106	103	95	107
Tupanciretã	100	164	110	73	107
Total da Região	100	110	104	96	110
Total do RS	100	102	105	102	107

Fonte: FEE

4.1.5 PIB per capita

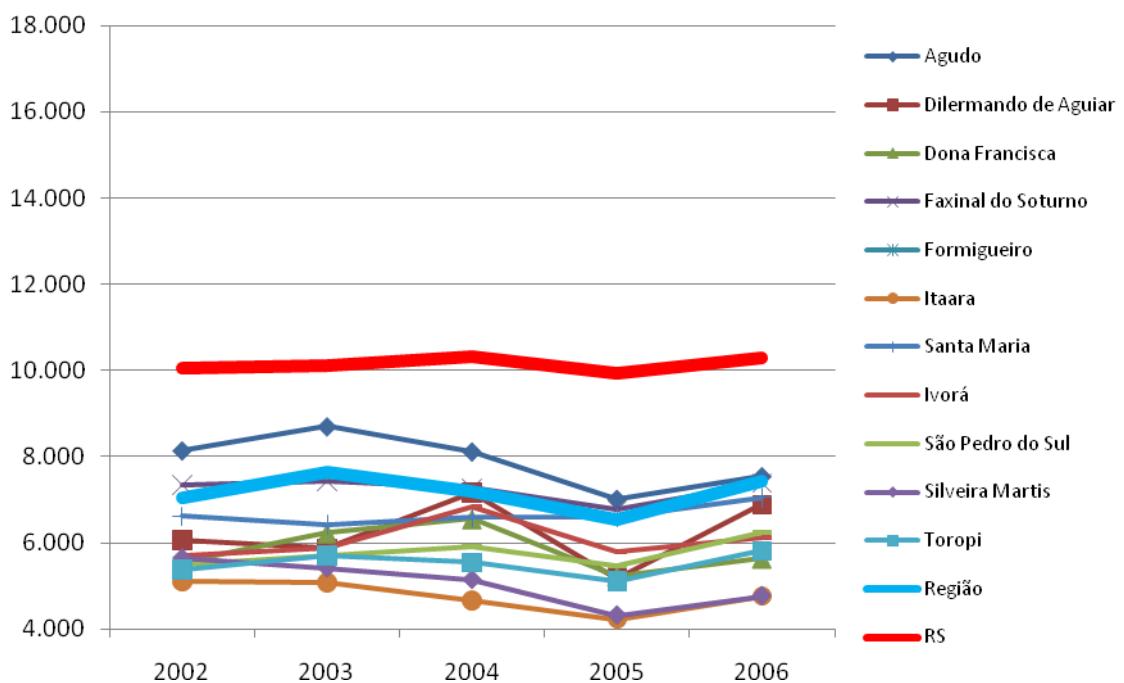
No gráfico 3 mostra-se como evoluiu o PIB *per capita* (a preços constantes de 2002) no período 2002-2006. Faz-se isso separando os municípios do COREDE Central em dois grupos, para melhor visualização: no primeiro estão aqueles que chegaram a ter um PIB *per capita* maior que o do Estado do Rio Grande do Sul; no segundo, aqueles que nunca chegaram àquele patamar.

Gráfico 3 - Municípios do COREDE Central com PIB per capita acima da média da Região



Fonte: FEE

Gráfico 4 - Municípios do COREDE Central com PIB per capita abaixo da média da Região



Fonte: FEE

A separação proposta mostra uma segmentação bem clara entre o grupo de maior e o de menor PIB *per capita*, já que ela ocorreria mesmo que o critério de separação fosse o PIB *per capita* da região. Nesse caso, apenas Agudo e Faxinal do Soturno passariam a se classificados no primeiro grupo.

Um aspecto que deve ser destacado é a disparidade entre os municípios da região em termos de PIB *per capita*. Um modo de exemplificar isso é citando que o menor valor foi observado em Itaara, em 2005 (R\$ 4.227,00), enquanto que o de Tupanciretã chegou a ser de R\$ 17.660,00 em 2003. Além disso, os dados mostram que, depois de uma queda geral em 2005 (inclusive no PIB *per capita* do RS) a região apresentou, no ano seguinte, uma recuperação neste indicador, mas sem que os municípios que chegaram a ter um PIB *per capita* superior ao do RS voltassem ao patamar de 2003.

4.1.6 A evolução do VAB

Passa-se a fazer uma avaliação da evolução do Valor Adicionado Bruto (VAB) no período 1997-2006. A tabela 13 apresenta a participação média do VAB dos municípios da região no VAB do COREDE Central e no do RS.

O período considerado é 1997-2006. Percebe-se que Santa Maria responde por mais da metade do VAB regional e que, somando o seu aos dos municípios de Agudo, Júlio de Castilhos, São Pedro do Sul e Tupanciretã, esse percentual chega a mais de 80%. Em relação ao Estado, em média a região apresenta 2,63% do VAB no período.

Tabela 13 - Participação média no VAB da região e do Estado (1997-2006)

Municípios	1997-2006	
	média região	média Estado
Agudo	5,26%	0,14%
Dilermando de Aguiar	0,98%	0,03%
Dona Francisca	1,05%	0,03%
Faxinal do Soturno	1,81%	0,05%
Formigueiro	1,95%	0,05%
Itaara	1,05%	0,03%
Ivorá	0,67%	0,02%
Jari	1,31%	0,03%
Julio de Castilhos	6,42%	0,17%
Nova Palma	2,24%	0,06%
Pinhal Grande	2,45%	0,06%
Quevedos	1,09%	0,03%
Santa Maria	57,76%	1,52%
São João do Polêsine	0,74%	0,02%
São Martinho da Serra	1,17%	0,03%
São Pedro do Sul	4,21%	0,11%
Silveira Martins	0,83%	0,02%
Toropi	0,79%	0,02%
Tupanciretã	8,21%	0,22%
Região	-	2,63%

Fonte: FEE

Adiante, na tabela 14, apresenta-se a participação do VAB da região no VAB do RS no período de 2002-2006. Nela percebe-se que o VAB total da região não chega a 3% do total do Estado. E que o VAB agropecuário da região chegou a 5% do VAB agropecuário do RS somente em 2003, enquanto o VAB dos serviços é pouco maior que 3% do VAB serviços do Estado. Por sua vez, o VAB industrial é o de menor participação no do Estado, embora venha apresentando algum crescimento que o fez chegar a 1,4% do VAB industrial do RS. Embora a participação da região no VAB do Estado venha aumentando, como mostra a tabela 14, no período considerado nunca chegou a representar 3% do VAB total (o mesmo vale para o período 1997-2006).

Tabela 14 - Participação do VAB da região no RS de 2002 a 2006

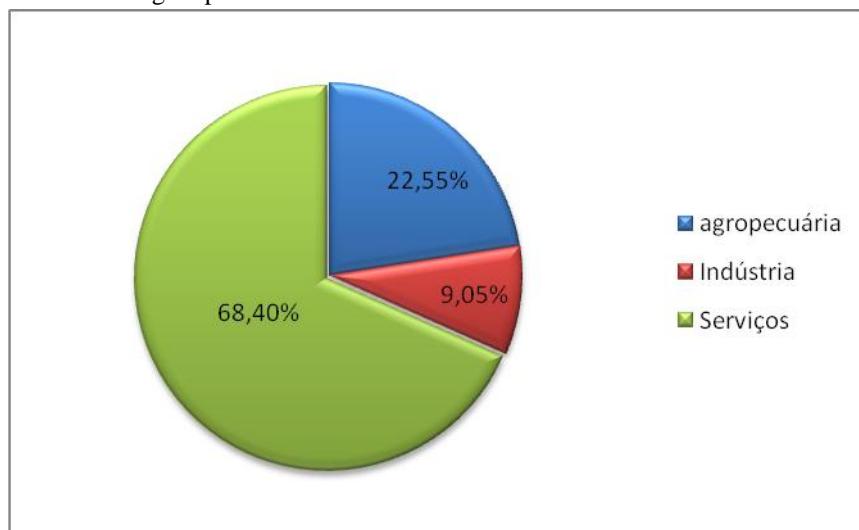
VAB	Anos				
	2002	2003	2004	2005	2006
agropecuário	4,47%	5,04%	4,39%	3,62%	4,78%
serviços	3,09%	3,24%	3,20%	3,10%	3,21%
industrial	1,29%	1,29%	1,23%	1,28%	1,42%
VAB total	2,72%	2,92%	2,71%	2,58%	2,85%

Fonte: FEE

A análise do VAB da região mostra uma especialização produtiva voltada para o setor de serviços - tendo por base os anos de 1997 e 2006 - como mostra os gráficos 5, 6, 7 e 8. No entanto, vale realizar uma análise prévia da evolução do VAB na região.

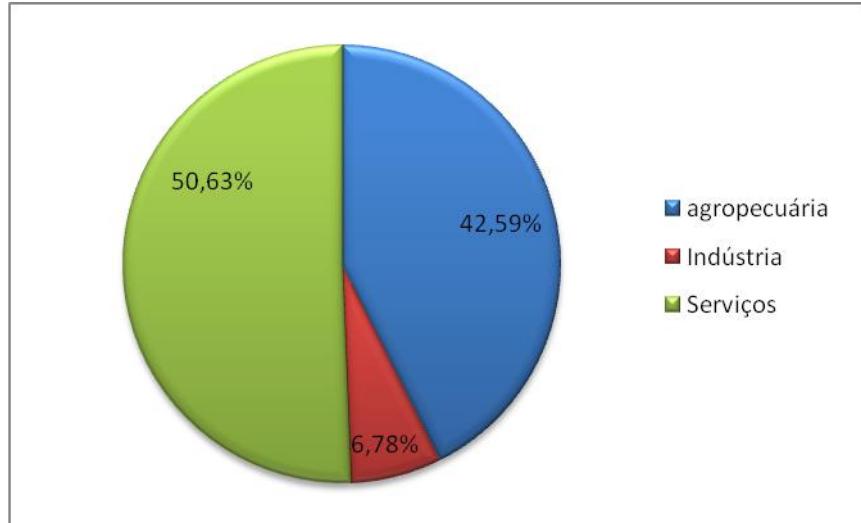
Em 1997 o setor Serviços, na região, representava 68% do VAB total, chegando em 2006 a 70%. Porém, ao trabalhar a região sem a presença de Santa Maria (pólo de serviços), percebe-se uma significativa alteração nos dados, tanto em 1997 quanto em 2006. Em ambos os anos, sem Santa Maria, o setor de Serviços representava 51% do VAB total.

Gráfico 5 - VAB da região por setor em 1997



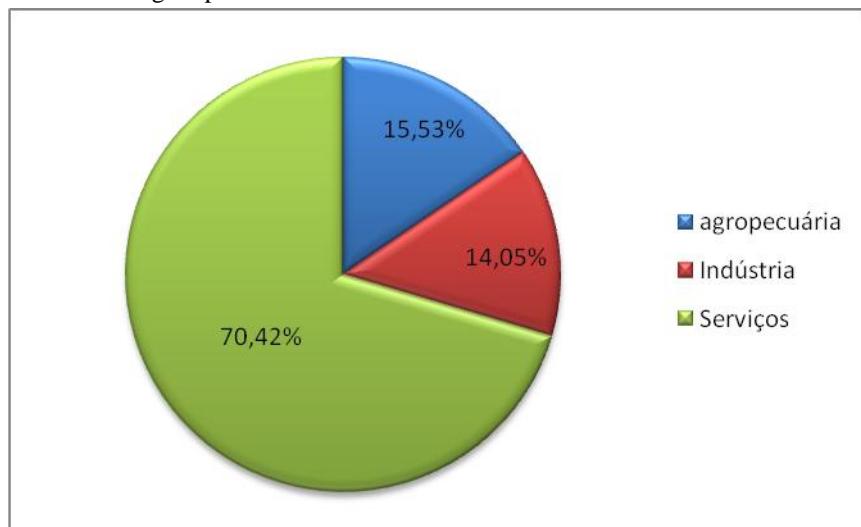
Fonte: FEE

Gráfico 6 - VAB da região por setor exceto Santa Maria em 1997



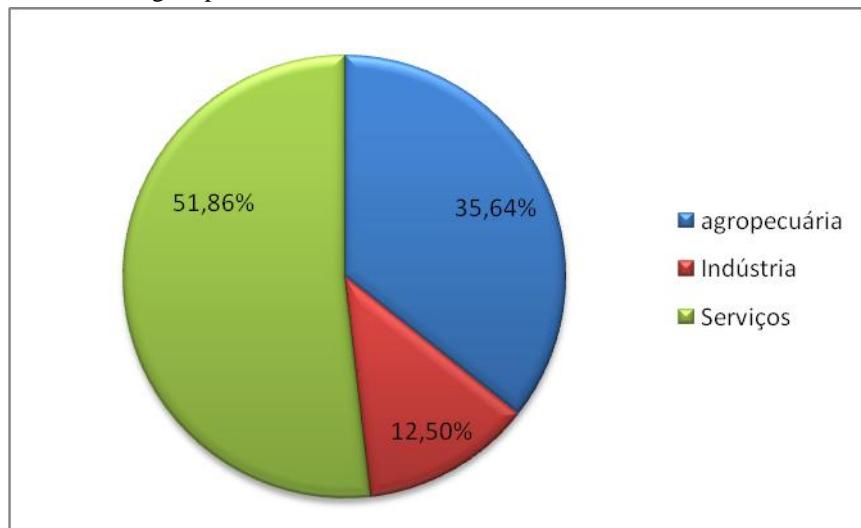
Fonte: FEE

Gráfico 7 - VAB da região por setor em 2006



Fonte: FEE

Gráfico 8 - VAB da região por setor exceto Santa Maria em 2006



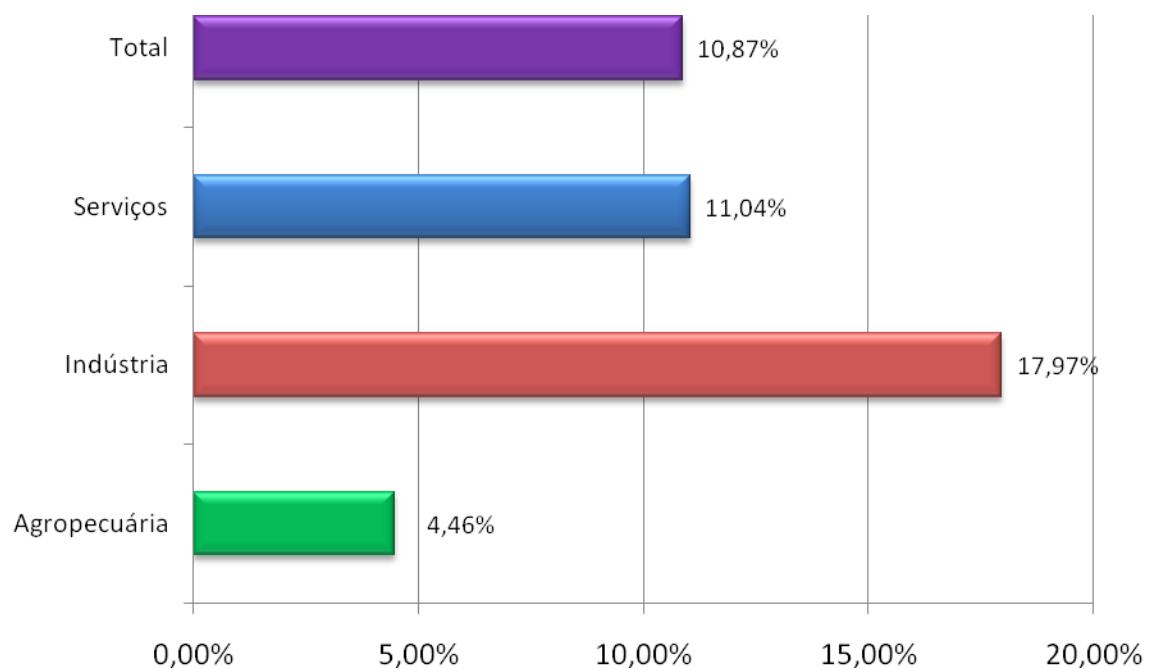
Fonte: FEE

Do ponto de vista da evolução do VAB total e de cada um dos setores na região, deve-se tecer algumas considerações. A avaliação tem por base o ano de 2002.

O VAB total cresceu 11% na região como um todo, enquanto esse crescimento foi de 6% se omitir-se os dados de Santa Maria. Seguindo o mesmo raciocínio na análise de cada um dos setores, nota-se que, o setor Serviços teve seu VAB acrescido em 11% no período, enquanto esse crescimento foi de 8% se as informações de Santa Maria são desconsideradas. Por sua vez, os dados do VAB industrial mostram um comportamento similar no caso em que todos os municípios da região são considerados e naquele em que Santa Maria é desprezado. O crescimento do VAB da indústria foi de 18% no período, incluindo Santa Maria, crescimento que, desconsiderando aquele município, foi de 3%. O que mostra a importância de Santa Maria no VAB industrial regional. Comparado aos VABs dos serviços e da agricultura, o da indústria teve um aumento maior na região como um todo, comportamento que não se repetiu no estrato que não considera Santa Maria, onde o VAB industrial foi o de menor crescimento, enquanto o de serviços foi o de melhor desempenho.

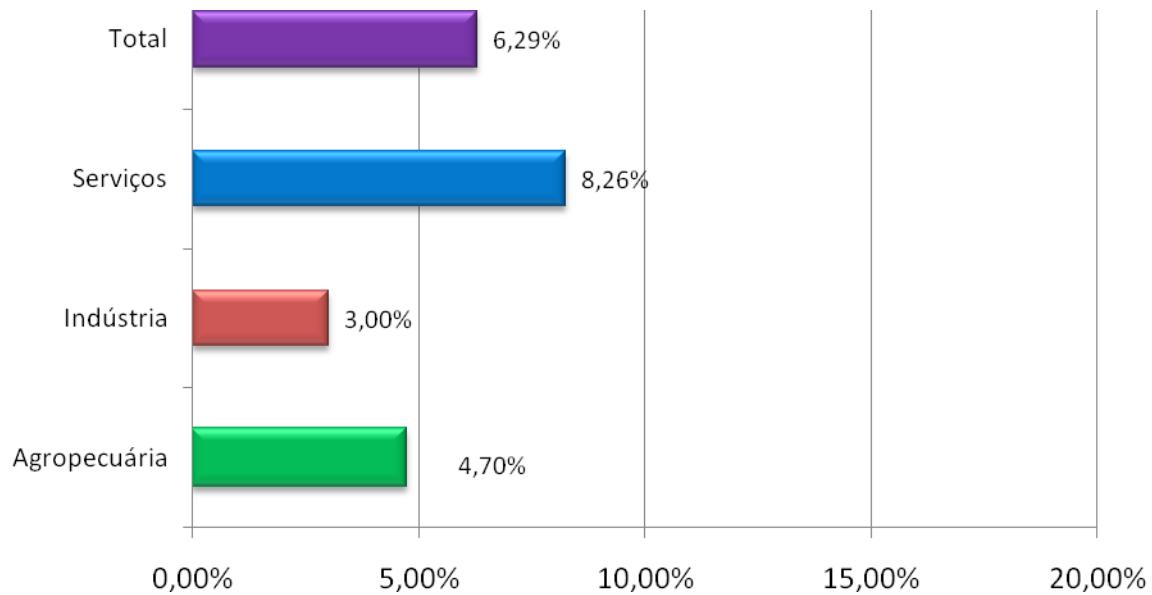
Assim, considerando-se a evolução da composição do VAB, percebe-se a Indústria ganhando participação frente aos setores Serviços e Agropecuária. Mas não a ponto de se poder classificar a região como de perfil urbano-industrial (segundo o critério de **PAIVA**, no que diz respeito à composição do VAB). Apesar da aproximação da agropecuária (desprezando Santa Maria) do percentual mínimo de 30% que a caracteriza com rural, e de o VAB industrial ter crescido a taxas maiores que os demais e que o fizeram chegar a contribuir com 14% do total em 2006, este está longe do percentual mínimo necessário (ainda segundo **PAIVA**) para qualificar a região como de perfil urbano e industrial.

Gráfico 9 - Evolução do VAB por setor de 2002 a 2006



Fonte: FEE

Gráfico 10 - Evolução do VAB por setor de 2002 a 2006 exceto Santa Maria



Fonte: FEE

4.1.7 População ocupada

No entanto, é preciso verificar a população ocupada na região no que se refere aos setores de análise. Tendo por base os indicadores de 2000, segundo IBGE, a região apresenta no todo uma população ocupada predominantemente no setor dos **serviços** (44%), enquanto apenas 32% está no **agropecuário** e 22% na **indústria**. Desconsiderando Santa Maria, esses percentuais são, respectivamente, 19%, 64% e 16%, o que mostra que a região tem sua população ocupada majoritariamente no setor agropecuário.

Tabela 15 - População Ocupada por setor de atividade

Municípios	Total	2000			
		% Pop. Ocupada Agropecuária	% Pop. Ocupada Indústria	% Pop. Ocupada Serviços	% Pop. Ocupada em atividades mal definidas
Agudo	9 059	66,74%	16,72%	14,57%	1,96%
Dilermando de Aguiar	802	76,31%	10,35%	8,48%	4,86%
Dona Francisca	1 247	74,26%	10,43%	12,91%	2,41%
Faxinal do Soturno	2 528	44,86%	25,40%	24,25%	5,50%
Formigueiro	1 915	57,13%	17,08%	23,92%	1,88%
Itaara	1 067	49,86%	34,02%	14,34%	1,78%
Ivorá	1 062	82,86%	11,96%	4,52%	0,66%
Jari	1 781	94,44%	2,41%	3,14%	0,00%
Júlio de Castilhos	5 147	50,22%	18,75%	29,34%	1,69%
Nova Palma	2 820	67,02%	11,21%	20,60%	1,17%
Pinhal Grande	2 198	91,54%	3,69%	4,64%	0,14%
Quevedos	1 089	89,16%	6,52%	4,04%	0,28%
Santa Maria	63 263	9,10%	26,74%	62,79%	1,36%
São João do Polêsine	956	63,08%	22,28%	14,64%	0,00%
São Martinho da Serra	858	78,21%	16,55%	5,24%	0,00%
São Pedro do Sul	4 629	60,47%	18,30%	20,83%	0,41%
Silveira Martins	927	65,05%	21,47%	12,84%	0,65%
Toropi	2 000	95,85%	0,80%	3,35%	0,00%
Tupanciretã	5 450	37,65%	23,05%	39,08%	0,22%
Total da Região	108 798	31,96%	22,29%	44,38%	1,35%

Fonte: IBGE

Porém, como a população ocupada de Santa Maria corresponde a 58% da população ocupada da região, sob este critério também se conclui que a região do COREDE Central é especializada no setor de Serviços.

4.1.8 Produção agropecuária

Para complementar essa avaliação, deve-se levar em conta a produção das áreas plantadas de lavouras permanentes e temporárias, além da produção física agropecuária, o que é feito a seguir.

No período 1997-2007 a área plantada com lavoura temporária aumentou de 278.119 ha para 502.402 ha, uma elevação de 80%. Por sua vez, no mesmo período, a lavoura permanente foi elevada de 1.812 para 5.630 ha no mesmo período, um acréscimo de 210%.

Na lavoura permanente percebe-se que entre 2002 e 2006 as culturas selecionadas na tabela 16 tiveram o seguinte comportamento de sua produção física:

Tabela 16 - Quantidade produzida em t Lavoura Permanente

Produto	Anos		
	2002	2006	Variação
Banana	827	901	9%
Figo	184	166	-10%
Laranja	12.664	11243	-11%
Limão	408	429	5%
Pêssego	733	453	-38%
Uva	3790	3930	4%

Fonte: FEE

No mesmo período, a produção física da lavoura temporária comportou-se da seguinte forma:

Tabela 17 - Quantidade produzida em t Lavoura Temporária

Produtos	Anos		
	2002	2006	Variação
Amendoim	491	359	-27%
Arroz	235.101	261.540	11%
Batata-doce	14.416	5.704	-60%
Batata-inglesa	32.614	17.328	-47%
Cana-de-			
açúcar	70.340	62.382	-11%
Cebola	2.049	1.775	-13%
Ervilha	16	19	19%
Feijão	13.008	12.194	-6%
Fumo	19.844	23.710	19%
Mandioca	93.986	100.624	7%
Milho	119.523	137.869	15%
Soja	427.548	764.394	79%
Tomate	2.010	2.645	32%
Trigo	55.880	37.620	-33%

Fonte: FEE

Assim, percebe-se que tem havido crescimento das áreas plantadas com lavouras permanentes e temporárias e na produção física destas lavouras na região. Neste último

aspecto destacaram-se positivamente, na lavoura permanente, a produção de bananas, e, na temporária, a de ervilha. Quanto à área plantada, houve crescimento em todos os municípios, com a exceção de Toropi, conforme pode ser observado nas tabelas 18 e 19.

Tabela 18 - Setor Primário - evolução da área plantada de lavoura permanente (ha)

Municípios	Anos										
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Agudo	171	177	170	169	169	169	169	169	157	188	331
Dilermando de Aguiar	25	31	31	31	31	31	31	33	31	39	89
Dona Francisca	23	23	23	23	16	16	16	17	15	23	49
Faxinal do Soturno	64	64	64	65	63	64	66	47	50	41	111
Formigueiro	79	72	72	72	72	72	71	73	72	85	133
Itaara	29	29	31	31	35	35	35	55	17	60	251
Ivorá	100	94	96	96	123	115	115	117	77	96	184
Jari	66	60	63	60	54	54	54	59	52	60	110
Júlio de Castilhos	178	183	183	185	185	181	211	196	146	211	894
Nova Palma	201	185	187	187	179	171	171	176	111	186	726
Pinhal Grande	143	145	146	146	148	148	55	130	72	149	970
Quevedos	37	37	38	38	38	38	38	35	32	44	55
Santa Maria	131	128	140	160	156	152	152	152	148	181	248
São João do Polêsine	37	37	38	38	54	51	51	62	71	47	127
São Martinho da Serra	52	51	51	51	50	49	49	49	48	63	123
São Pedro do Sul	192	196	196	196	206	206	206	206	214	197	386
Silveira Martins	123	134	134	134	134	134	136	139	75	150	670
Toropi	72	66	64	64	50	50	50	51	51	56	74
Tupanciretã	89	78	79	79	87	87	87	85	87	111	99
Total da Região	1812	1790	1.806	1.825	1.850	1.823	1.763	1.851	1.526	1.987	5.630
Total do RS	151.990	157.574	165.088	162.130	162.564	172.634	172.225	158.121	174.782	176.145	177.899

Fonte: FEE

Tabela 19 - Setor Primário-evolução da área plantada de lavoura temporária – ha

Municípios	Anos										
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Agudo	17.287	16.465	17.784	18.024	18.123	20.591	20.766	21.708	20.908	20.895	20.781
Dilermando de Aguiar	5.032	4.970	5.982	6.116	6.511	5.569	6.359	14.186	15.706	14.165	11.899
Dona Francisca	3.647	3.642	3.728	3.866	3.848	4.019	4.049	3.981	3.346	4.028	4.112
Faxinal do Soturno	5.079	5.175	5.168	5.713	5.792	5.421	5.546	5.755	5.755	5.845	5.734
Formigueiro	9.379	9.589	9.032	9.186	11.544	12.349	13.221	13.231	12.976	13.076	12.581
Itaara	2.907	2.649	2.631	2.709	2.748	2.795	3.060	3.257	3.154	3.755	3.695
Ivorá	3.947	3.976	4.120	4.082	4.103	4.168	4.269	4.269	4.108	3.976	4.081
Jari	18.328	19.039	20.109	21.809	20.665	23.081	26.766	33.427	35.417	36.382	37.258
Júlio de Castilhos	45.211	56.140	58.159	62.819	69.097	73.204	78.624	85.271	86.495	89.652	92.777
Nova Palma	11.471	11.585	12.165	12.351	12.006	12.861	12.671	11.601	10.978	13.623	13.470
Pinhal Grande	14.529	14.794	16.434	17.001	21.138	19.315	20.662	19.891	19.561	20.778	20.534
Quevedos	11.021	11.406	11.879	12.429	15.949	18.304	23.047	22.557	23.485	23.633	24.221
Santa Maria	18.058	16.094	17.909	17.131	17.841	24.047	28.309	32.791	33.782	40.613	41.295
São João do Polêsine	2.458	2.515	2.597	2.630	2.630	2.892	2.905	2.925	2.815	856	2.788
São Martinho da Serra	8.321	12.561	7.976	8.791	11.891	15.652	14.562	25.715	30.275	26.275	26.041
São Pedro do Sul	13.036	11.886	11.406	11.315	11.377	12.435	12.880	12.403	13.333	13.250	12.386
Silveira Martins	4.561	4.729	4.328	3.553	2.657	2.955	3.102	3.330	3.235	3.527	3.919
Toropi	4.799	5.027	5.067	5.053	4.723	4.733	4.743	4.448	4.847	4.547	4.392
Tupanciretã	79.048	85.194	78.021	97.016	101.291	120.716	146.713	144.817	152.459	157.653	160.438
Total da Região	278.119	297.436	294.495	321.594	343.934	385.107	432.254	465.56	482.635	496.529	502.402
Total do RS	6.870.870	6.738.015	6.712.808	6.855.647	6.951.412	7.307.665	7.744.954	8.212.434	8.051.809	7.716.489	7.802.254

Fonte: FEE

4.1.9 Comércio exterior da região

O gráfico 11 mostra que a região do COREDE Central tem uma participação maior nas importações do que nas exportações do Estado. Somente no ano de 2004 é que a participação das exportações foi maior do que a das importações. Por outro lado, a região retomou em 2008 a participação obtida em 2003 nas exportações do Estado, movimento que também ocorreu com a participação relativa das importações.

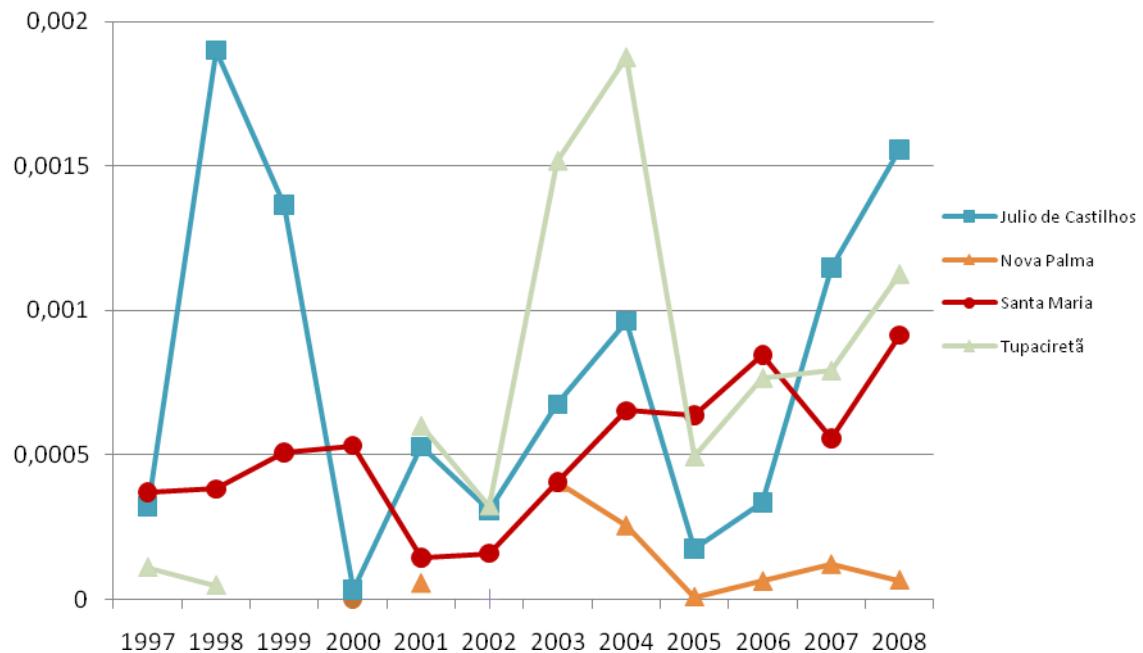
Gráfico 11 - Participação nas exportações e importações do COREDE Central em relação ao RS de 1997 a 2008



Fonte: MDIC

Comparando-se os municípios da região, em termos de participação nas exportações do Estado, os destaques são os municípios de Júlio de Castilho, Nova Palma, Santa Maria e Tupanciretã, conforme o gráfico 12.

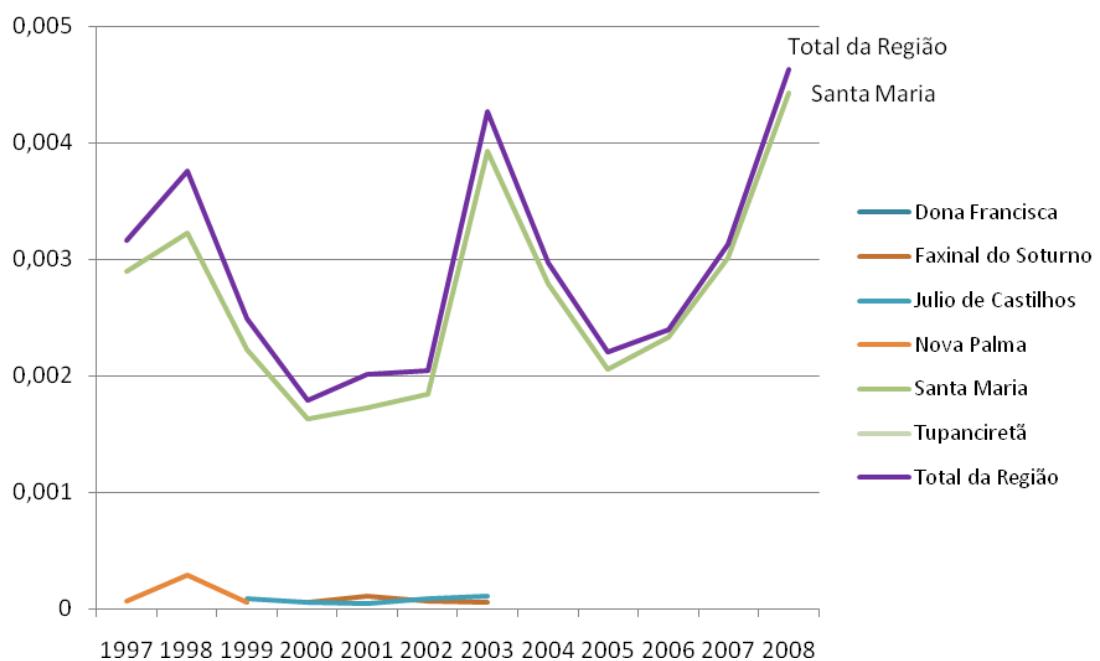
Gráfico 12 - Participação dos municípios do COREDE Central nas exportações do RS de 1997 a 2008



Fonte: MDIC

No caso das importações, é flagrante o destaque de Santa Maria que, inclusive, tem se aprofundado nos últimos anos, fazendo-o ser responsável pela quase totalidade das importações da região.

Gráfico 13 - Participação dos municípios do COREDE Central nas importações do RS de 1997 a 2008

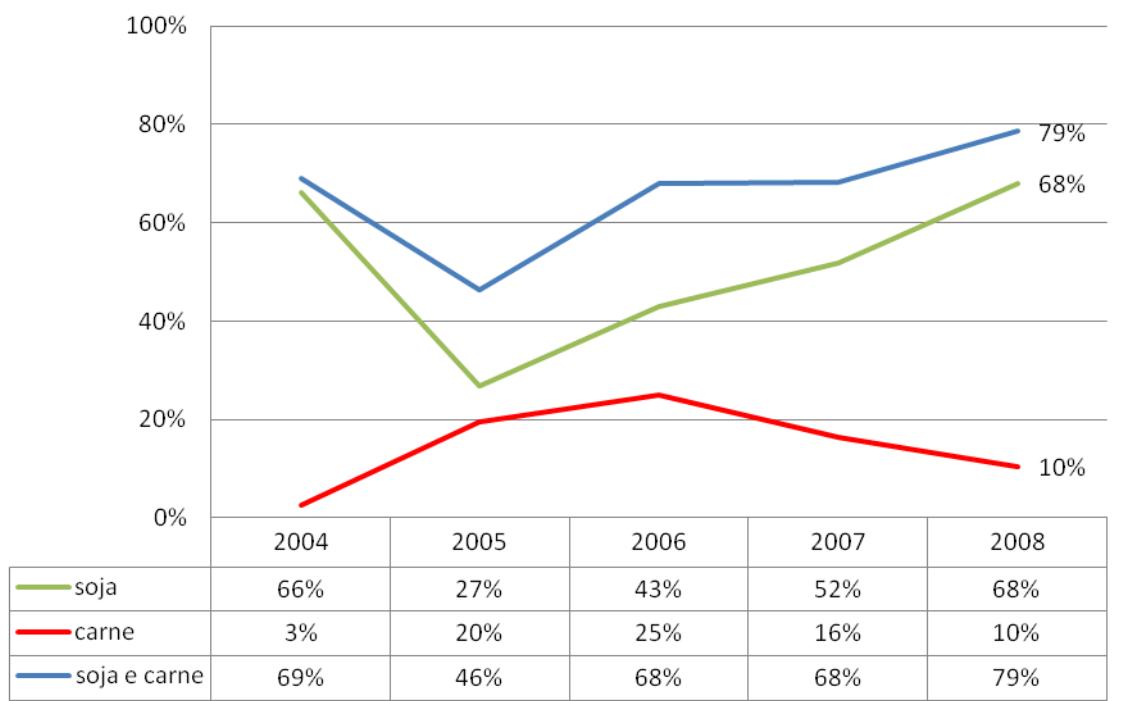


Fonte: MDIC

4.1.10 Produtos e parceiros comerciais nas exportações e nas importações

Analizando o período de 2004 a 2008, nota-se que a soja e a carne são os principais produtos exportados pela região, representando 79% do valor das exportações em 2008. Destaca-se a soja, que representa 68% da totalidade das exportações naquele mesmo ano.

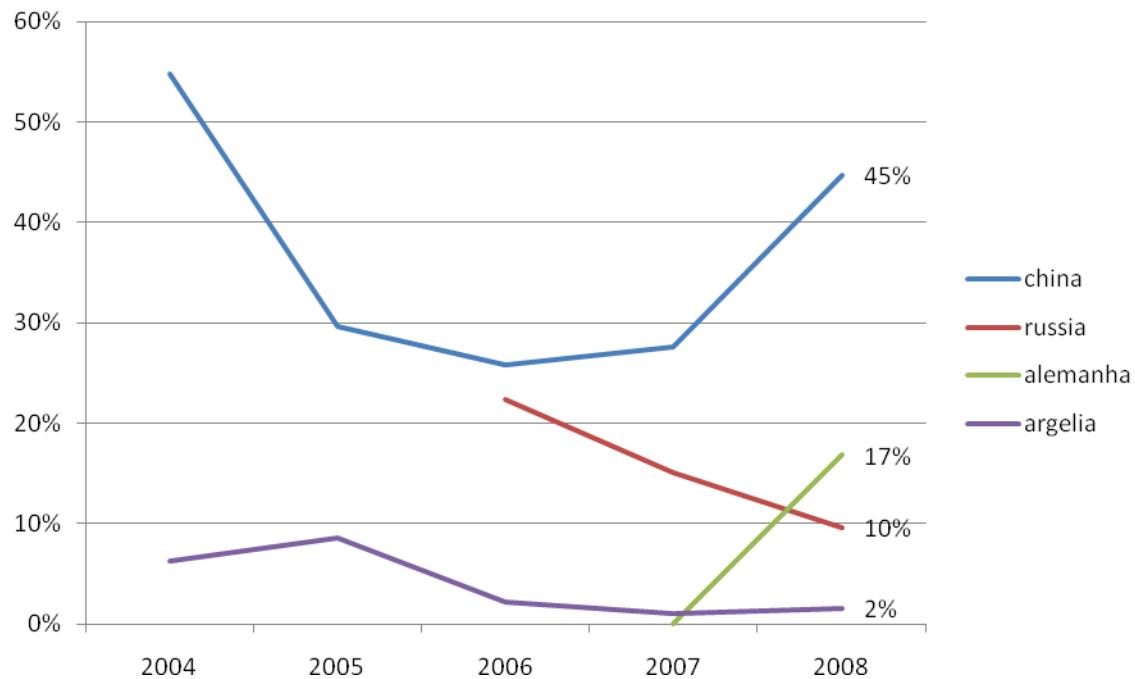
Gráfico 14 - Participação dos principais produtos da região nas exportações de 2004 a 2008



Fonte: MDIC

No período analisado, a China aparece como maior parceiro comercial da região com 40% das exportações, seguido de Rússia (10%), Alemanha (6%) e Argélia (4%).

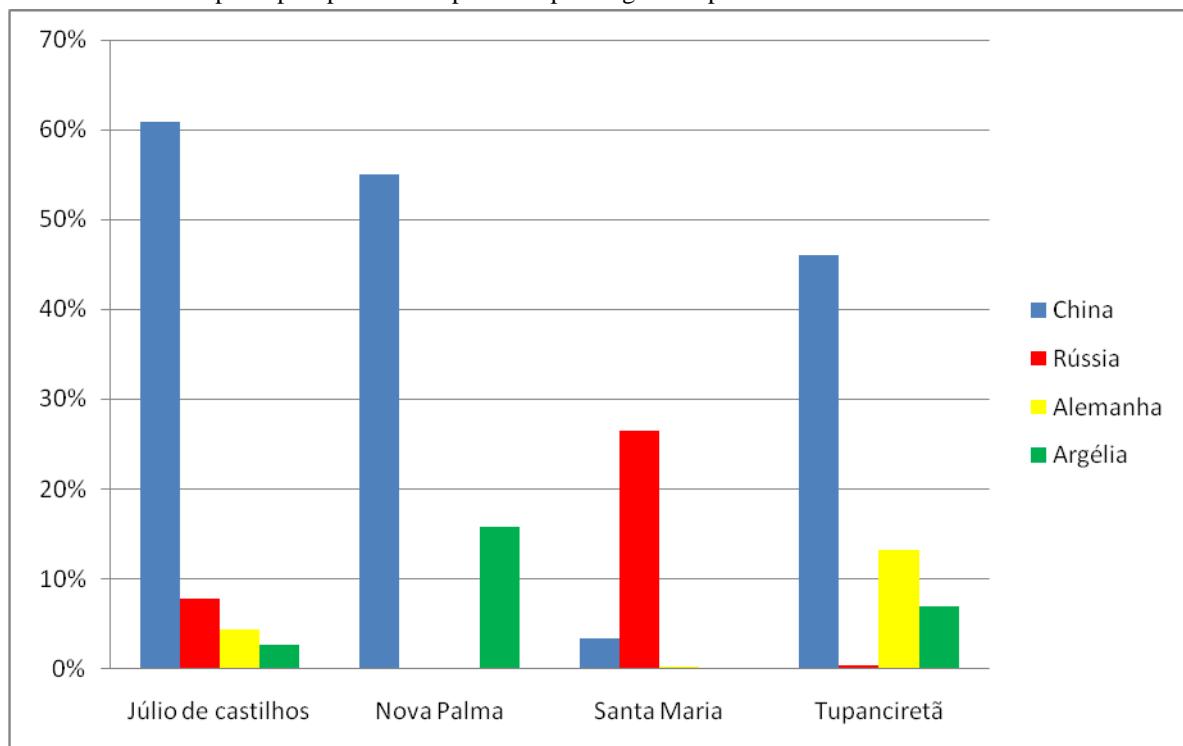
Gráfico 15 - Evolução da participação dos principais parceiros comerciais da região de 2004 a 2008



Fonte: MDIC

A seguir, destaca-se os municípios da região que mais exportam: Júlio de Castilhos, Nova Palma, Santa Maria e Tupanciretã e mostra-se os principais importadores desses municípios (que são por consequência os principais importadores também do COREDE Central). A China aparece como principal importador desses municípios, à exceção do caso de Santa Maria, que tem como principal importador a Rússia.

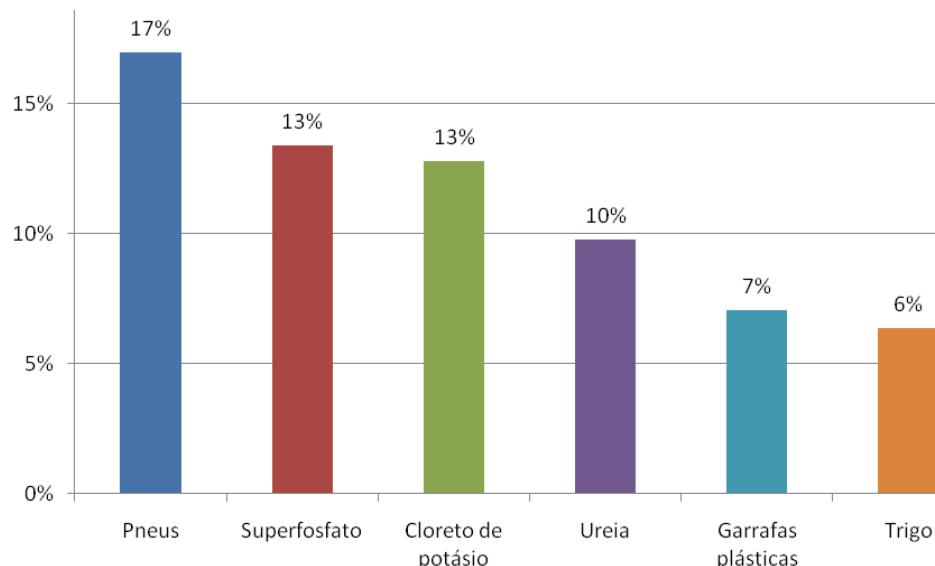
Gráfico 16 - Destino dos principais produtos exportados pela região no período de 2004 a 2008



Fonte: MDIC

Quanto aos produtos importados, apresentamos o gráfico 17. Lembra-se que Santa Maria é o grande importador da região, motivo que leva a apresentar-se nele apenas os principais produtos importados por Santa Maria. Os produtos destacados no gráfico são responsáveis por 66% das importações de Santa Maria entre 2004 e 2008.

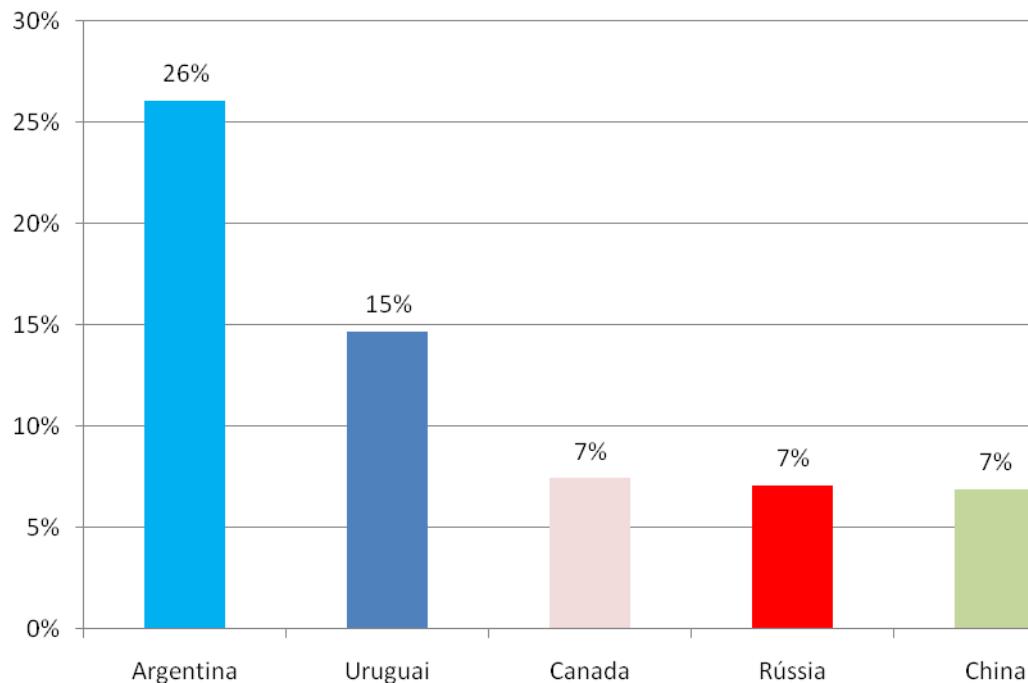
Gráfico 17 - Principais produtos importados por Santa Maria entre 2004 e 2008



Fonte: MDIC

Por seu turno, destaca-se no gráfico 18 os principais países dos quais Santa Maria importa, entre estes destaca-se a Argentina, seguido do Uruguai. Vale frisar que os países apresentados são responsáveis por 62% de tudo que Santa Maria importa.

Gráfico 18 - Principais países de origem das importações de Santa Maria entre 2004 e 2008



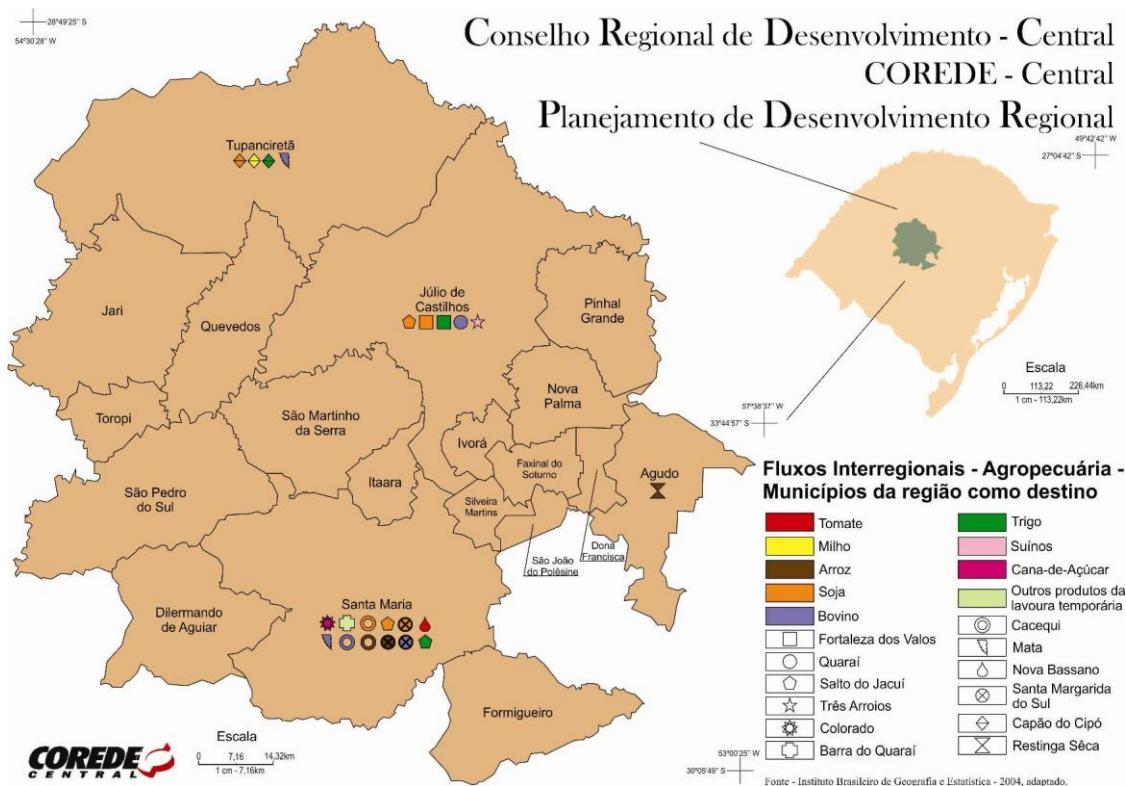
Fonte: MDIC

4.1.11 Comércio intrarregional e inter-regional

Do ponto de vista das relações comerciais dos municípios do COREDE Central com municípios de outras regiões do Estado e do país, considerando-se apenas produtos agropecuários, pode-se tecer as seguintes considerações, baseadas em informações do IBGE, ano 2004.

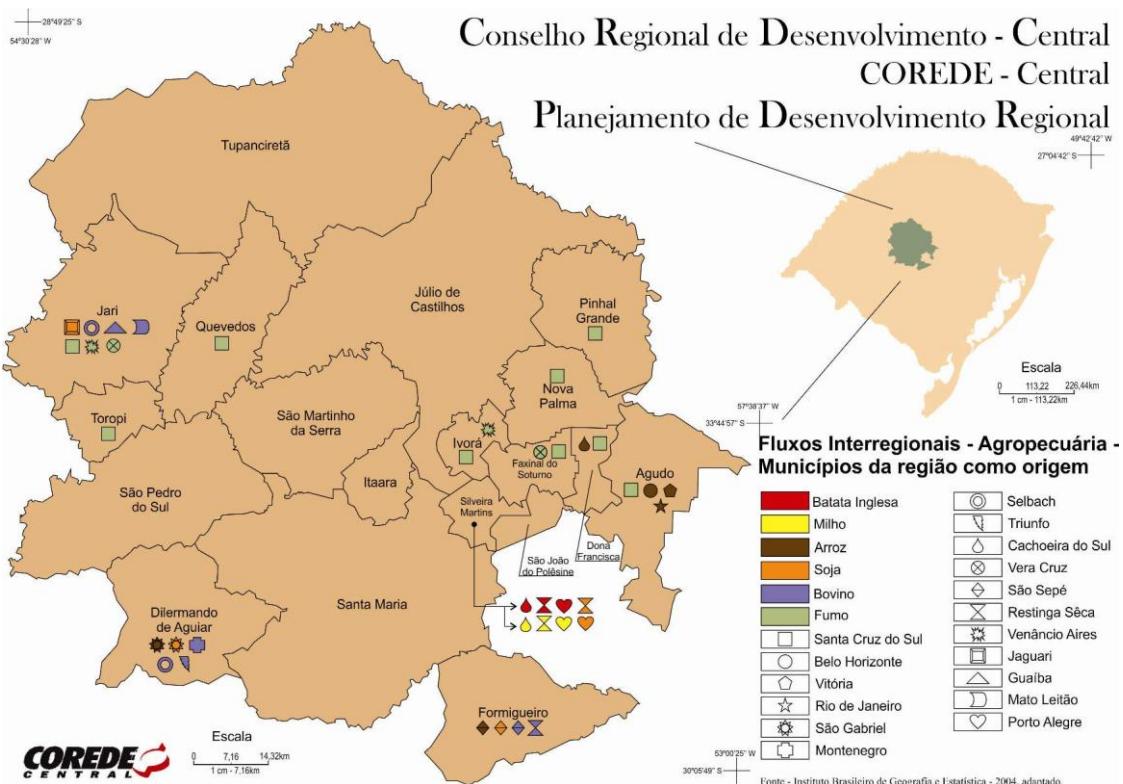
No mapa 4 tem-se os municípios da região como destino de produtos agropecuários oriundos de municípios externos a ela. Esses produtos são tomate, milho, arroz, trigo, etc... e se destinam a Agudo, Júlio de Castilhos, Tupanciretã e Santa Maria. O destaque fica por conta desse último município, destino de uma grande variedade de produtos de fora da região. Os municípios de origem desses produtos incluem municípios de fora do Estado do Rio Grande do Sul.

Mapa 4 - Fluxos Inter-regionais – Municípios da região como destino



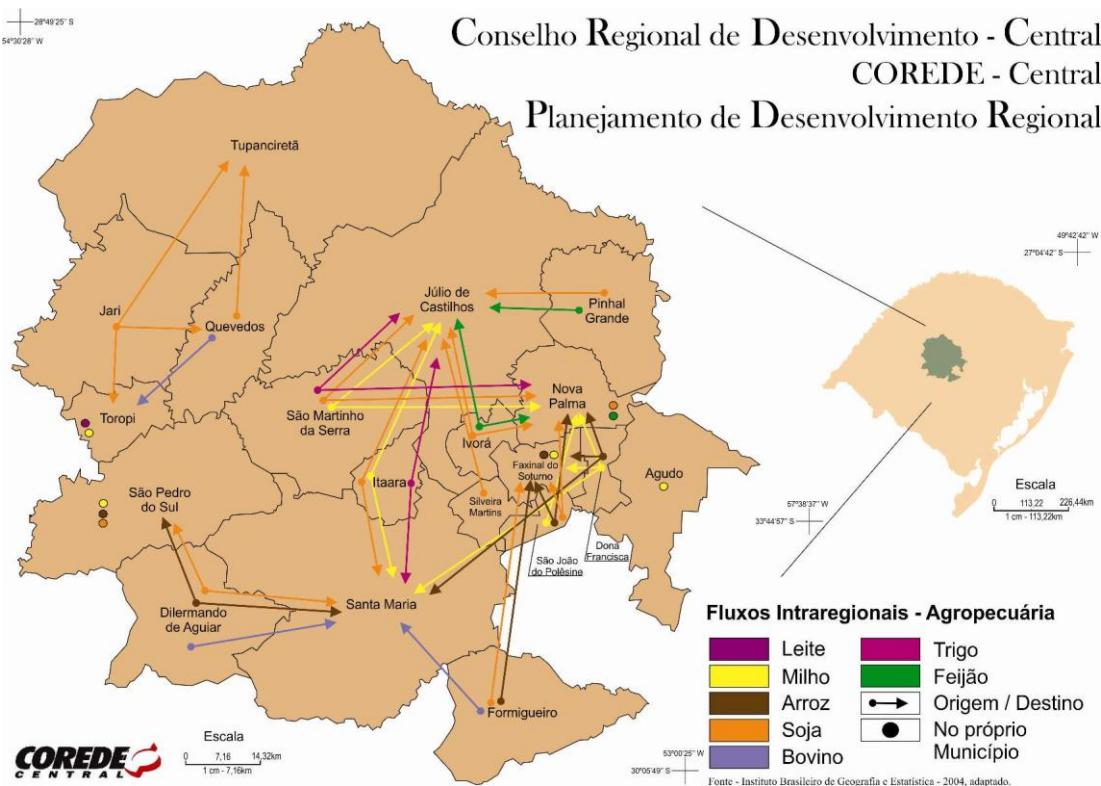
Adiante, no mapa 5, apresenta-se os municípios da região do COREDE Central como origem de produtos agropecuários comercializados com municípios de fora da região. Percebe-se que, ao contrário da situação acima descrita, Santa Maria não aparece como destaque, enquanto outros municípios, que não os acima mencionados (com exceção de Agudo), aparecem como origem desses fluxos comerciais. Dentre os produtos que se destacam estão o fumo, destinado principalmente a Santa Cruz do Sul, e que tem por origem vários municípios do COREDE Central. A comercialização desse produto é acompanhada pela de soja, bovinos, arroz e milho para municípios, inclusive, de fora do Rio Grande do Sul.

Mapa 5 - Fluxos Inter-regionais - Municípios da região como origem



No mapa 6, são apresentados os produtos agropecuários comercializados entre os municípios da região. As setas indicam o fluxo desse comércio entre municípios enquanto os pontos mostram que o município é destino da própria produção. Nessa última condição aparecem Agudo, Faxinal do Soturno, São Pedro do Sul, Nova Palma e Toropi, para milho, arroz e soja. Dos fluxos entre os municípios pode-se destacar os de soja que partem de Jari, Quevedos, Dilermando de Aguiar e Itaara, por exemplo. Por destino desse produto pode-se citar Tupanciretã, Quevedos e Júlio de Castilhos, este último o principal município de destino de soja da região (considerando o comércio intrarregional). Outros produtos que podem ser citados são o milho e o trigo, além de bovinos. Sendo que este último tem por principais destinos Toropi e Santa Maria, município que também é destino de soja. Outros fluxos intrarregionais importantes são os de trigo e feijão.

Mapa 6 - Fluxos Intrarregionais



4.1.12 Finanças Municipais

Seguindo, apresenta-se uma avaliação da importância do retorno do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) nas finanças municipais. Nas tabelas abaixo apresenta-se o percentual de participação das transferências de ICMS e do FPM na arrecadação dos municípios. Os tons de verde representam que essa participação é de até 37%, enquanto os tons amarelo-alaranjados representam percentuais entre 38% e 65% e os tons de vermelho acima de 65%. Os percentuais crescem do verde mais forte para o mais claro, passando pelo amarelo mais claro e indo em direção ao laranja e ao vermelho mais fortes.

No caso do retorno do ICMS⁹, pode-se destacar os municípios de Itaara, Ivorá, Silveira Martins, São João do Polêsine e Toropi entre aqueles de menor participação do retorno do ICMS em suas receitas. Nesses municípios a participação do retorno do ICMS na receita é de 20% ou menos. E, entre os municípios com maior participação do ICMS na receita estão Pinhal Grande (que chegou a 48% em 2003), Nova Palma, Tupanciretã e Júlio de Castilhos. À título de comparação, no total da região essa participação fica entre 21% e 26% no período considerado.

⁹A evolução do Índice de Retorno do ICMS é determinada, basicamente, pela evolução do Valor Adicionado Bruto, examinada anteriormente.

Tabela 20 - Finanças Públicas Municipais - participação das transferências de ICMS nas receitas arrecadadas totais

Municípios	Ano						
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Agudo	23%	24%	24%	26%	24%	24%	24%
Dilermando de Aguiar	24%	29%	29%	29%	25%	22%	24%
Dona Francisca	21%	24%	23%	23%	18%	19%	18%
Faxinal do Soturno	19%	23%	21%	22%	21%	17%	18%
Formigueiro	26%	32%	29%	31%	27%	25%	27%
Itaara	13%	16%	16%	15%	14%	14%	11%
Ivorá	15%	19%	17%	17%	16%	14%	16%
Jari	26%	32%	29%	35%	32%	30%	31%
Julio de Castilhos	32%	35%	34%	40%	39%	32%	34%
Nova Palma	21%	29%	40%	45%	40%	31%	31%
Pinhal Grande	42%	48%	47%	42%	37%	34%	32%
Quevedos	23%	28%	26%	30%	27%	25%	27%
Santa Maria	19%	21%	18%	20%	20%	19%	17%
São João do Polêsine	13%	18%	19%	19%	16%	15%	14%
São Martinho da Serra	24%	30%	30%	30%	27%	25%	25%
São Pedro do Sul	18%	20%	20%	20%	20%	18%	19%
Silveira Martins	14%	20%	16%	16%	14%	13%	13%
Toropi	18%	18%	19%	20%	16%	16%	19%
Tupanciretã	35%	36%	38%	45%	42%	31%	31%
Total da Região	22%	25%	23%	26%	25%	22%	21%

Fonte: TCE

Quanto à participação dos repasses do FPM na arrecadação dos municípios da região percebe-se, pela tabela abaixo, que Santa Maria, Pinhal Grande, Tupanciretã, São Pedro do Sul, Agudo e Nova Palma são aqueles nos quais ela é menor. Entre os municípios de maior participação estão Silveira Martins, Ivorá, Toropi, Quevedos, São Martinho e São João do Polêsine. Na média da região, essa participação ficou entre 23% e 29%.

Tabela 21 - Finanças Públicas Municipais - evolução das transferências do FPM nas receitas arrecadadas totais

Municípios	Anos						
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Agudo	32%	29%	29%	33%	31%	38%	32%
Dilermando de Aguiar	53%	54%	53%	54%	52%	50%	54%
Dona Francisca	41%	50%	46%	48%	48%	53%	55%
Faxinal do Soturno	41%	38%	37%	40%	42%	38%	46%
Formigueiro	34%	34%	35%	38%	36%	39%	44%
Itaara	51%	50%	49%	52%	52%	51%	47%
Ivorá	60%	55%	52%	55%	48%	56%	67%

Jari	47%	44%	46%	45%	45%	51%	55%
Júlio de Castilhos	34%	28%	27%	28%	29%	33%	32%
Nova Palma	36%	29%	26%	26%	28%	32%	33%
Pinhal Grande	20%	18%	19%	22%	27%	31%	32%
Quevedos	57%	53%	50%	51%	51%	58%	59%
Santa Maria	14%	14%	13%	15%	16%	17%	16%
São João do Polêsine	49%	55%	53%	50%	54%	56%	56%
São Martinho da Serra	52%	48%	47%	49%	47%	53%	56%
São Pedro do Sul	28%	27%	28%	30%	31%	31%	34%
Silveira Martins	56%	55%	52%	59%	55%	59%	69%
Toropi	56%	54%	51%	56%	55%	58%	64%
Tupanciretã	30%	24%	23%	24%	24%	26%	28%
Total da Região	25%	24%	23%	25%	27%	29%	28%

Fonte: TCE

A seguir, faz-se uma avaliação da participação conjunta dos repasses de ICMS e do FPM nas finanças municipais, com base na tabela a seguir. Somados, esses repasses tem a menor participação na arrecadação do município de Santa Maria, onde alcançou o mínimo de 31% em 2004 e o máximo de 36% em 2006 e 2007. Outro município em que esse percentual está entre os menores do que o da média da região, que vai de 46% a 51%, é São Pedro do Sul. Os demais tem uma participação maior que a média e, no caso de Jari, chega a ser de 86% em 2006. Outros municípios de mais alta participação desses repasses nas receitas são Dilermando de Aguiar, Ivorá e Quevedos.

Tabela 22 - Finanças Públicas Municipais - evolução das transferências do ICMS e FPM nas receitas arrecadadas totais

Municípios	Anos						
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Agudo	55%	54%	54%	59%	55%	62%	55%
Dilermando de Aguiar	77%	83%	81%	83%	77%	71%	78%
Dona Francisca	63%	74%	69%	72%	66%	71%	73%
Faxinal do Soturno	60%	61%	58%	62%	63%	56%	64%
Formigueiro	60%	66%	64%	69%	63%	64%	72%
Itaara	63%	66%	66%	68%	66%	65%	58%
Ivorá	76%	75%	68%	72%	64%	70%	84%
Jari	73%	75%	75%	80%	78%	81%	86%
Júlio de Castilhos	66%	63%	61%	68%	69%	65%	66%
Nova Palma	57%	58%	67%	72%	68%	63%	63%
Pinhal Grande	62%	66%	66%	64%	64%	64%	64%
Quevedos	80%	81%	77%	81%	78%	83%	85%
Santa Maria	33%	34%	31%	35%	36%	36%	33%
São João do Polêsine	61%	73%	73%	69%	70%	71%	70%
São Martinho da Serra	76%	78%	77%	80%	74%	79%	82%
São Pedro do Sul	46%	48%	48%	50%	51%	49%	53%
Silveira Martins	70%	75%	68%	75%	70%	73%	83%
Toropi	75%	72%	70%	75%	71%	74%	82%
Tupanciretã	64%	61%	61%	69%	66%	57%	60%
Total da Região	47%	49%	46%	51%	51%	50%	49%

Fonte: TCE

Como vê-se na tabela 22, a participação do ICMS e do FPM na receita de todos os municípios da região fica entre 46% e 51%, o que também é mostrado no gráfico abaixo. No gráfico 19, essa participação é comparada com a das demais receitas dos municípios, sejam próprias ou não.

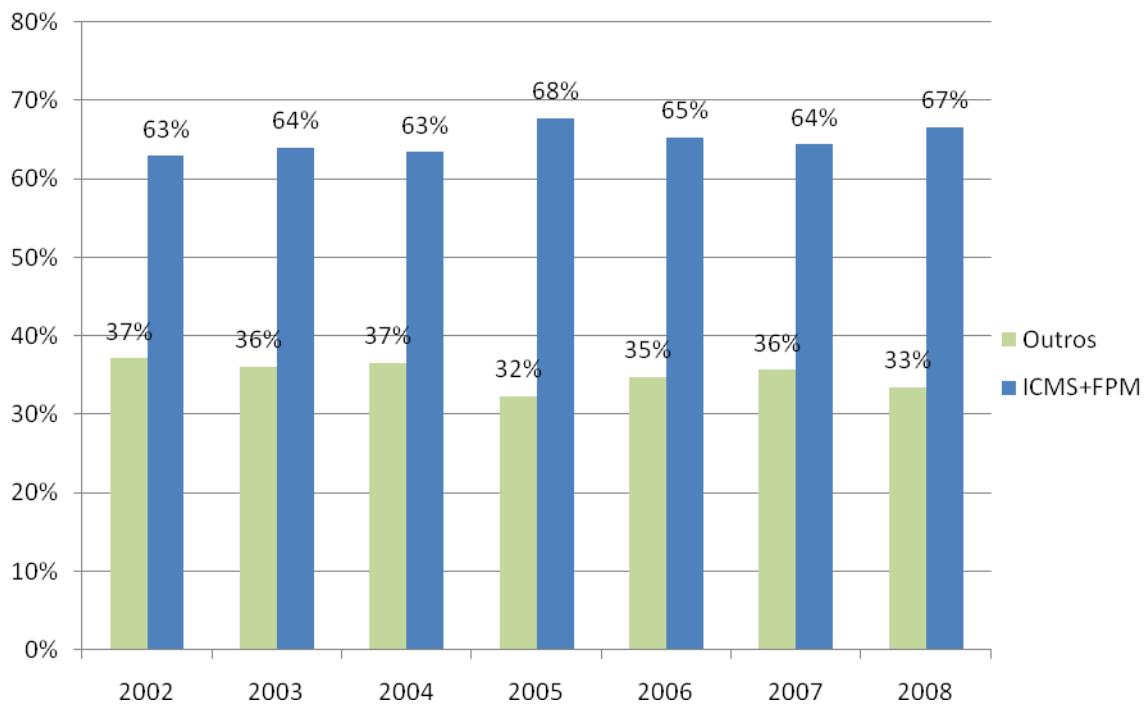
Gráfico 19 - Participação do ICMS e FPM nas receitas dos municípios do COREDE Central de 2002 a 2005



Fonte: TCE

Mas como Santa Maria tem uma composição de receita onde FPM e ICMS têm importância bem menor do que nos demais municípios, pode-se mostrar que a participação daquelas duas receitas na arrecadação da região fica bem diferente se Santa Maria é desconsiderado. Isso é mostrado no gráfico 20, onde vê-se que, sem considerar Santa Maria, deixa de haver equilíbrio entre a participação das transferências de ICMS e FPM com outros tipos de receitas. Nessa situação, a participação daquelas transferências chega a ser de quase 70%.

Gráfico 20 - Participação do ICMS e FPM nas receitas dos municípios do COREDE Central de 2002 a 2008



Fonte: TCE

Esses dados mostram a alta dependência dos municípios da região em relação a transferências a União e do Estado, com exceção de Santa Maria. Se considerar-se todos os municípios e todos os anos, a média da participação dos repasses do ICMS nas receitas municipais é de 25%, enquanto esse percentual chega a 41% no caso dos repasses do FPM. Em conjunto, as duas receitas chegam a 66% da arrecadação dos municípios da região no período 2002-2008.

Sendo o critério para distribuição do FPM a população dos municípios, a variação dessa receita depende, basicamente, da arrecadação de Imposto de Renda (IR) e Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) pela União. Assim, mesmo que cresçam as atividades econômicas num determinado município, e isso leve ao aumento da arrecadação daqueles tributos pela União, o município não terá modificada sua participação percentual no FPM (exceto se houver um aumento populacional), embora o volume de recursos que venha a receber do Fundo passe a ser maior futuramente.

Algo diferente ocorre com o retorno do ICMS para os municípios. Isso porque os critérios que compõem o Índice de Participação dos Municípios na distribuição do ICMS são: Valor Adicionado, população, área do município, número de propriedades rurais, produtividade primária, mortalidade infantil, evasão escolar e participação no Programa Integração. Desses critérios, 75% é definido pelo Valor Adicionado, o que mostra sua importância para a arrecadação dos municípios. Por vários motivos: porque quanto maior a agregação de valor pelas atividades econômicas, maior o valor a ser distribuído entre os municípios; e quanto mais crescer a agregação de valor em um determinado município em relação aos demais, maior será a parte do Valor Adicionado acrescido que caberá a esse município. E vice-versa.

Assim sendo, crescendo a atividade econômica em um determinado município, sua participação na arrecadação total de ICMS se elevará em relação à dos demais. Mas não apenas por

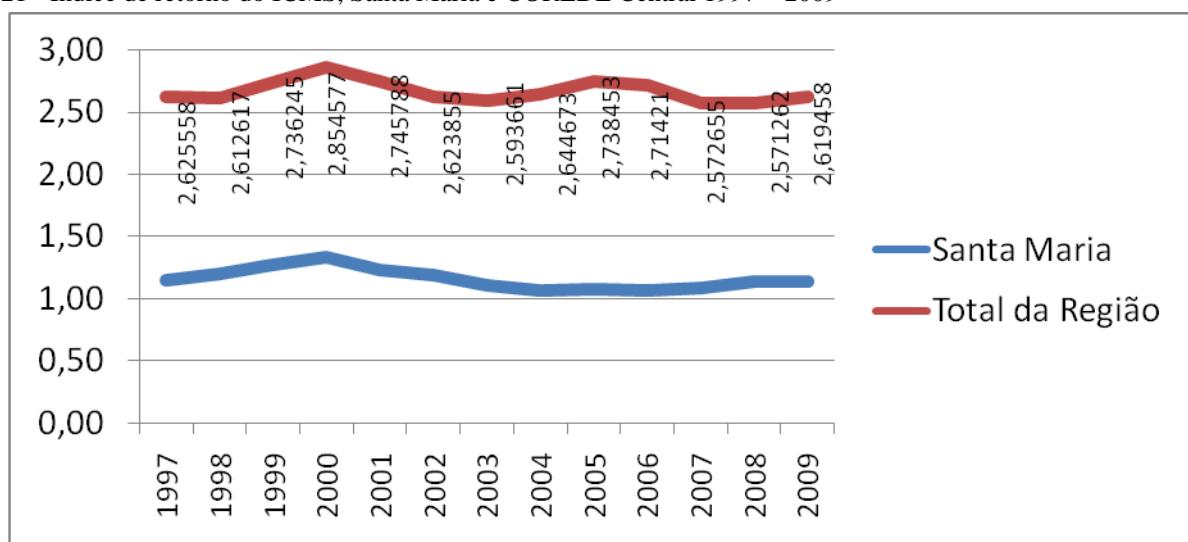
isso. O Valor Adicionado é importante principalmente porque ele é a principal (ou das principais) variável sobre a qual o município pode atuar para ver aumentada sua arrecadação. Vale dizer: se o município adotar políticas que elevem o nível de atividade econômica, ele ganhará por dois motivos: porque o bolo tributário a ser dividido será maior (o que beneficiará também o Estado e os demais municípios); e porque, tendo maior atividade econômica, sua participação no bolo aumentado também crescerá. E isso devido ao já mencionado peso de 75% do Valor Adicionado na composição do índice de retorno do ICMS.

Assim, fica clara a necessidade de os municípios da região atuarem para elevar o nível de atividade econômica e, por consequência, o Valor Adicionado, o que se refletirá em elevação do Índice de Retorno do ICMS. Deve-se considerar, porém, que há uma defasagem de dois anos entre a criação de Valor Adicionado e seu reflexo na definição do Índice de Retorno do ICMS. O comportamento de tal Índice nos últimos anos é abordado a seguir.

4.1.13 Evolução do Índice de Retorno do ICMS

Percebe-se, pelo gráfico 21, que o Índice de Retorno do ICMS dos municípios da região considerados em conjunto decresceu depois de 2000, apesar de ter experimentado uma recuperação em 2005. Em 2009 tal Índice representa 8% a menos que o verificado em 2000. Considerando-se separadamente cada município, vê-se que Santa Maria, o de maior índice do COREDE Central, apresentou um comportamento semelhante, embora o decréscimo do índice tenha chegado a 15% em relação a 2000.

Gráfico 21 - Índice de retorno do ICMS, Santa Maria e COREDE Central 1997 – 2009

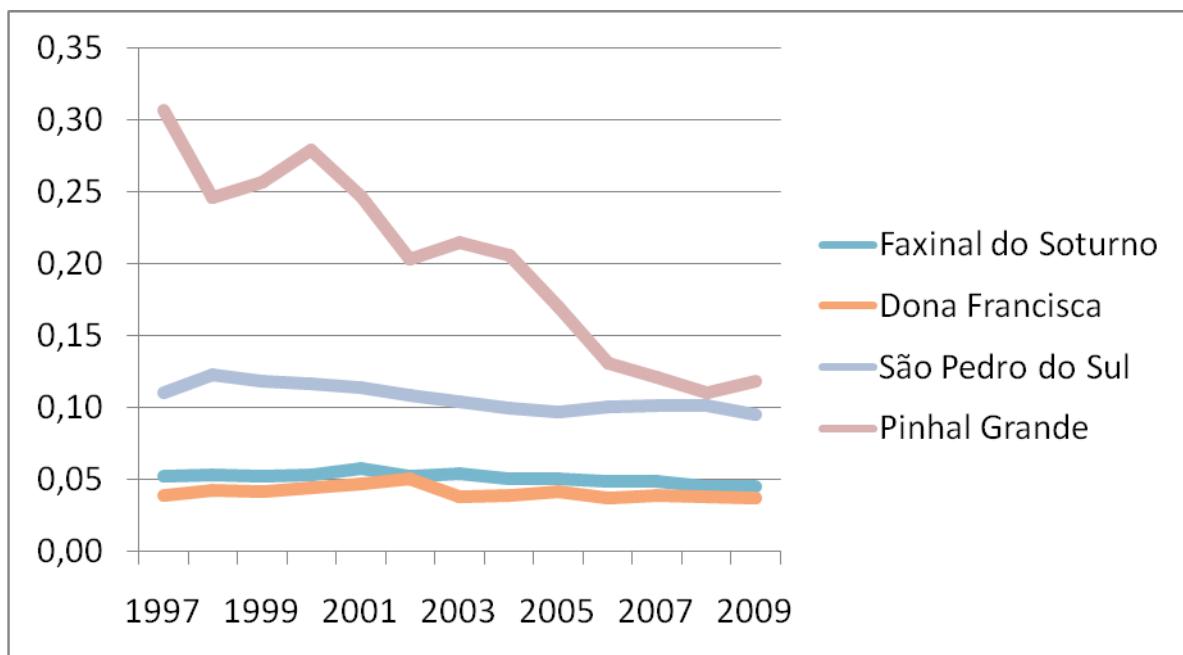


Fonte: SEFAZ-RS

No entanto, o maior decréscimo ocorreu em Pinhal Grande, com 58%, e São Pedro do Sul (-18%), Dona Francisca (-17%) e Faxinal do Soturno (15%). Entre os municípios que tiveram seu retorno acrescido em relação a 2000 pode-se destacar: Dilermando de Aguiar (17%), Toropi (18%),

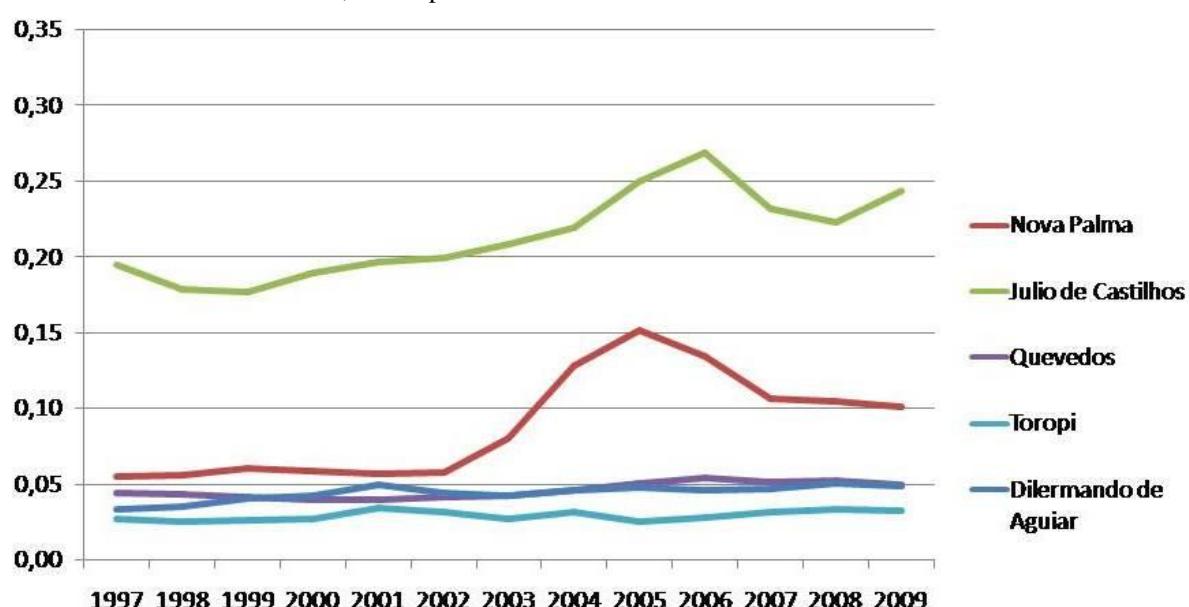
Quevedos (26%), Júlio de Castilhos (18%) e Nova Palma (72%). Nos gráficos abaixo apresenta-se dois grupos de municípios: os que tiveram crescimento e os que tiveram queda no Retorno do ICMS entre 2000 e 2009.

Gráfico 22 - Índice de retorno do ICMS, municípios selecionados 1997 – 2009



Fonte: SEFAZ - RS

Gráfico 23 - Índice de retorno do ICMS, municípios selecionados 1997 – 2009



Fonte: SEFAZ - RS

5. ANÁLISE ECONÔMICA TÉCNICA

Fundamentos de um programa de desenvolvimento econômico para o COREDE Central - Carlos Aguedo Nagel Paiva

5.1 Introdução

O COREDE Central apresenta especificidades que complexificam a identificação de suas potencialidades e gargalos para o desenvolvimento econômico. Dentre estas, cabem destacar três: 1) a presença do município Santa Maria, que assume funções de uma espécie de “sub-capital” da porção centro-sul do Estado e cujo raio de influência transcende o COREDE significativamente; 2) a posição geográfica excêntrica (fora do centro) deste município-polo, no extremo sul do COREDE; e 3) a reunião em um mesmo COREDE de municípios com padrões marcadamente distintos de ocupação-colonização¹⁰ e, por consequência, com padrões fundiários, culturais e cívico-políticos também distintos.

Ao longo deste trabalho procuraremos enfrentar tais dificuldades. Mas o faremos de forma distinta, uma vez que a complexidade imposta por cada uma das três determinações listadas acima também é distinta. Desde logo, as questões que emergem da posição geográfica de Santa Maria são facilmente perceptíveis: o núcleo urbano deste município interage, intercambia e presta serviços para um território muito mais amplo do que aquele representado pelo COREDE. Desta forma não podemos tomar a dinâmica do COREDE Central como referência para avaliar a evolução potencial das demandas por serviços urbanos que deverão incidir sobre Santa Maria nos próximos anos. **Se é verdade que Santa Maria depende das demandas dos municípios do seu entorno para viabilizar seu crescimento econômico, também é verdade que este entorno transcende, em muito, o COREDE Central.** Um exemplo pode ajudar na compreensão desta questão.

Uma das variáveis mais importantes quando se busca avaliar a dinâmica socioeconômica de um determinado território é a evolução demográfica do mesmo. Territórios que estão perdendo população em termos absolutos (vale dizer: o número de habitantes diminui ao longo do tempo) ou relativos (caí a participação do município ou região na população do Estado) são territórios que não estão gerando suficientes oportunidades de trabalho, de realização, e de apropriação de renda para os seus habitantes em comparação com aqueles territórios que estão atraindo migrantes. Coloquialmente diz-se que este é um território que está ficando “para trás”.

Ora, se tomamos a **evolução demográfica** do COREDE Central e do município de Santa Maria entre os anos de 1991 e 2007 (tabela 1 no anexo estatístico 08 CD-ROM), somos levados a crer que a região (e seu polo) vem apresentando um desempenho no mínimo razoável. Na verdade, a população do COREDE Central cresceu a uma taxa média de 1,04% a.a. entre 1991 e 2007 e a

¹⁰ Pensamos aqui, em especial, nos municípios da chamada Quarta Colônia Italiana – Dona Francisca, Faxinal do Soturno, Ivorá, Nova Palma, Pinhal Grande, Restinga Seca, São João do Polêsine, Silveira Martins – e o município de Agudo (de colonização alemã), de um lado, e os municípios de colonização luso-espanhola (como Santa Maria, Tupanciretã e Júlio de Castilhos), cujos primeiros movimentos de ocupação se associam à distribuição de sesmarias ou à mera tomada de posse de territórios sobre os quais Portugal ainda não havia firmado soberania, a despeito da Coroa Espanhola já haver perdido o controle efetivo sobre os mesmos.

uma taxa média de 0,69% a.a. entre 2000 e 2007, mantendo-se na décima primeira posição entre os 28 COREDEs do Estado.

Não obstante, esta primeira impressão se desvanece quando atentamos para dois fatos: 1) o COREDE Central só apresenta taxas positivas de crescimento populacional entre 2000-2007 porque o crescimento de Santa Maria foi suficiente para compensar o crescimento **negativo** de parcela expressiva dos demais municípios. De fato, o “COREDE Central sem Santa Maria” perdeu população a uma taxa média anual de -0,23% a.a. entre 2000 e 2007; 2) não apenas os municípios menos populosos do COREDE Central perderam população, mas este fenômeno também se manifestou em diversos municípios associados a outros COREDEs da porção sudoeste do Estado que têm Santa Maria como polo de referência.

O mapa 01 no Anexo Cartográfico 09 CD-ROM expõe esta situação com mais nitidez do que a que se poderia conseguir com palavras. Todos os municípios representados em tom pastel apresentaram **decréscimo** populacional entre 1991 e 2000. E todos os municípios representados em cor areia escuro apresentaram crescimento populacional **inferior à média do Estado** no mesmo período. Como se pode ver, **não há um único município nas imediações de Santa Maria que tenha apresentado ganhos de participação na população estadual entre 1991 e 2007**¹¹. O que impõe uma questão crucial: se Santa Maria é, antes de mais nada, um polo fornecedor de serviços para a ampla comunidade de municípios do seu entorno, que perspectivas econômicas se anunciam para este polo na medida em que o número de seus consumidores e/ou usuários potenciais está estagnado ou decrescendo?

Antes que possamos delinear alguma resposta a esta questão, vale considerar, ainda, o terceiro componente apontado acima como “complexificador” de nossa análise: a diversidade interna ao COREDE Central. Tal como se pode observar na tabela 2 do Anexo Estatístico 08 CD-ROM, o COREDE Central não se caracteriza por apresentar padrões fundiários, topográficos e edafoclimáticos¹² homogêneos. O que implica reconhecer que não apenas as características **atuais** da produção agropecuária nos diversos municípios são distintas, mas que também são heterogêneas as potencialidades de desenvolvimento e reconversão produtiva dos distintos municípios do COREDE. E dada a centralidade que a reconversão produtiva da agropecuária assume para a região como um todo – inclusive, como veremos, para Santa Maria – a heterogeneidade fundiária, topográfica e edafoclimática complexifica não só o planejamento como a própria implementação política de programas de reconversão que terão de ser distintos para distintas porções do território. Uma dificuldade que é exponenciada pelo fato da região não contar com instituições e instrumentos de políticas públicas aptos a planejar e financiar qualquer reconversão efetiva.

Na verdade, a autonomia da região para “eleger o seu futuro” é mínima no plano institucional-formal. A região só conquistará esta autonomia se os agentes públicos e a sociedade civil organizada se articularem em torno de um programa bem determinado e trabalharem pela sua implementação junto aos órgãos públicos estaduais e federais que contam com os instrumentos fiscais e financeiros necessários à consecução daquele programa. Mas como obter consenso e ação

¹¹ Ao contrário do que ocorre no eixo Porto Alegre/Caxias do Sul - centro dinâmico do Estado - onde as divisas intermunicipais se esvanecem e dão espaço a uma única mancha comum.

¹² Por padrão edafoclimático entendemos o conjunto das variáveis (pluviometria, fertilidade do solo, topografia, temperaturas médias nas distintas estações do ano, etc.) que afetam a produtividade das distintas atividades agropecuárias em um dado território. Um determinado padrão edafoclimático limita e, no limite, determina (em conjunção com os padrões de demanda, de logística e da tecnologia de produção de alimentos conhecida pelos agentes econômicos do território) as especializações produtivas de qualquer território rural.

coletiva para a implementação de uma política de reconversão que é – e não pode deixar de ser – múltipla e diferenciada? ... A conquista desta unidade na ação está longe de ser trivial. E passa pelo convencimento de que a região, a despeito de sua diversidade interior, perfaz uma unidade e que os destinos de cada porção do território são indissociáveis dos destinos do conjunto e de cada uma das partes. O que nos remete novamente para a primeira questão: a heterogeneidade de Santa Maria em relação aos demais municípios do COREDE Central e sua articulação necessária a um território muito mais amplo que o do próprio COREDE.

No fundo, o problema é que Santa Maria não é apenas a cidade mais populosa do COREDE e da porção sudoeste do Estado. Ela possui um peso político particular forte e conta com um conjunto de instituições e serviços urbanos que, necessariamente, tem de ser mobilizados para a conquista de um novo patamar e de uma nova dinâmica de desenvolvimento do COREDE e da porção sudoeste do Estado. O que impõe uma nova questão: **os interesses estratégicos de Santa Maria são os mesmos do COREDE Central e dos municípios do entorno? ... Ou seja: o desenvolvimento de Santa Maria está condicionado pelo desenvolvimento dos municípios em torno? Ou, ainda: Santa Maria precisa da reconversão produtiva dos municípios do entorno para crescer ou pode se desenvolver independentemente do que ocorre (ou deixa de ocorrer) nos mesmos?**

Do nosso ponto de vista, Santa Maria depende de seu entorno pelo menos tão intensamente quanto o entorno depende de Santa Maria. E isto porque Santa Maria praticamente não produz “tradeables”¹³, mas serviços que são demandados pela população dos municípios que orbitam em torno de Santa Maria. Se a renda nestes municípios cresce, a demanda e o nível de atividade em Santa Maria cresce. Mas se a renda nestes municípios estagnar ou decrescer as chances de Santa Maria continuar crescendo são mínimas. Isto só poderia ocorrer se houvesse uma mudança radical (e extremamente dispendiosa!) de especialização produtiva local, com a alavancagem da produção de mercadorias exportáveis em detrimento das atividades de serviços que definem o perfil econômico do município atualmente. E **dados os percalços e incertezas inerentes a qualquer reconversão produtiva radical, o mais provável é que, sem o concurso dos municípios do entorno, Santa Maria ingresse em uma trajetória de perda relativa de expressão econômica e política no interior do Rio Grande do Sul similar à trajetória já percorrida pelos principais pólos urbanos da Metade Sul ao longo do século XX, como Pelotas, Bagé, Cachoeira do Sul, Alegrete e Santana do Livramento**¹⁴.

É justamente em função da centralidade desta questão (o que pode emprestar dinamismo à Santa Maria? Esta cidade conta com capacidade de auto-propulsão ou depende do dinamismo de seu entorno?) que somos obrigados a dedicar toda a segunda seção deste trabalho ao resgate e sistematização teórica dos determinantes da dinâmica econômica regional. Com certeza, esta seção do trabalho parecerá demasiado longa e complexa para muitos. Mas acreditamos que a adequada compreensão do programa de desenvolvimento aqui delineado pressupõe a compreensão dos princípios teóricos abordados na imediata sequência desta introdução.

¹³ Vale dizer: produtos que se voltam ao atendimento de demandas fora do território. A agropecuária e a indústria de transformação, usualmente, produzem tradeables. Os serviços e Construção Civil produzem não-tradeables, ou, na melhor das hipóteses, “tradeables por deslocamento” de compradores e/ou produtores.

¹⁴ Aliás, como veremos logo adiante, as similaridades de Santa Maria com estes municípios no que diz respeito à origem e estrutura dos rendimentos dos municípios são tão marcantes quanto preocupantes.

Na terceira seção sistematizamos a situação do COREDE Central e de Santa Maria no que diz respeito aos quatro determinantes da dinâmica econômica regional identificados na introdução. Na quarta seção identificamos e hierarquizamos os setores de atividade com maiores condições de impulsionar o crescimento econômico do COREDE Central e de Santa Maria. Na seção conclusiva apresentamos, de forma sucinta, aquelas que parecem ser as principais forças, fraquezas, oportunidades e ameaças ao desenvolvimento do COREDE Central e delineamos movimentos estratégicos ao aproveitamento das oportunidades abertas no horizonte.

5.2 Determinação da renda no COREDE Central e Santa Maria

Como vimos acima, a renda regional será determinada: 1) pelo valor das exportações (líquidas de componentes importados) do território para outras regiões do país ou para outros países; 2) pelo déficit governamental no território; 3) pelo saldo de transferências públicas e privadas de rendimentos para habitantes do território; 4) pela propensão marginal a consumir regional ponderada pela integração vertical interna das cadeias que fornecem bens de consumo aos habitantes da região.

A análise da primeira questão – o perfil “exportador” atual da região – será objeto da seção 5.3, abaixo. As questões 2 e 3 serão tratadas em conjunto na seção 5.4, logo a seguir: o que as unifica é o caráter exógeno de uma dinâmica assentada em “transferências”, sejam elas de caráter público (salários do funcionalismo, aposentadorias, bolsa-família, etc.), sejam de caráter privado (mesadas, pensões alimentícias, etc.). A quarta e última questão – a dimensão do multiplicador dos dispêndios autônomos (MIDA) – não pode ser adequadamente tratada antes que se tenha uma idéia do grau de integração das distintas cadeias no território. Em particular, é preciso avaliar o grau de integração dos blocos agro-alimentar e vestuário-calçados. Este tratamento será dado quando analisarmos a estrutura destas duas cadeias na segunda parte da seção quarta deste trabalho.

5.3 A capacidade exportadora da região

A despeito de não contarmos com estatísticas sistemáticas sobre os fluxos de importação e exportação inter-regionais, existem diversos instrumentos de identificação e hierarquização das atividades econômicas de um território de acordo com o grau de dependência dos mercados internos e/ou externos para a realização da produção. Dois dentre estes instrumentos se sobrepõem aos demais: 1) a classificação de atividades em: a) *tradeables* (exportáveis), b) *tradeables* por deslocamento de compradores ou produtores, e c) não *tradeables*; e 2) a identificação do Quociente Locacional das diversas atividades.

De acordo com o primeiro critério **são imediatamente *tradeables*** (exportáveis) as mercadorias que podem ser transportadas para outros territórios. Neste segmento se encontram

virtualmente toda a **produção da Agropecuária¹⁵, da Indústria Extrativa Mineral e da Indústria de Transformação**. Parcela dos Serviços Industriais de Utilidade Pública também pode ser considerada imediatamente *tradeable* (por exemplo: a geração de energia elétrica), enquanto outros são não *tradeables* (como os serviços de saneamento) e outros, ainda, são *tradeables* por deslocamento (como a distribuição de energia elétrica). Por fim, a Construção Civil e o conjunto dos Serviços (Comércio, Administração Pública, Educação, Serviços de Saúde, etc.), ou são *tradeables* por deslocamento, ou são não *tradeables*¹⁶.

O Quociente Locacional (QL) desloca a atenção para outra dimensão da “comercialidade” dos distintos segmentos produtivos. Aqui o que se avalia é o grau especialização do território analisado em relação ao território tomado por referência (no nosso caso, o Rio Grande do Sul). O ponto de partida desta medida é a participação percentual de cada atividade produtiva no produto global (avaliada em termos de emprego, ou de Valor Agregado Bruto, ou Valor Bruto da Produção) do território de referência. Assim, por exemplo, se a Indústria de Transformação é responsável por 25% dos empregos gerados no Rio Grande do Sul, o Quociente Locacional (QL) deste segmento da Indústria em uma região qualquer do Estado será a participação da mesma no emprego da região (por exemplo, 10%) dividida pela participação do RS (por hipótese, 25%). Como é evidente, se o resultado for maior do que a unidade a região sob análise estará ocupando uma percentagem maior de sua mão-de-obra na Indústria de Transformação do que o Rio Grande do Sul. Vale dizer: a região será mais dedicada (especializada) na produção industrial do que o Estado (a macro-região de referência). Se, de outro lado, o QL for inferior à unidade, então a região sob análise é menos dedicada às atividades industriais do que o conjunto do Estado.

Dificilmente alguém poderia sobrestimar o significado deste indicador na avaliação do potencial de desenvolvimento de uma região. E isto por dois motivos associados. Em primeiro lugar, um QL elevado em uma atividade qualquer revela que o grau de dedicação da região à produção dos bens e serviços típicos desta atividade é significativamente maior do que o padrão médio do Estado. Vale dizer: **a região se destaca nesta atividade, podendo ser até “monopolista” na mesma¹⁷.**

Ora, usualmente não se atinge a posição de monopolista ou oligopolista (um produtor entre poucos outros) em uma atividade sem que existam determinações substantivas para tanto no plano da competitividade. Um monopólio (ou oligopólio) é uma posição de vantagem negocial; e esta posição tende a ser enfrentada por compradores e por concorrentes potenciais. Ela só não é efetivamente solapada se as vantagens da(s) empresa(s) ou do(s) território(s) monopolista (oligopolistas) for(em) estrutural(is). Como a ampla literatura de inspiração marshalliana sobre os

¹⁵ Ainda que parcela expressiva da produção agropecuária necessite de algum beneficiamento local (secagem, enfardamento, etc.) antes de ser comercializada e transportada, este beneficiamento normalmente não pressupõe a radical transformação da mercadoria original.

¹⁶ Vale observar que a clivagem entre “tradeable por deslocamento” e “não-tradeable” não é rígida nem pode ser tratada como uma determinação técnica. A princípio, qualquer atividade pode ser tradeable por deslocamento, desde que os consumidores da mesma (ou seus produtores) estejam dispostos a se deslocar para demandar (ou ofertar) as mesmas. Não obstante, algumas atividades – como educação fundamental, comércio a varejo de produtos alimentares, fabricação de pães, etc. – são tão disseminadas nos territórios, tão “ubíquas” (como se usa dizer no jargão da Economia Regional) que os custos de deslocamento de consumidores ou dos produtos tornam virtualmente inviável (malgrado exceções) a exportação destes serviços. **Classificamos estas atividades como não-tradeables.**

¹⁷ É isto que ocorre, por exemplo, na atividade “Fabricação de locomotivas, vagões e outros materiais rodantes”. O único estabelecimento classificado nesta atividade no RS está sediado em Santa Maria, o que garante a esta atividade um QL de 39,2 para o COREDE Central. Como o número de ocupados nesta atividade no COREDE Central corresponde exatamente ao número de ocupados na atividade no RS, o QL assume o valor máximo possível para a região e corresponde ao número de vezes em que o emprego formal do RS é maior do que o emprego formal do COREDE Central: 39,2 vezes.

Arranjos Produtivos Locais vem demonstrando à exaustão, **as vantagens competitivas que as regiões conquistam** via especialização em algumas atividades (que passam a ser integradas verticalmente em cadeias de produção) **são ainda mais perenes do que as vantagens competitivas conquistadas por empresas monopolistas**. De forma que as atividades nas quais as regiões apresentam QLs elevados são aquelas atividades nas quais os territórios apresentaram (desde o início) e consolidaram (ao longo do tempo, pelo desenvolvimento de APL) vantagens competitivas vis-à-vis as demais regiões do território de referência¹⁸.

Em segundo lugar, as atividades nas quais um determinado território apresenta QLs superiores à unidade também são, usualmente, aquelas atividades cuja produção transcende às necessidades de abastecimento interno; vale dizer: correspondem, via de regra, às atividades “exportadoras” do território e, portanto, correspondem às atividades cuja dinâmica define a dinâmica global da renda do território, tal como se depreende da equação 2 apresentada ao final da seção anterior. Naturalmente, existem exceções a esta regra geral. É possível que, em seus primórdios, a percentagem da população dedicada a atividades de vitivinicultura nos territórios de colonização italiana do Estado tenha sido maior do que a percentagem da população dedicada à produção de uvas e vinho no conjunto do Rio Grande do Sul porque os descendentes de italianos consumiam, no interior da própria colônia, muito mais vinho do que os habitantes de outros territórios. Mas, mesmo no caso em que as especializações surgem de padrões particulares e diferenciados de consumo interno, as vantagens competitivas advindas da especialização logo abrem espaço para a exportação desta produção para outras regiões. De forma que atividades com QLs elevados ou já são atividades exportadoras, ou são atividades que podem vir a se tornar exportadoras. A não ser – é claro – nos casos em que as atividades que apresentam QLs elevados sejam atividades *não-tradeables*¹⁹.

Ora, tal como se pode ver na tabelas 3; 4.1; 4.2; e 5 do Anexo Estatístico 08 CD-ROM, o COREDE Central (e, em especial, Santa Maria) caracteriza-se por apresentar uma maior especialização em segmentos produtivos caracterizados por atividades *não-tradeables* e em atividades *tradeables* por deslocamento do que em atividades que geram produtos especificamente *tradeables*. Na primeira dentre estas tabelas operamos com informações do Censo Demográfico de 2000, pois esta é a única fonte que permite uma avaliação da relação entre ocupação urbana e rural em um dado período²⁰. Desde logo, o que transparece nesta tabulação é a pequena participação – inferior a 30% – das atividades *tradeables* na ocupação global do COREDE Central. Mais de 70% da ocupação no COREDE Central se volta a atividades não *tradeables* ou *tradeables* por

¹⁸ Evidentemente, nenhuma vantagem competitiva é insuperável. Nem no plano empresarial, nem no plano territorial. Acreditamos que o melhor tratamento em torno das circunscrições estruturais interpostas à conquista de vantagens monopolistas perenes no capitalismo ainda se encontra nos capítulos iniciais da segunda parte do *Capitalismo, socialismo e democracia* (Schumpeter, 1984), dedicados à “Destrução Criadora” e às “Vantagens Monopolistas”.

¹⁹ Vale observar que dificilmente um território conseguirá sustentar um QL elevado em atividades voltadas ao consumo interno e não voltadas à exportação. E isto porque, se o produto for *tradeable* (como no caso do vinho, descrito acima) e a demanda for elástica em relação à renda e aos preços, se a região não se tornar exportadora, acabará se tornando importadora do mesmo. E se o produto for *não tradeable* (ou se for *tradeable* por deslocamento) e apresentar uma demanda saciável no território (como o ensino fundamental ou a construção de prédios residenciais) a tendência é que a percentagem de pessoas dedicados à atividade (e, por consequência, o QL da mesma) decaia ao longo do tempo.

²⁰ As informações disponibilizadas pela RAIS sobre o emprego rural são muito pouco representativas das atividades produtivas no campo, onde ocupação informal, sazonal e por “conta-própria” é muito superior ao emprego com carteira assinada e registro no MTE. De outro lado, as informações do Censo Agropecuário (de 1996 ou 2006) não são diretamente comparáveis às informações disponíveis sobre atividades urbanas nos mesmos anos.

deslocamento. O que coloca o COREDE Central em 25^a posição (dentre os 28 COREDEs atuais) no critério de participação percentual da ocupação em atividades imediatamente *tradeables*.

Não pode surpreender, pois (como se observa na tabela 4.2 no anexo estatístico 08 CD-ROM) que dentre as atividades urbanas (vale dizer: excetuada a agropecuária) tomadas em um elevado nível de agregação o **COREDE Central só apresente QL superior à unidade nas atividades de Construção Civil (1,42), Comércio (1,37), Administração Pública (1,48) e Demais Serviços (1,14)**²¹. É bem verdade que, se extraímos Santa Maria do COREDE Central, a Indústria Extrativa Mineral apresenta um QL de 4,68. Mas este desempenho aparentemente excepcional se explica fundamentalmente pela pequena expressão da extração mineral no Rio Grande do Sul como um todo. Na verdade, a extração mineral na região está virtualmente circunscrito à extração de pedras em Itaara, e gera um pouco mais de uma centena de empregos diretos²².

Este mesmo quadro pode ser observado a partir de um outro ângulo. Se admitimos que a Indústria em geral apresenta uma “extroversão” superior aos serviços em geral²³, então a percentagem do emprego industrial no total do emprego urbano passa a ser uma referência na avaliação do comprometimento atual do território com as (e do seu potencial de criação de novas) atividades de exportação. Tal como se observa na tabela 5 no anexo estatístico 08 CD-ROM, a relação entre emprego industrial e emprego nos serviços do COREDE Central é fortemente desequilibrada: enquanto toda a Indústria absorve menos de 20% do emprego urbano formal, o conjunto dos Serviços mobilizam mais de 4/5 da capacidade produtiva da força de trabalho formalmente empregada no COREDE Central.

Se nos voltamos às atividades agropecuárias, os resultados encontrados tampouco são alvissareiros. Desde logo, a participação do COREDE Central no Valor Agregado Bruto da Agropecuária no Rio Grande do Sul vem apresentando trajetória cíclica com inflexão descendente na última década (veja-se gráfico 24 abaixo). Além disso, independentemente da fonte de pesquisa²⁴ privilegiada (Censo Agropecuário, Produção Agrícola Municipal, Pecuária Municipal / PPM, etc) nos deparamos com um perfil de especialização pouco promissor.

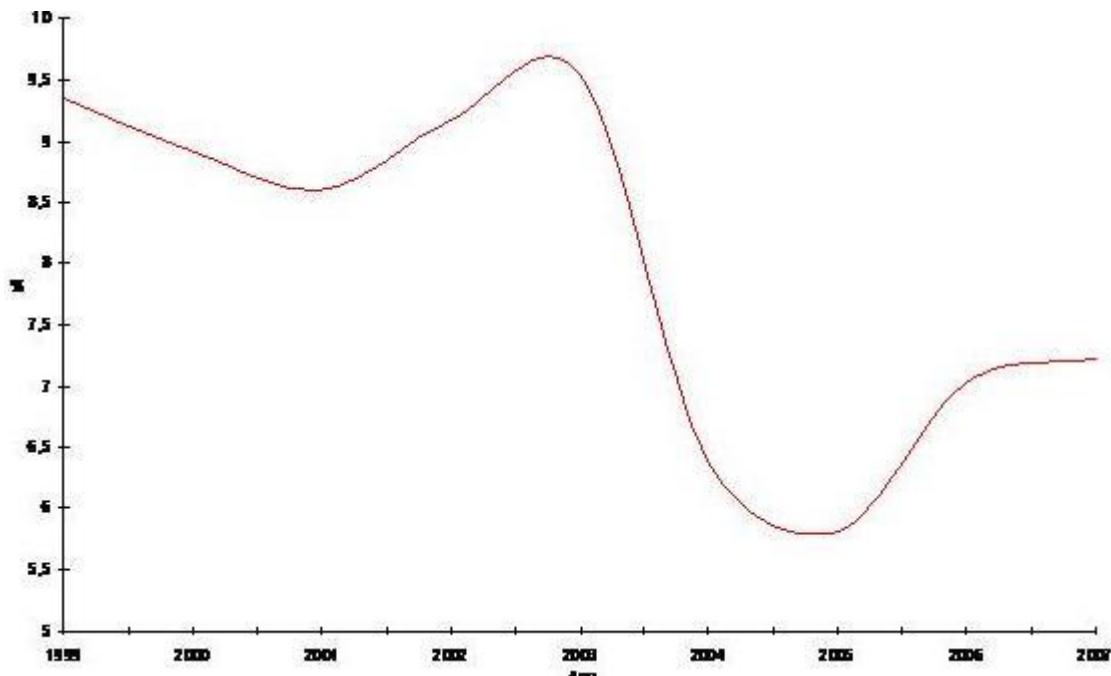
Gráfico 24 - Participação % do VAB do COREDE Central no VAB do RGS

²¹ As demais atividades consideradas são: Indústria Extrativa Mineral, Indústria de Transformação, Serviços Industriais Privados (SIPs) e Serviços Industriais de Utilidade Pública (SIUPs).

²² O que não implica desvalorizá-lo. Como veremos adiante, sua importância se encontra no fato de que este segmento é parte integrante de uma cadeia maior – a Construção Civil – que carrega grande potencial na alavancagem do emprego e da renda regional.

²³ E isto na medida em que um amplo conjunto de serviços só se tornam *tradeables* por deslocamento se os usuários se deslocam até o centro fornecedor dos mesmos. Diferentemente, mesmo uma indústria que produz bens não-transportáveis (como a Construção Civil) é, por definição, uma indústria *tradeable* por deslocamento **dos produtores**. Expandir a área de cobertura deste deslocamento é, a princípio, uma decisão estratégica das firmas produtoras, independentemente da disposição dos clientes potenciais.

²⁴ Sempre que analisamos atividades agropecuárias, procuramos alimentar o sistema com informações das mais diversas fontes. E isto na medida em que a informalidade, a sazonalidade e a grande dependência das condições climáticas impõem grande flutuação aos dados estatísticos obtidos por distintos instrumentos em anos e/ou períodos distintos. Assim é que, por exemplo, os Censos Agropecuários são fontes privilegiadas de informação sobre as condições de vida da população rural, mas, de outro lado, as informações disponíveis sobre a produção são de um ano particular não necessariamente “típico”. Além disso, as informações presentes nos censos são obtidas a partir de declarações dos entrevistados que, por vezes, subestimam o valor agregado e o estoque de bens por temor a eventuais comparações com o que foi declarado à receita federal. Procuramos evitar estas limitações nos utilizando de diversas fontes de informação.



Fonte: FEE

Na agricultura, os QLs mais elevados do COREDE Central encontram-se na soja, feijão e amendoim; produtos de “cadeia curta” e, por conseguinte, baixo encadeamento a montante e, de forma particular, a jusante. Os demais produtos em que a região apresenta um QL discretamente superior à unidade (indicando que sua participação na produção dos mesmos é similar à participação da região no valor da produção agropecuária estadual) são fumo, arroz e cana-de-açúcar (veja-se tabela 6 do Anexo Estatístico anexo estatístico 08 CD-ROM). O fumo e o arroz, tal como os demais produtos já referidos, são produtos de cadeia curta e baixo poder indutivo do emprego urbano. Mas, à diferença da soja, estes dois produtos ainda apresentam outra limitação: são produtos de baixa elasticidade renda da demanda e que apresentam sinais de demanda saciada. Mas o último produto listado acima – a cana-de-açúcar – apresenta um potencial de demanda e uma capacidade de diversificação das atividades urbanas que é particularmente elevado. Não obstante, sua participação atual no valor da produção agrícola do COREDE Central é inferior a 1%. De sorte que só se poderá aproveitar a “janela de oportunidade” representada pela cultura da cana se a região avaliar que os custos de uma reconversão produtiva seriam compensados pelos benefícios previsíveis do desenvolvimento da nova cadeia agro-alimentar. Voltaremos a tratar deste tópico logo adiante.

No que diz respeito à produção pecuária, se tomamos o efetivo de rebanhos ou a produção corrente a partir do Censo Agropecuário do IBGE, os resultados também não se mostram animadores. Tal como se pode observar na tabela 6 anexo estatístico 08 CD-ROM, dentre as cinco principais atividades da pecuária no Rio Grande do Sul – bovinocultura de corte, suinocultura, avicultura, produção de leite e produção de ovos – o COREDE Central só apresenta QL superior à unidade na pecuária bovina para corte. Justamente a atividade pecuária que vem apresentando menores taxas de crescimento no Rio Grande do Sul, e na qual o Estado vem perdendo participação no rebanho nacional. Não obstante, vale observar que a segunda atividade pecuária mais bem posicionada é a produção de leite, na qual três municípios do COREDE Central apresentam QL superior a unidade (Nova Palma, Toropi e São Martinho da Serra). Esta atividade – como veremos

adiante – apresenta um grande potencial de demanda e pode ser desenvolvida em combinação com a produção canavieira. Antes de ingressarmos numa discussão mais detalhada acerca das possibilidades e limites da reconversão produtiva agropecuária regional precisamos analisar a estrutura e a dinâmica de outros dois determinantes da dinâmica de geração econômica regional: as transferências públicas e privadas de renda para a região.

5.4 Gastos do governo e transferências públicas e privadas para região

Desde logo é preciso entender que, infelizmente, não contamos com estatísticas oficiais acerca dos gastos e das arrecadações fiscais das três esferas de governo em nível municipal, nem, tampouco, contamos com informações seguras acerca dos saldos na conta rendas da balança de transações correntes dos municípios e regiões com o seu exterior. De sorte que somos obrigados a retornar ao Censo Demográfico de 2000, tomando a renda declarada pela população recenseada e suas fontes como *proxy* dos dispêndios do governo (com funcionalismo, aposentadorias, pensões, bolsas, etc.) e dos agentes privados (via pagamento de pensões alimentícias, mesadas, doações, aluguéis, etc.) com a população local. A vantagem de se tomar este caminho é que podemos operar com uma fonte única de informações para avaliar, simultaneamente, saldo das receitas recebidas e enviadas ao exterior (SRE). O conjunto dos dados necessários ao cálculo dos indicadores pertinentes à nossa pesquisa encontram-se nas tabelas 7, 8, 9 e 10 do Anexo Estatístico 08 CD-ROM.

O primeiro elemento que deve ser resgatado é a grande dependência de Santa Maria e do COREDE Central *vis-à-vis* as transferências públicas e privadas de renda. Tal como se observa na tabela 7 anexo estatístico 08 CD-ROM, o número de pessoas que recebe rendimentos a partir de transferências governamentais no COREDE Central correspondia quase a metade do número de pessoas ocupadas no conjunto da região no ano de 2000. Tal relação coloca o COREDE Central em quinto lugar (atrás da Campanha, Jacuí-Centro, Vale do Jaguari, e Sul) entre os 28 COREDEs no que diz respeito à dependência de transferências públicas.

Uma forma alternativa de se avaliar a dependência do território com relação às transferências de renda em geral é tomando o somatório dos rendimentos do funcionalismo público e do conjunto dos rendimentos do não-trabalho (que vai de aposentadoria as mais distintas formas de rendas, aluguéis, pensões, transferências e mesadas) no total dos rendimentos dos habitantes. Como se pode ver na tabela 8 anexo estatístico 08 CD-ROM, dentre os 27 municípios com mais de 70 mil habitantes no ano de 2000, Santa Maria era o município que apresentava a maior relação entre (esta *proxy* de) rendimentos por transferência e rendimentos totais: 46% dos rendimentos totais advinham de transferências públicas ou privadas. Por este critério de avaliação do grau de dependência de transferências, os municípios que apresentavam dependência similar eram, em sequência, Bagé, Rio Grande, Cachoeira do Sul, Alegrete, Santo Ângelo, Pelotas, Livramento, Porto Alegre e Cruz Alta.

É bem verdade que não se pode identificar o conjunto dos rendimentos do não-trabalho com rendimentos obtidos a partir de transferências territoriais. Mas mesmo quando restringimos o leque de rendimentos do não-trabalho identificados a transferências privadas, Santa Maria continua

assumindo o primeiro lugar em termos de dependência de renda externa. Como se pode ver no Anexo Estatístico 08 CD-ROM, a tabela 9²⁵ tem por referência os núcleos urbanos (as conurbações aparentais ou efetivas, por oposição aos municípios isolados) e o núcleo de Santa Maria (ao qual se agrupa Itaara, enquanto município dormitório) é o que apresenta a maior dependência em relação às transferências governamentais e privadas dentre os 14 pólos e 45 municípios elencados.

Desde logo, **quase 40% da renda disponível dos cidadãos de Santa Maria (e Itaara) advém diretamente de transferências de algum nível de governo (federal, estadual ou municipal.** Transferências que podem ser recebidas como: 1) proventos do funcionalismo na ativa; 2) aposentadorias e pensões de ex-funcionários públicos ou da iniciativa privada; 3) bolsas e auxílios os mais diversos. Os únicos municípios que apresentam taxas similares às de Santa Maria são: 1) Cachoeira do Sul (37,1%) e Alegrete (33,7%), que acabam de perder a condição de pólos regionais na classificação da FEE (Alonso et al, 2010); 2) os municípios do Pólo Portuário Sul: Rio Grande (37,2%) e Pelotas (30,7%); 3) os municípios do Pólo Turístico Litorâneo, como Tramandaí (32,4%) e Osório (30,8%); e 4) os municípios Pólos da Campanha, como Bagé (37,4%), Livramento (30,9%) e Uruguaiana (23,3%). Vale observar que, excetuado o pólo turístico litorâneo - onde a capacidade mobilizatória do rendimento dos aposentados é indissociável da especialização produtiva local em atividades de lazer – **todos os demais municípios e pólos com um grau de dependência similar ao de Santa Maria e Itaara são municípios da Metade Sul** que vêm apresentando baixa capacidade de autopropulsão²⁶.

5.5 As perspectivas sócio-econômicas do COREDE Central e de Santa Maria

A importância das similaridades apontadas acima acerca do grau de dependência de Santa Maria e dos tradicionais polos urbanos da Metade Sul não pode ser subestimada. Mas também é preciso evitar ilações e conclusões apressadas. E isto na medida em que **o grau de dependência de transferências externas não é, em si mesmo, um indicador de dinamismo atual ou potencial.** Na verdade, este indicador informa tão somente quanto o território já se beneficiou e explorou uma fonte importante de dinamismo que são as transferências de renda. Só podemos tomar este indicador como uma medida de “alerta” se admitirmos que o território atingiu uma espécie de “limite superior” em sua capacidade de atrair rendas do exterior e ampliar seu saldo líquido com o governo e com os agentes privados.

Ora, como se pode observar na tabela 1 do Anexo Estatístico 08 CD-ROM (e no mapa 1 do Anexo Cartográfico 09 CD-ROM), a região gaúcha que apresentou a melhor performance demográfica entre 1991 e 2007 foi justamente o Litoral Norte, que vem atraindo um crescente número de aposentados em busca dos confortos de lazer e segurança proporcionados pelo território. De outro lado, aquelas regiões da Metade Sul cujos pólos urbanos apresentam grau de dependência

²⁵ Por oposição à tabela 8 onde tomamos o somatório dos rendimentos do não-trabalho e dos rendimentos do funcionalismo público como *proxy* dos “rendimentos por transferência pública ou privada”, na tabela 9 assumimos que as transferências privadas corresponderiam apenas àquelas oriundas de pensões alimentícias, mesadas, doações ou aluguéis.

²⁶ No extremo oposto deste espectro encontram-se os três pólos urbanos mais dinâmicos do Rio Grande do Sul: 1) o pólo industrial serrano, cuja dependência de transferências governamentais é inferior a 20%; 2) o pólo turístico serrano, cuja dependência gira em torno dos 20%; e 3) o pólo calçadista, com uma dependência inferior a 21%.

de transferências públicas e privadas similares ao Litoral Norte (Campanha, Fronteira Oeste, Jacuí-Centro e Sul) vêm apresentando uma dinâmica demográfica bastante insatisfatória.

Assim, a pergunta que se impõe é: como interpretar a dependência do (principal núcleo urbano do) COREDE Central com relação às transferências públicas e privadas de recursos? A trajetória mais provável de Santa Maria e do COREDE Central daqui para frente será a trajetória que vem sendo seguida pela maior parte das regiões da Metade Sul ou pode convergir para a trajetória que a o Litoral Norte adotou nos últimos anos?

Do nosso ponto de vista, esta é uma questão que está em aberto. E isto na medida em que Santa Maria e o COREDE Central contam com características que lhes permitem almejar uma trajetória similar à do Litoral Norte. Mas, igualmente bem, contam com limitações que podem impor a dinâmica que vem se tornando dominante na Metade Sul. Na verdade, entendemos que existem grandes limites políticos à expansão dos déficits governamentais na região. Ou, para ser mais claro: não há porque apostar que os gastos dos governos federal e estadual com equipamentos urbanos e serviços de segurança, educação e saúde venham a crescer a uma taxa mais elevada em Santa Maria e no COREDE Central do que nos demais municípios e regiões do Estado. De fato, tenderíamos a apostar no contrário: em uma política compensatória e territorialmente equilibradora de dispêndios e disponibilização de serviços. O que implica dizer que a taxa de crescimento dos dispêndios governamentais no território nos próximos anos deverá ser inferior à taxa média das demais regiões do Estado. E como dinâmica demográfica e da renda nos municípios circunvizinhos não vem se mostrando nada alvissareira, tampouco podemos esperar um crescimento espontâneo significativo nas transferências privadas de renda para Santa Maria e entorno.

Não obstante, a possibilidade de expandir o SRE privado não pode ser descartada. E isto porque Santa Maria e o COREDE Central apresentam algumas características que diferenciam a região de outros territórios da Metade Sul. Pensamos aqui, em particular, em quatro elementos: 1) a qualidade dos serviços públicos básicos (educação, saúde e segurança) do território; 2) a diversidade edafoclimática e cultural do território; 3) a expressão econômica das atividades diretamente ligadas à indústria do turismo (gastronomia, hotelaria, esporte e lazer, etc.); e 4) a expressão e integração econômica da Construção Civil na região. Estes quatro elementos – por razões que procuraremos explicitar mais adiante – nos levam a concluir que a elevada dependência de Santa Maria e do COREDE Central das transferências de renda públicas e privadas não se constitui necessariamente numa fraqueza do território, mas pode ser mesmo um elemento de força. Desde que o território como um todo assuma os riscos e as responsabilidades de um projeto de desenvolvimento que conte, entre os seus alicerces, uma estratégia de desenvolvimento do turismo perene; vale dizer: de atração não do turista eventual, que busca aventuras e *sight-seeing* em territórios como Bonito, Gramado, Rio de Janeiro, Fortaleza ou Foz do Iguaçu; mas do visitante que despende a maior parte do seu tempo no território adotado como segundo lar; do tipo de turista que vem dinamizando a economia dos municípios do litoral norte do Estado mesmo na baixa temporada.

Para que possa avaliar adequadamente o potencial desta alternativa é preciso passar à análise da estrutura produtiva atual e, em particular, à análise das cadeias produtivas consolidadas no território. Na realidade, esta análise se impõe antes mesmo que se possa traçar qualquer comentário

acerca do quarto e último determinante da renda regional: o multiplicador interno das demandas autônomas (MIDA), representado abaixo na equação 1²⁷

$$1) \text{MIDA} = 1 / (1 - \infty c)$$

e que explicita a capacidade do território em desdobrar os estímulos de demanda externa (exportações e transferências públicas e privadas) em demanda interna em função da distribuição de renda regional (da qual a propensão marginal a consumir “c” é uma *proxy*) e da integração à montante da produção de bens de consumo dos trabalhadores (vale dizer: da produção **interna** de bens de consumo não duráveis, representada pelo parâmetro ∞) tal como se depreende da equação 2 reproduzida abaixo:

$$2) Yd = [\varepsilon X + SRE + (G - T)] / (1 - \infty c)$$

5.6 Análise das cadeias produtivas regionais

Metodologia de Identificação e Análise de Cadeias Produtivas Regionais

Tal como se pode ler na equação 2, impõe-se uma distinção fundamental entre as variáveis exportação (X) e consumo (C) e os demais determinantes da renda disponível (Yd) regional: ao contrário das transferências privadas (SRE) e públicas (G - T) que dizem respeito a rendimentos cujo saldo líquido pode ser determinado imediatamente²⁸, a capacidade propulsiva das exportações e do consumo dependem do grau de integração vertical no território das cadeias pertinentes. Assim é que – por exemplo – o COREDE Central produz e exporta vagões ferroviários para outras regiões do Estado e do país. Contudo, o valor total das exportações de vagões não corresponde ao valor agregado no território. Parcota expressiva dos insumos incorporados aos vagões – como laminados de aço e auto-peças – são importados de outras regiões. Da mesma forma, parcela não desprezível do valor agregado pela firma produtora de vagões deve se transformar em rendimentos que serão pagos a proprietários de fatores que habitam outros territórios. Assim, caso os acionistas majoritários da referida empresa não residam em Santa Maria, o lucros distribuídos serão exportados, deprimindo o SRE (saldo das receitas recebidas e enviadas ao exterior). Da mesma forma, juros e royalties podem ser pagos ao exterior; de sorte que mais esta parcela do valor agregado pode ser exportada. No mesmo sentido, os impostos pagos pela empresa ao governo do Estado e ao governo federal serão externalizados, e seu retorno ao território dependerá da dinâmica do déficit governamental, já contabilizada. Por fim, se – tal como ocorre em Triunfo, sede do polo

²⁷ A compreensão do procedimento metodológico e a contextualização das referidas formulas deve ser analisado a partir do Anexo 1 ao final deste documento, cujo título é “Fundamentos teóricos do desenvolvimento regional”, também de Carlos Paiva.

²⁸ A bem da verdade, o saldo do consumo governamental – “G – T” – não pode ser reduzido a um saldo na renda disponível dos habitantes do território a vez que, para além do pagamento do funcionalismo, o consumo governamental também envolve a aquisição de insumos que podem ser produzidos fora do território. Não obstante, dado que os dispêndios do governo com insumos correspondem a uma parcela muito pequena dos seus dispêndios com pessoal, optamos por abstrair esta particularidade. Esta abstração já havia sido feita anteriormente, quando tomamos a propensão marginal a importar dos gastos governamentais como igual a “zero”.

petroquímico do Rio Grande do Sul – os trabalhadores da indústria residirem em outros municípios, até mesmo a parcela de valor adicionado que corresponde ao salário será exportada, de forma que o valor do parâmetro ϵ se tenderá a zero, e as exportações não terão qualquer impacto sobre a renda interna.

Se tomarmos a questão da integração vertical das cadeias produtivas internas pelo lado do multiplicador dos gastos autônomos chegamos a conclusões similares. Suponhamos – para simplificar nosso raciocínio – que o parâmetro ϵ assume o valor 1, de sorte que todo o valor exportado se soma ao SRE e ao déficit governamental na determinação da renda autônoma regional. Pergunta-se, então: por quanto esta renda autônoma será multiplicada a partir do consumo? ... Esta multiplicação dependerá, em primeiro lugar, de quanto os receptores de renda destinam ao consumo e quanto destinam à poupança. Supondo – mais uma vez, por força de simplificação – que a propensão marginal a consumir – “c” – é igual à unidade, todos os rendimentos obtidos pelos agentes envolvidos nos negócios de exportação e recebidos do exterior através de transferências seriam destinados ao consumo, e o multiplicador (MIDA) se tornaria uma função exclusiva do parâmetro ∞ . Se este parâmetro assumisse seu valor máximo - 1 -, o multiplicador da renda autônoma tenderia ao infinito (vale dizer: seria igual ao resultado da divisão de um por zero). De outro lado, quanto menor o parâmetro ∞ , tanto menor o multiplicador. Se ∞ for “zero”, todo o consumo da renda autônoma seria realizado no exterior, pois a região não alcança oferecer internamente os bens e serviços demandados pelos consumidores.

Não é difícil perceber que este caso extremo é muito pouco provável. Mesmo em municípios que carecem de toda e qualquer **produção** de bens de consumo contam com **serviços básicos (não tradeables, ubíquos) de consumo**, tais como comércio varejista de alimentos²⁹. Não obstante, quanto menos integrada forem as cadeias produtivas de bens e serviços de consumo – vale dizer: quanto mais a região importar alimentos, vestuário, material de construção, etc. – menor será o multiplicador interno da renda e maior será a dependência do território dos saldos líquidos nas transferências privadas e públicas e no valor agregado internamente das exportações.

Ora, já vimos que uma parcela muito pequena dos ocupados no COREDE Central estão envolvidos com a produção de *tradeables*. O que significa dizer que parcela não desprezível dos bens de consumo não duráveis consumidos no território – alimentos, têxteis, vestuário, calçados, etc. – devem estar sendo importados. E, por consequência, que a multiplicação das rendas transferidas e do valor agregado internamente aos bens exportados será inferior à multiplicação potencial, cabendo políticas públicas de enfrentamento dos vazamentos identificados. Para tanto, será preciso realizar uma análise detalhada das cadeias produtivas presentes na região.

O instrumental econômico adequado à avaliação do grau de integração de cadeias produtivas é a Matriz de Insumo Produto (MIP). Mas, a despeito dos esforços de diversos pesquisadores no Rio Grande do Sul para desenvolver MIPs municipais e regionais com base na MIP estadual produzida pela FEE³⁰, esta metodologia ainda está em construção e preferimos esperar por testes empíricos capazes de avaliar a capacidade preditiva das mesmas antes de nos arriscarmos a adotá-las. Felizmente, contamos com alternativas para avaliar a existência e o grau de integração vertical de cadeias produtivas no território. No que diz respeito à produção agropecuária, as fontes de

²⁹ Não obstante, alguns municípios-dormitório apresentam dificuldades não desprezíveis em internalizar até mesmo os serviços mais simples, e tendem a externalizar os estímulos associados à demanda de consumo de seus municípios para os pólos que os satelizam. No COREDE Central, este parece ser um dos principais desafios ao desenvolvimento sustentável de Itaara.

³⁰ Como em Wiebusch e Fochezatto, 2008.

informação são as mais diversas, com ênfase nas pesquisas do IBGE de periodicidade anual ou inferior que, malgrado o caráter amostral, são representativas em nível de município e não padecem das limitações inerentes ao caráter declaratório dos Censos Agropecuários.

Infelizmente, os levantamentos estatísticos que o IBGE desenvolve anualmente para a Indústria, a Construção Civil, o Comércio e os Serviços não são divulgados gratuitamente em nível municipal. E a alternativa de aquisição dos dados por município através de pagamento ao IBGE esbarra em um outro limitador: as informações levantadas pelo órgão em nível municipal não são representativas da participação das micro-empresas no emprego, na renda, na produção e no valor agregado. E como o IBGE não realiza mais Censo Industriais, Comerciais ou de Serviços, em pesquisas onde o recorte municipal é impositivo somos obrigados a recorrer a uma fonte alternativa de informações: a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), do Ministério do Trabalho e Emprego.

É bem verdade que, como já comentamos, a RAIS só disponibiliza informações sobre o emprego formal, o que a torna virtualmente inutilizável para analisar a dinâmica da produção e do emprego no campo. Mas esta desvantagem (menor, tendo em vista que as pesquisas do IBGE para a agropecuária são representativas em nível de município) da RAIS é mais do que compensada, quando se trata da análise das atividades urbanas, por grandes vantagens *vis-à-vis* o padrão informacional do IBGE: as informações da RAIS são disponibilizadas por município, no nível máximo de abertura da Classificação Nacional de Atividades Econômicas por estrato de tamanho de estabelecimentos, e sem qualquer restrição no que diz respeito ao número mínimo de empresas atuantes no referido nicho de mercado.

As características supra-referidas da RAIS nos permitem adotar uma estratégia analiticamente mais simples do que a construção de uma MIP regional para avaliar a existência e o grau de integração vertical das cadeias produtivas do território, mas que apresenta uma sustentação empírica maior, ao mesmo tempo em que incorpora informações que não poderiam ser incorporadas a MIPs regionais construídas a partir da MIP estadual.

Para que se entenda a metodologia de análise que estamos propondo é preciso entender, primeiro, que a ordem das atividades na CNAE não é aleatória, mas assentada em similaridades de processo e/ou de produto. Ora, nas manufaturas (por oposição às indústrias de processo contínuo), similaridades de processamento e/ou de produto final tendem a dar origem a atividades realizadas em distintos estabelecimentos que integram uma mesma cadeia produtiva e que, muitas vezes, adotam uma mesma base territorial, constituindo Arranjos Produtivos Locais. Exemplificando: entre a atividade “Preparação e fiação de fibras de algodão” e a atividade “Fabricação de artigos de vestuário em malharias” existem outras 18 atividades que desdobram a fiação em tecelagem e esta em produção de vestuário. E a sequência imediata reproduz a cadeia do calçado (que não deixa de ser parte do vestuário) do curtimento à produção de calçados e componentes de outros materiais que não o couro.

Ora, se uma determinada região ou município apresenta estabelecimentos e/ou ocupados³¹ em diversas atividades dispostas em sequência, é provável que estas atividades perfaçam uma cadeia produtiva integrada verticalmente no território. É bem verdade que a mera sequência formal ao longo da CNAE não é garantia de encadeamento. Do mesmo modo, o fato de uma atividade não

³¹ Eventualmente, nos deparamos com trabalhadores formais que atuam por conta-própria.

suceder a outra no ordenamento da CNAE não significa ausência de encadeamento produtivo³². Além disso, existe um amplo conjunto de atividades cujas similaridades em termos de processo impõem sua aproximação em uma listagem como a CNAE, mas que não apresentam qualquer integração vertical; por oposição, apresentam o que se poderia chamar de “integração horizontal”. Este é o caso, por exemplo, de todas as atividades comerciais. O comércio varejista de vestuário é o elo final da cadeia do vestuário; não é o elo inicial, final ou intermediário de qualquer “cadeia do comércio” que, de fato, não existe.

Mas se a sequência das classes CNAE de atividade não pode ser tomada como critério suficiente para a identificação de cadeias em um determinado território, ela é um bom ponto de partida para a identificação de aglomerações ou *clusters*. Estes devem ser questionados, analisados, interpretados. **Se a sequência CNAE é definida pelo produto final (de sorte que a integração representada é propriamente vertical), se esta sequência é bastante longa no território e se os QLs de pelo menos algumas das atividades ao longo da sequência superam a unidade, é muito provável que estejamos diante de um Arranjo Produtivo Local.**

Identificadas as cadeias aparentes pela sequência numérica é preciso fazer a crítica desta aparência, perguntando se aquela sequência (ou se sua inobservância) corresponde a (ou mascara) a existência de uma cadeia real. Este é o momento mais delicado da aplicação da metodologia que desenvolvemos, pois nos deparamos com dois riscos: 1) sucumbir ao automatismo, sancionando cadeias aparentes mas não-efetivas; e 2) sucumbir ao discricionarismo, negando estatuto de cadeia àquelas aglomerações de atividades sequenciadas cuja organização na forma de uma cadeia local é contraditória com nossas hipóteses sobre a estrutura produtiva do território que desenvolvemos anteriormente à sistematização das cadeias aparentes e que foram estruturadas a partir de informações às quais reputamos grande confiabilidade³³.

Do nosso ponto de vista, o melhor instrumento para driblar este duplo risco é admitir o “sequenciamento” de atividades que, de ante mão, sabemos não conformarem uma cadeia propriamente dita, mas que, aparentemente, perfazem um macro-setor horizontalmente integrado. Via de regra, estes macro-setores revelam ser, ou elos deslocados (na sequência CNAE) de outras cadeias produtivas regionais, ou elos de uma cadeia potencial (ou, mesmo, já em formação) que, independentemente de terem participado como elos secundários de outras cadeias, solicitam, agora, autonomização. Esta regra prática parece particularmente útil no tratamento das atividades da Indústria de Transformação, dos Serviços Industriais de Utilidade Pública (SIUP), da Construção Civil, dos Serviços PrEstados às Empresas (SPE), dos Serviços Públicos Básicos (SPB, em especial, dos serviços de saúde e educação), das atividades de Comunicação e Serviços de Informação (CSI) e daquelas ligadas ao Turismo e ao Lazer. No que diz respeito à indústria de transformação, recomendamos particular atenção à emergência de *clusters* aparentais nos blocos de atividade que compõem os macro-setores metal-mecânico, material de transporte e eletro-eletrônico. A despeito das atividades destes blocos serem sequenciadas primordialmente por similaridades em processo e só secundariamente por similaridades em produto (vale dizer: a despeito das sequências neste bloco

³² A extração de pedras faz parte da Indústria Extrativa e se encontra no início da CNAE, enquanto a Construção Civil é a última das Indústrias e faz divisa com os Serviços. Não obstante, a extração de pedras (assim como diversas atividades da Indústria de Minerais não-Metálicos) são elos na cadeia da Construção Civil.

³³ Assim é que, por exemplo, se nos deparamos com uma sequência “instigante” de estabelecimentos voltados à produção de material de transporte, mas já sabemos que estes estabelecimentos não são fornecedores de montadoras de veículo em outras regiões, e que o território não conta com qualquer estabelecimento voltado à montagem de veículos, vagões ou carrocerias internamente, tendemos a subestimar o “cluster” aparente, descaracterizando-o enquanto a cadeia produtiva real.

definirem necessariamente cadeias horizontais e apenas eventualmente cadeias verticais) a importância estratégica e a maleabilidade dos mesmos (responsáveis que são pela produção dos meios de produção e de transporte) nos obriga a analisar detalhadamente a estrutura assumida pelos mesmos no território.

Para além dos blocos supra-referidos, recomendamos um olhar atento para dois segmentos produtivos cuja sequência CNAE tanto pode ser um índice de existência uma cadeia produtiva verticalmente integrada no território, quanto pode ser índice de uma mera aglomeração horizontal. Pensamos aqui nos macro-setores Agro-alimentar e farmo-químico-petro-plástico. Um exemplo pode ser elucidativo: tomemos as atividades “Preservação de pescado” e “Fabricação de conservas de frutas” que se encontram sequenciadas na CNAE. Evidentemente, esta sequencia não é definida pelos produtos (peixe e fruta), mas pelos elementos comuns aos distintos **processos** de conservação de alimentos. Não obstante, esta unidade processual é suficientemente significativa para que aventemos a possibilidade de existir um “Arranjo Local Conserveiro”, assentado em determinadas especializações agropecuárias regionais (fruticultura e piscicultura), bem como em sistemas logísticos especialmente voltados ao fornecimento de alimentos *in natura* e/ou no *expertise* da mão-de-obra e centros de pesquisa locais em processamento e engenharia de alimentos. Da mesma forma, eventuais *clusters* aparentes no bloco farmo-químico-petro-plástico podem tanto indicar a presença de uma cadeia produtiva local verticalmente integrada, quanto a existência no território de elos secundários de distintas cadeias que se utilizam de insumos químicos.

Se nos abrimos à possibilidade de atribuir “realidade e relevância” a eventuais *clusters* de atividades ordenadas em sequência pela CNAE mesmo que estes não conformem cadeias produtivas verticalmente integradas, simplificamos sobremaneira a tarefa de avaliar os *clusters* aparentes e pré-definir os segmentos de atividade que merecerão uma análise acurada posteriormente. Mais esta seleção prévia se faz sem que tenhamos que apelar para o automatismo do sequenciamento aparente, nem para a reafirmação do que já é sabido através da atribuição de realidade e relevância apenas àquelas atividades cuja organização em cadeia ou APL é sabida ou pressuposta. Na verdade, os *clusters* serão considerados “reais e relevantes” desde que sua emergência possa ser tomada como um indicador da existência de competências produtivas particulares no território. Competências estas que podem vir a ser decisivas nas opções estratégicas de especialização³⁴ e/ou de reconversão produtiva da região.

Por fim, ao identificarmos os principais *clusters* de atividades produtivas regionais, podemos identificar aquelas atividades que, malgrado isoladas, são elos deslocados de clusters que – independentemente de se estruturarem como cadeias ou arranjos produtivos no território – apresentam algum grau de integração vertical na região. Atingido este patamar, passamos à análise crítica e à hierarquização dos *clusters* economicamente relevantes.

5.7 Hierarquizando *clusters*, cadeias produtivas e atividades por sua capacidade de gerar de emprego e renda no COREDE Central

³⁴ Que não deve ser confundida com monocultura. Pelo contrário: uma especialização bem sucedida alimenta não apenas uma cadeia inteira, mas tende a gerar inúmeras cadeias independentes. Territórios que vencem são territórios especializados em diversos produtos e contam com cadeias longas, diversificadas e verticalmente integradas na própria região.

O processo de hierarquização dos *clusters* identificados no COREDE Central envolveu os seguintes quesitos: 1) maior ou menor número de atividades que compõem um determinado *cluster*; 2) número de empregos gerados nas distintas atividades do mesmo; 3) QL de cada uma das atividades na região; 4) número de municípios da região com QL maior do que a unidade em cada uma das atividades do *cluster*; 5) número total de estabelecimentos da região envolvidos em cada uma das atividades do *cluster*; 6) número de municípios da região que contam com estabelecimentos nas distintas atividades; 7) grau de “tradeabilidade” dos bens e serviços gerados em cada uma das atividades do *cluster*; e, finalmente, 8) grau de integração vertical e presença de elos nodais (estruturantes) no território. A sintetização e a formalização deste processo de hierarquização está contida na tabela 23, reproduzida abaixo.

Como se pode observar no mesmo, os *clusters* identificados no COREDE Central foram hierarquizados a partir do somatório do grau de relevância atribuído a cada uma das atividades que o compõem. O que implica valorizar não apenas o grau de relevância de cada atividade mas, igualmente bem, o número de atividades presentes em um dado cluster, sua “extensão” ou “integração interna”³⁵. Além disso, a tabela 23, acima, explicita outros indicadores para além do somatório do grau de relevância das atividades de cada *cluster*, como o QL médio das atividades do *cluster* e o número de empregos diretos gerados pelo mesmo. Afinal, não obstante todas as variáveis, listadas na tabela 23, fazerem parte do índice “grau de relevância”, elas expressam dimensões específicas dos distintos blocos de atividade que devem ser discriminadas e bem apreendidas por todo e qualquer analista da realidade produtiva de um território. Analisemos, pois, o quadro sintético abaixo, discriminando cada um dos blocos de atividade.

³⁵ Vale dizer: um cluster estruturado sobre um pequeno número de atividades de grande relevância apresentará um grau final de relevância inferior ao de um *cluster* estruturado sobre um número significativamente maior de atividades ainda que, individualmente, cada uma destas últimas se mostre menos relevante para a geração de emprego e renda do que aquelas que compõem o *cluster* mais curto.

Tabela 23 - Hierarquia de clusters do COREDE Central de acordo com o seu potencial de geração e multiplicação de emprego e renda

Cadeia / Macrosetor	Somatório do Grau de Relevância das Ativ. da Cadeia ou Macrosetor	QL médio das ativ. na região	Número de empregados na região	Número de Estabelecimentos na Região	Número médio de Municípios do COREDE com QL Maior do que 1 nas distintas atividades da Cadeia ou Macrosetor
Construção Civil	410,39	1,68	5.423	1.081	2,29
Agroalimentar	405,18	1,55	8.819	968	2,71
Metalmecânica	285,96	1,80	1.519	172	0,68
SPB - Saúde	137,57	1,41	3.257	567	2,08
Turismo e Lazer	131,54	1,26	2.728	473	1,58
Vestuário e Calçados	123,34	0,44	2.158	508	1,06
Transporte-Logística	128,32	1,15	5.237	740	2,52
SBP - Educação	111,81	2,16	3.048	226	1,40
CSI	106,40	1,09	1.068	213	1,35
Editorial e Gráfica	88,51	1,30	482	40	0,70
Farmoquímica	77,29	0,65	1.014	249	1,31
SPE	68,14	1,28	2.784	209	0,75
SIUP	38,00	1,37	512	25	2,80
Total			38.049	5.471	

Fonte: Elaborado pelo autor com base em RAIS, 2008

5.7.1 Construção Civil

A análise de *clusters* confirmou a importância da Construção Civil na geração direta de **emprego e renda** no COREDE Central. Mas a prevalência desta cadeia não se explica pela sua capacidade primária de geração de emprego. Neste quesito particular, a Construção Civil é superada pelo bloco agro-alimentar (que gera 8.477 empregos, contra 5.467 da Construção Civil) e encontra-se virtualmente empatada com o bloco Trasporte-Logística (que gera 5.237 emprego diretos no território). E dado que as atividades nucleares da Construção Civil só são *tradeables* por deslocamento (o que deprime o grau de relevância de cada atividade da cadeia no que diz respeito à capacidade de geração de renda e emprego **autônomos**) e que o QL médio das atividades que compõem este *cluster* na região não é particularmente elevado (1,68, contra um QL médio de 2,16 no bloco SPB-Educação e 1,80 no bloco Metalmecânico), uma pergunta se impõe: quais são as características da Construção Civil no COREDE Central que impuseram a sua eleição como a principal cadeia produtiva regional em termos de geração de emprego e renda? Se observamos a tabela 23, acima, uma primeira resposta emerge imediatamente: este bloco de atividades é o que conta com o maior número de estabelecimentos no território, superando o milhar. Mas esta ainda

não é a principal determinação da elevada hierarquia da Construção Civil. Ainda mais importante é o número de atividades da cadeia presentes na região, superior a quatro dezenas. Um número que só apresenta equivalente no bloco agro-alimentar e que é tão mais significativo na medida em que optamos por impor uma certa subestimação da dimensão da cadeia da Construção Civil ao excluirmos da mesmas as atividades de venda e gestão de imóveis pós-construção³⁶.

Na realidade, a extensão da cadeia da Construção Civil no território revela que esta atividade apresenta um grau particularmente elevado de integração vertical no COREDE Central. O que tem diversas consequências, a saber:

- 1- A mobilização dos elos nodais (construção de prédios) da cadeia gera emprego nos mais diversos segmentos a montante e mobiliza a renda de toda a região, a começar pela extração de pedras e argila (Itaara, Nova Palma), passando pela fabricação de produtos cerâmicos e artefatos de concreto e cimento (Faxinal do Soturno e São João do Polesine), até a fabricação de estruturas de madeira para a construção (Silveira Martins) e de móveis sob medida (Nova Palma);
- 2- Parcada não desprezível dos elos da cadeia a montante do elo nodal produzem bens que são imediatamente *tradeables* (exportáveis) e que, em função de suas características intrínsecas (baixa relação valor/peso e valor/volume), se beneficiam sobremaneira das vantagens logísticas de Santa Maria e entorno;
- 3- O grau de integração vertical da cadeia da Construção Civil no COREDE Central é um dos traços mais peculiares da estrutura produtiva da região, fugindo completamente às especializações industriais típicas da economia gaúcha. Tal peculiaridade se expressa nos elevados QLs regionais e municipais das atividades não-ubíquas que compõe a cadeia (como a fabricação de estruturas de madeira para a construção civil, cujo QL em Silveira Martins é superior a uma centena). O que impõe a conclusão de que **a Construção Civil já assumiu características de um Arranjo Produtivo Local no território, contando, pois com vantagens competitivas estruturais no interior do Estado**. Vantagens estas que se mostram particularmente alvissareiras numa conjuntura marcada pela retomada dos investimentos em infraestrutura, embalados por taxas de crescimento relativamente elevadas da economia nacional e em um conjunto de programas governamentais (PAC 1 e 2; minha casa, minha vida; etc.);
- 4- A construção civil não é apenas solidária, mas é condição *sine qua non* para o desenvolvimento e implementação de uma política de atração de “turistas permanentes”, uma vez que os mesmos privilegiam serviços turísticos e atividades de lazer socialmente construídos (*vis-à-vis* as atrações naturais e pitorescas, usualmente privilegiadas pelos turistas eventuais), e a oferta destes últimos pressupõe um grau de interferência no ambiente que é intensivo em “construção civil”.

³⁶ Esta opção envolveu deixar de contabilizar cinco atividades (quais sejam: 1) atividades imobiliárias de imóveis próprios; 2) intermediação na compra, venda e aluguel de imóveis; 3) gestão e administração da propriedade imobiliária; 4) condomínios prediais; e 5) limpeza em prédios e domicílios) como parte da cadeia da Construção Civil. Vale informar que estas 5 atividades são responsáveis pela geração de 988 empregos diretos no COREDE Central.

5.7.2 O bloco Agro-alimentar

A despeito de gerar, **apenas dentre as atividades urbanas, 60% mais empregos formais** do que a Construção Civil, o bloco Agro-alimentar foi classificado apenas em segundo lugar dentre os *clusters* produtivos do COREDE Central mais relevantes para a geração e multiplicação de emprego e renda no território. Por quê?

Em primeiro lugar porque, ao contrário da Construção Civil (que perfaz, de fato, uma única **cadeia produtiva**), **o bloco agro-alimentar** é muito amplo, e **se desdobra em distintas cadeias produtivas**. Como foi apontado acima, na indústria agro-alimentar os *clusters* que aparecem na ordem CNAE, tanto podem ser *clusters horizontais*, quanto *verticais*. Não há uma cadeia efetiva unindo os elos “abate de animais, “conserva de frutas”, “fabricação de biscoitos” e “fabricação de vinho”. Estas atividades só têm a aparência de “elos” de uma mesma cadeia porque persiste no imaginário popular a unidade subjacente às diversas “lides” da produção rural ainda não especificamente mercantil. Mas estes não são elos efetivos de qualquer cadeia produtiva mercantil-capitalista. Na verdade, são elos (alguns deles, nodais) de **distintas cadeias produtivas**.

Em segundo lugar, ao contrário da exclusão arbitrada para a Construção Civil, não excluímos do “bloco Agro-alimentar” as atividades de comercialização da produção agro-alimentar. Nem o comércio atacadista de animais vivos, nem o comércio varejista de produtos alimentícios foram excluídos. E isto pelo mesmo motivo que o “comércio de material de construção” não foi excluído da cadeia da Construção Civil: à diferença da **administração** de condomínios ou da venda de imóveis próprios, a venda de animais vivos ou de produtos agro-alimentares faz parte das distintas cadeias agro-alimentares, seja enquanto elo intermediário, seja enquanto elo final, de “realização da mercadoria”.

Mais importante: muitas vezes, o elo “comercial” é o único elo introjetado no território. Este é o caso da **grande maioria** dos produtos da agro-indústria de alimentos que são comercializados nos supermercados de qualquer cidade de porte médio ou superior. Na verdade, tal como já apontamos anteriormente (ao anunciar a questão do multiplicador das rendas e dispêndios regionais autônomos), **muitas vezes o elo comercial é o único elo da cadeia de “produção de bens consumo” que não é “importado”; é o único elo que garante alguma multiplicação interna dos dispêndios autônomos (MIDA)**³⁷.

Mas se não podemos abstrair da contribuição do comércio para a geração de emprego e renda no bloco agroalimentar, tampouco podemos deixar de distinguir esta contribuição daquela associada à **produção** agro-alimentar. Afinal, enquanto a **produção** é imediatamente *tradeable*, o comércio só pode ser *tradeable* por deslocamento (quando os consumidores se deslocam de seus municípios de origem para usufruir das vantagens proporcionados por mercados maiores), ou *não-tradeables* (que caracteriza o comércio ubíquo, como o varejo de produtos agro-alimentares).

É justamente o peso do comércio no emprego do bloco agro-alimentar que define sua “secundariedade” dentre as cadeias produtivas do COREDE Central. Na verdade, **22 das 42 atividades deste bloco são atividades comerciais. E elas são responsáveis por 5.449 empregos, exatos 62,3% dos 8.819 empregos diretos totais do bloco.**

Mas se não podemos sobredimensionar a relevância do bloco agro-alimentar, tampouco podemos subestimá-lo. E isto porque, para além da relação já referida entre o grau de integração

³⁷ A este respeito, veja a equação 1 do sistema desenvolvido na segunda seção 5.5 deste trabalho.

vertical destas atividades e o multiplicador das rendas e dispêndios autônomos na região, é preciso ver, ainda que:

- 1) Este bloco é responsável por parcela não desprezível da produção de tradeables do COREDE Central;
- 2) A relevância do bloco para a geração de emprego e renda regionais não podem ser avaliados apenas pelo grau de integração das atividades urbanas entre si, mas, igualmente bem, da integração destas atividades com a produção agropecuária regional;
- 3) O número médio de municípios do COREDE Central que apresentam QL maior do que unidade neste bloco é o maior dentre todos as cadeias e macro-setores identificados e analisados. O que significa dizer que as atividades deste bloco, quando mobilizadas, tendem a gerar agregação de empregos e de renda em todo o COREDE.

Mas se o expresso acima é verdade, então já temos condições de hierarquizar, dentro do bloco agro-alimentar, aquelas cadeias cujo apoio e estimulação a partir de políticas econômicas efetivas tendem a resultar no maior ganho social por unidade de dispêndio. Tais cadeia são aquelas que: 1) se encontram integradas à montante com a produção agropecuária regional; 2) apresentam os maiores QLs, tanto em seus elos urbanos, quanto em seus elos rurais da cadeia; 3) contam com elos nodais e especificamente tradeables no território.

Ora, se voltamos à Tabela 6 do Anexo Estatístico 08 CD-ROM, vemos que, dentre as atividades agropecuárias selecionadas para análise, o COREDE Central apresenta QLs superiores à unidade em: soja, bovinocultura, arroz, cana-de-açúcar e fumo. De outro lado, as 10 atividades urbanas mais bem pontuadas e ranqueadas dentre o bloco Agro-alimentar foram: 1) beneficiamento de arroz; 2) fabricação de massas alimentícias; 3) moagem de trigo; 4) abate de reses; 5) abate de pequenos animais; 6) fabricação de biscoitos e bolachas; 7) fabricação de refrigerantes; 8) fabricação de sorvetes; 9) fabricação de produtos de panificação; e 10) fabricação de aguardentes e outras bebidas destiladas³⁸.

O confronto entre as 10 atividades urbanas mais relevantes do bloco Agro-alimentar para a geração de emprego e renda na região e as especializações agropecuárias já nos aponta para **três cadeias fundamentais deste bloco: 1) abate de bovinos e processamento de carnes; 2) fabricação de massas, biscoitos e produtos de panificação; e 3) produção e processamento de arroz.**

É bem verdade que, no plano da geração de empregos diretos, o abate de pequenos animais assume uma posição similar ao de abate de bovinos. Mas há que se considerar que, enquanto a bovinocultura apresenta um QL superior à unidade na região como um todo e em nove (9) dos dezenove (19) municípios do COREDE, os QLs regionais da suinocultura e da avicultura não alcançam um décimo da unidade. O que significa dizer que a região não tem tradição na produção das matérias-primas desta cadeia particular. E superar esta barreira não será fácil: ao contrário do gado vacum, os pequenos animais apresentam significativa perda percentual de peso (e de qualidade) quando submetidos a grandes deslocamentos antes do abate.

³⁸ Vale observar que esta última atividade contava com um único estabelecimento na região (em Agudo) e este contratava apenas 10 empregados.

Diferentemente, o fato da região não ser (nem apresentar características edafoclimáticas que lhe permitam almejar vir a ser) especializada na produção de trigo, não inviabiliza o aprofundamento de sua especialização na fabricação de massas, biscoitos e produtos de panificação. E isto porque o trigo (em grão, ou já transformado em farinha) é um produto intensivo em transporte, de sorte que as vantagens logísticas de Santa Maria – que a conecta com os principais centros produtores desta *commoditie* no Mercosul, bem como aos principais centros consumidores do sul do Brasil - implicam em vantagens competitivas no segmento. Além disso, o COREDE Central apresenta QLs superiores à unidade nas atividades nucleares desta cadeia industrial, expressando a inexistência de outras praças ou regiões do Estado com tradição competitiva no segmento. Por fim, a cadeia de derivados alimentares do trigo apresenta grande sinergia (pelo link da “gastronomia”) com outro bloco de atividades que emergiu de nossa análise e hierarquização dos *clusters* regionais e que já foi objeto de referência anteriormente: o bloco turismo-lazer.

A terceira cadeia identificada no plano urbano e que porta sinergia com a produção agropecuária rural é a do processamento de arroz. Esta é, dentre as três cadeias identificadas acima, aquela que porta o menor potencial de crescimento relativo. Seja porque é uma cadeia produtiva curta no plano urbano (tal como as cadeias da soja e do fumo), seja porque o Estado comporta outros núcleos urbanos especializados no processamento desta *commoditie* (como Cachoeira do Sul), seja porque a demanda de arroz (um carbo-hidrato de baixa elasticidade-renda) tende à saciedade. Não obstante, o número de empregos diretos apenas no beneficiamento urbano (mais de cinco centenas), o número de estabelecimentos (mais de três dezenas), e o número de municípios da região com QL maior do que a unidade na produção agropecuária e no beneficiamento (pouco inferior à dezena) impõe atenção e apoio a esta cadeia.

Independentemente desta atenção, contudo, é preciso reconhecer que o COREDE Central necessita: 1) ampliar e diversificar sua produção de *tradeables*; 2) superar a excessiva dependência de atividades agropecuárias de cadeia curta (soja, fumo, arroz) e demanda saciada (fumo e arroz). O que implica trabalhar na perspectiva de uma reconversão da produção agropecuária regional em busca de alternativas que: 1) sejam consistentes com as condições edafoclimáticas e fundiárias do COREDE Central e que possam se beneficiar das vantagens competitivas estruturais do território; 2) apresentem um potencial de demanda crescente; e 3) se desdobrem em cadeias produtivas locais relativamente longas e densamente agregadoras de valor.

Ora, a conjuntura aponta para a emergência de um novo nicho de produção agropecuária no Estado que encontra as condições ideais de implantação no COREDE Central. Pensamos aqui na demanda crescente de etanol, seja enquanto biocombustível, seja enquanto matéria-prima para “plástico verde”. Um produto que, por ser intensivo em transporte, se beneficiaria amplamente das vantagens logísticas da região que acaba de ser incluída no novo zoneamento agro-ecológico da cana³⁹.

É bem verdade que a viabilização desta nova atividade vai depender de um conjunto de ações cuja sincronia e sucesso vai depender de ação e coordenação política. Desde logo, será preciso atrair para a região (pelo menos) uma usina processadora de etanol à base de cana.

³⁹ Mais exatamente, 12 dos 19 municípios do COREDE (Santa Maria, Formigueiro, São João do Polêsine, Ivorá, Agudo, Dona Francisca, Nova Palma, Faxinal do Soturno, Itaara, Dilermando de Aguiar, São Pedro do Sul e Quevedos) Central foram incluídos no novo zoneamento agro-ecológico da cana-de-açúcar. A expectativa, contudo, é que este zoneamento seja ampliado nos próximos anos, com a provável inclusão de municípios que apresentam características edafoclimáticas e fundiárias comuns aos já incluídos, como Silveira Martins e Ivorá.

Simultaneamente, a cultura da cana irá implicar em todo um conjunto de melhorias na malha viária vicinal da região, com vistas a viabilizar o transporte da matéria-prima agropecuária até os centros processadores em bases economicamente viáveis. Por fim, o desenvolvimento da produção de etanol na região envolverá todo um conjunto de pesquisas de variedades de cana-de-açúcar adequados às condições edafoclimáticas regionais, quanto de pesquisas em torno da viabilidade de bases produtivas alternativas para o etanol (mandioca, batata-doce, etc.), que se caracterizam por apresentar grande sinergia com a bovinocultura em geral (e com a pecuária leiteira, em particular) na medida em que o sub-produto da extração da garapa pode ser canalizado diretamente para a alimentação do gado.

O mais importante, contudo, é que o COREDE Central e seu município polo, Santa Maria, apresentam vantagens estruturais no enfrentamento de todas estas questões. Desde logo, a relevância e integração vertical da cadeia da Construção Civil garante que parcela não desprezível dos estímulos associados à atração de investimentos e melhorias na infra-estrutura viária possam ser internalizados. A condição para uma tal internalização é que seja negociado e garantido um papel proeminente para os empreendedores locais nos trabalhos de engenharia que, necessariamente, irão se impor. Da mesma forma, a região conta com Universidades e instituições de pesquisa aptas ao desenvolvimento de variedades de cana-de-açúcar e/ou de outras *commodities* agrícolas aptas à produção de garapa/etanol. Assim, **se houver vontade e competência políticas para tanto, o COREDE Central poderá se beneficiar da janela de oportunidade que se abre, consolidando-se como o primeiro e principal produtor de etanol do Estado.**

5.7.3 O bloco Metalmecânico

Mais até do que o bloco agro-alimentar, a metal-mecânica se estrutura como um macro-setor caracterizado por integração horizontal (por oposição à integração vertical das cadeias produtivas). Assim é que, as principais atividades deste bloco se vinculam, de fato, a outras cadeias produtivas (como a cadeia da Construção Civil, representada, por exemplo, na fabricação de esquadrias e estruturas de metal) ou a blocos de atividades que prestam serviços a diversas cadeias (como Transporte-Logística, representado, por exemplo, na construção de vagões ferroviários e na recuperação de motores). Porém, como já foi apontado, para além de sua integração nas mais diversas cadeias, este bloco perfaz uma unidade na medida em que congrega atividades que produzem insumos especificamente industriais (vale dizer: insumos portadores de elevada flexibilidade tecnológica) de cadeias com grande potencial de agregação de valor no território. De forma que uma observação atenta do bloco nos permite identificar aquelas atividades cujos QLs, emprego direto e/ou número de estabelecimentos indicam a presença de um potencial competitivo elevado.

Numa análise inicial – que remete, necessariamente, para a necessidade de uma pesquisa empírica primária – identificamos três segmentos de atividades do bloco metalmecânico com elevado potencial de alavancagem da competitividade da indústria e dos serviços regionais. Já nos referimos a dois destes segmentos, que se concentram à construção civil e ao bloco transporte-logística. Para além destes, é notável a presença de atividades e estabelecimentos do segmento de material elétrico, que parece estar vinculado e se desdobrar tanto do eixo “material de transporte”

quanto da conexão entre Construção Civil e SIUPs pela via da geração e distribuição de energia elétrica.

5.7.4 Serviços Públicos Básicos - Saúde

A competência e competitividade da região na prestação de serviços de saúde é notória. Não obstante, é preciso estar atento para os desafios que se interpõe ao desenvolvimento deste segmento enquanto gerador de emprego e renda regional. Mais até do que um setor *tradeable* por deslocamento, a saúde é um serviço **público** cuja eficiência é, em grande parte, função de aportes públicos. Neste sentido, a dinâmica de crescimento do setor escapa, em grande parte, ao escopo das políticas econômicas públicas e privadas que podem ser orquestradas por agentes da região. Vale dizer: são as necessidades dos habitantes das distintas regiões do Estado (e da nação) que vão determinar os aportes de recursos públicos ao desenvolvimento do sistema de saúde em cada território determinado. E aquelas regiões que apresentam uma relação recursos/habitantes **acima** da média e uma taxa de crescimento demográfico **abaixo** da média tendem a receber um aporte de recursos (e apresentar uma taxa de crescimento do setor) relativamente inferior às regiões que apresentam perfil oposto.

De outro lado, o sistema de saúde é caracterizado por uma clara hierarquia de funções urbanas e, sem dúvida, cabe a Santa Maria a proeminência do atendimento no setor em todo o sudoeste do Estado. Além disso, o atendimento à saúde, tal como o atendimento às demandas educacionais, se realiza normalmente através de delegação das atividades para agentes privados, que tendem a afetar a dinâmica de desenvolvimento do setor a partir da exploração das vantagens de aglomeração imanentes a este serviço. De sorte que o SBP-Saúde (assim como o SBP-Educação) tende a se organizar sob a forma de Arranjos Produtivos Locais, circunscrevendo a eficácia das forças centrífugas que estimulam a dispersão das atividades no território.

Independentemente de quais sejam as tendências “naturais” de desenvolvimento deste segmento de atividade em Santa Maria e no COREDE Central, o fundamental a entender é que, seja pela sua grande expressão atual na geração de emprego e renda (mais de três mil empregos diretos gerados em mais de 500 estabelecimentos), seja pela função estratégica do segmento no interior de uma política de atração de “turistas permanentes”, seja, ainda, por sua sinergia com outros segmentos e cadeias produtivas (como SBP-Educação, que congrega 3.048 profissionais ou a cadeia Farmoquímica, que gera 1.014 empregos diretos) o setor público não pode abrir mão do desenvolvimento de políticas de apoio ao SBP-Saúde. E, dadas as características peculiares do segmento, parece-nos que a melhor política de apoio ao mesmo é a identificação e enfrentamento dos gargalos do setor (o que envolve uma nova pesquisa, de caráter primário) e o apoio permanente ao desenvolvimento de um sistema logístico capaz de deprimir os custos de deslocamento dos potenciais usuários do SBP-Saúde regional.

5.7.5 Turismo e Lazer

Se reduzimos o turismo à visitação de regiões com características culturais e/ou naturais pitorescas (porquanto distintas das características da região de origem do turista) em busca de lazer, o COREDE Central não parece apresentar qualquer potencial de exploração do segmento. Distante do litoral oceânico, tampouco apresenta a topografia fortemente acidentada da Serra gaúcha na zona de transição entre as colônias alemãs e italiana (Nova Petrópolis, Gramado e Canela). E se a cidade de Santa Maria desponta como a maior cidade do sudoeste riograndense, ela não tem as dimensões necessárias para se constituir em um polo de atração turística tipicamente urbano (como São Paulo, Nova York ou Buenos Aires), que depende de um tipo de vida comercial, artística e noturna só suportado pelas megalópoles.

Não obstante, o bloco Turismo e Lazer emergiu como o quinto bloco em importância no ranqueamento desenvolvido por nós a partir de **medidas objetivas** da estrutura produtiva regional. Consideradas isoladamente, as atividades do bloco congregam 2.728 empregos diretos e mobilizam 473 estabelecimentos. Mas isto não é tudo. Há que se ver, ainda, que parcela expressiva do bloco agro-alimentar está vinculado diretamente (como no caso das atividades de “fabricação de produtos alimentícios não identificados” e “fabricação de produtos de panificação”, com 700 empregados na região, que se encontram na fronteira dos serviços de alimentação) ou indiretamente (como no caso do braço comercial do agro-alimentos, parcialmente dependente turismo de compras) ao segmento turístico. Além disso, os dois principais serviços públicos básicos – saúde e educação – são responsáveis por uma percentagem particularmente elevada do emprego regional e atraem uma parcela não desprezível de visitantes e de “turistas permanentes” para a região. O que não pode surpreender: como vimos nos itens 3.2. e 3.3. acima, o expressivo saldo de transferências públicas e privadas de rendas ($SRE + G - T$) para o COREDE Central é função dos sub-sistemas de saúde, educação, segurança e previdência social instalados no mesmo. E estes serviços públicos básicos são funcionais para a atração de um tipo particular de “turista”, que não busca um lazer de férias, mas um novo padrão e qualidade de vida.

O reconhecimento de que – a despeito da aparência em contrário! – o COREDE Central já conta com o embrião de um sistema turístico é particularmente relevante para que sejam avaliados adequadamente o potencial, os custos e os benefícios do desenvolvimento do mesmo.

No que diz respeito ao potencial, é preciso evitar a identificação simplória entre “atração turística/belezas naturais/monumentos históricos”. Tal como se depreende da experiência dos principais destinos turísticos da serra gaúcha, os cenários produzidos e a construção de um sistema de serviços voltados ao lazer cumprem um papel protagonista e as belezas naturais um papel coadjuvante na consolidação de um destino turístico. O que – evidentemente – não implica negar qualquer papel à diversidade natural ou cultural de uma dada região. Há que se contar com alguma base (por assim dizer) primitiva, não construída, para a consolidação de um destino turístico. Mas esta base não está ausente do território. Pelo contrário. Tal como observamos já na abertura deste trabalho, **um dos traços marcantes do COREDE Central é a sua diversidade interior nos planos (articulados) topográficos, fundiários, e culturais. Mais exatamente, o COREDE Central congrega municípios de colonização germânica (como Agudo), italiana (Quarta Colônia), judaica (Itaara), ibérica (Formigueiro, Jari, Tupanciretã, Júlio de Castilhos) e múltipla (Santa Maria). E como nos lembra o nome original de seu município polo – Santa**

Maria da Boca do Monte -, o COREDE se abre para o Pampa e para a serra, ocupando faixa expressiva da Depressão Central (região orizícola) e do Planalto (região sojícola). E, ainda mais importante, esta diversidade se impõe quase que abruptamente, de forma que a diferença na altitude média de dois municípios tão próximos como Itaara e Santa Maria é de cerca de 300 metros.

E, se há potencial, a análise dos custos-benefícios é amplamente favorável a uma aposta no desenvolvimento do segmento turístico. Desde logo, a região já conta um amplo conjunto de serviços que atrai o turista permanente (educação, saúde, lazer, etc.) e o turista de compras (diversificado sistema comercial). Além disso, conta com um sistema logístico privilegiado. E, por fim, conta com uma indústria da Construção Civil – principal responsável pela criação de novos atrativos turísticos e pela potencialização da exploração comercial de atrativos turísticos naturais – que é particularmente desenvolvida e integrada regionalmente.

5.7.6 Vestuário e Calçados

Desde logo é preciso reconhecer que o grau de desenvolvimento das cadeias produtivas do vestuário e calçadista na região é relativamente baixo, como o atesta o QL médio das atividades na região (0,44), o mais baixo dentre todos os QLs dentre as cadeias e macro-setores selecionados. A importância do bloco se encontra, pois, no elevado número de estabelecimentos (mais de 500) e no expressivo número de empregos gerados (2.158). Além disso, tal como o bloco agro-alimentar, este bloco não pode ser descuidado sob pena de impor uma severa depressão ao multiplicador dos dispêndios autonômicos (MIDA) da região. Por fim, a elevada participação das atividades comerciais no bloco (responsável por 73% do emprego global e 85% dos estabelecimentos) conecta o bloco com o turismo de compras.

Há que se observar, contudo, que dentre as atividades imediatamente *tradeables* deste bloco (todas vinculadas à indústria de transformação), nenhuma apresenta QL regional maior do que a unidade. Além disso, a única dentre as atividades de produção que ocupa um número expressivo de empregados (270) e conta com um número significativo de estabelecimentos (7), a fabricação de calçados de couro, encontra-se submetida a um grau de concorrência em função da política cambial em curso no país que deprime de forma estrutural a lucratividade e as possibilidades de acumulação interna no setor. Em particular, em regiões que não contam com Arranjos Produtivos Locais capazes de alavancar a competitividade das firmas individuais a partir do fornecimento de economias de aglomeração.

A conclusão a que se chega é que o destino deste bloco, tanto no plano das atividades comerciais, quanto no plano das atividades produtivas, depende da capacidade da região em sustentar e ampliar o turismo de compras, o turismo permanente e, por extensão, o turismo tradicional (de visita e lazer). Só assim – do nosso ponto de vista – será possível garantir a viabilização e consolidação econômica do bloco, seja através do braço comercial (que, acreditamos, sempre será maior do que o braço produtivo), seja através do braço produtivo (que pode se apoiar na constituição de nichos específicos voltados ao atendimento de demandas turísticas, como é o caso das malharias da Serra).

5.7.7 Transporte e Logística

Este bloco é, usualmente, considerado uma das principais bases de alavancagem da competitividade econômica do COREDE Central, em geral, e de Santa Maria, em particular. De fato, o número de empregados na região – mais de 5000 – e de estabelecimentos – mais de sete centenas – revelam a importância das atividades do segmento. Não obstante, é preciso atentar para o fato de que as **vantagens logísticas só são vantagens econômicas efetivas se o território contar com uma expressiva produção *tradeable* intensiva em transporte**. O que, como já vimos, não é o caso do COREDE Central.

Daí não se extrai a conclusão de que as vantagens logísticas do território são irrelevantes. Na verdade, **tais vantagens são tão expressivas (envolvendo os mais distintos modais: rodoviário, ferroviário, hidroviário e aeroviário⁴⁰) e tão enraizadas em elos a montante (envolvendo a produção de vagões e de infra-estrutura de transporte) que nos parece pertinente inverter a pergunta usualmente feita pelos agentes públicos nas regiões brasileiras de fronteira agrícola**. Ao invés de se colocar a questão “qual o modal de transporte que deve ser privilegiado no rol de investimentos públicos para escoar a produção da região com um mínimo de custos?” O COREDE Central deve se perguntar “qual a matriz produtiva que deve ser incentivada com vistas a maximizar os benefícios associados a uma matriz multi-modal de transporte já consolidada?”.

Quer nos parecer que as respostas já foram dadas na avaliação dos blocos produtivos hierarquizados acima do bloco Transporte-Logística. As atividades que devem ser incentivadas são: 1) na cadeia da Construção Civil, a produção de insumos para *tradeables* para a mesma; 2) no bloco agro-alimentar o abate de gado bovino e a preparação de carnes, bem como a produção de cana-de-açúcar/mandioca/etanol; 3) no bloco metal-mecânico, a produção de material de transporte e (hipótese a averiguar a partir de uma pesquisa primária) a produção de material elétrico; e 4) nos blocos SPB-Saúde (bem como no SPB-Educação) e Turismo e Lazer, os serviços de transporte de consumidores.

5.7.8 Serviços Públicos Básicos – Educação

Como seria de se esperar, este é o bloco que apresenta o mais elevado Quociente Locacional na região: 2,16. Além disso, emprega um número expressivo de trabalhadores – 3.048 – e conta com mais de 200 estabelecimentos no território. Não obstante ele foi ranqueado em oitavo lugar dentre os blocos de atividade mais relevantes para a geração e multiplicação da renda regional. Por quê?

⁴⁰ Independentemente de nunca haver se realizado o sonho da integração hidroviária das bacias Jacuí-Patos e Uruguai-Plata via Ibicuí, as conexões ferroviárias e rodoviárias de Santa Maria com Cachoeira do Sul, Estrela, Porto Alegre, Pelotas e Rio Grande ao longo da hidrovia Jacuí-Patos e com todos os polos urbanos ao longo da extensão navegável do sistema Ibicuí-Uruguai-Plata, transforma o município e seu entorno no principal nó multimodal do Estado. E se o sistema aeroviário de Santa Maria se encontra parcialmente sucateado em função da relativa perda de expressão econômica dos municípios do entorno e da pequena dimensão da produção *tradeable* de alto valor agregado no território, este sistema pode ser facilmente recuperado a partir do resgate dos equipamentos e do capital humano acumulados na região a partir dos importantes serviços públicos de segurança (aeronáutica) e correio.

Em primeiro lugar, porque este é um bloco que não produz atividades imediatamente *tradeables*. Estas atividades, ou são *tradeables* por deslocamento (como é o caso do ensino universitário) ou são atividades não-*tradeables* (como o ensino fundamental, marcado por sua ubiqüidade nas mais diversas regiões). Além disso, tal como os serviços de saúde, a dinâmica da educação depende fortemente de aportes e transferências governamentais. E estas, por sua vez, dependem da dinâmica demográfica dos territórios. De sorte que – como vimos já na seção introdutória deste trabalho – **as possibilidades deste bloco de atividades repetir sua performance do passado, em que cresceu acima da média das demais atividades, alcançando uma função motriz no território, são relativamente pequenas.**

De outro lado, é preciso reconhecer que ainda cabe ao SPB-Educação uma grande importância na determinação da dinâmica regional. E isto por duas determinações. Em primeiro lugar, a Educação universitária é uma das principais fontes de atração de “turistas permanentes” para o território. E já vimos a sinergia deste segmento especial do turismo com o conjunto dos serviços urbanos prEstados pelo principal polo regional.

Para além da conexão “turística”, contudo, o SPB-Educação é o bloco de atividade com **maior potencial de alavancagem da competitividade sistêmica regional. E isto na medida em que todos os processos de reconversão produtiva e (re)articulação de cadeias com vistas ao aproveitamento das janelas de oportunidade abertas à região (etanol, turismo permanente, construção civil, etc.) vão solicitar esforços concentrados e focados de pesquisa e desenvolvimento de nível universitário.**

É preciso alertar, contudo, para o fato de que o aproveitamento deste potencial está longe de ser trivial. A distância entre ensino e pesquisa científica básica (funções precípuas das Universidades) e o desenvolvimento de tecnologias economicamente consistentes é enorme e não pode ser transposta sem a articulação de políticas públicas específicas para tanto. Ou, para usar uma terminologia cara aos neo-schumpeterianos: a constituição de **sistemas inovativos locais** não depende unicamente da constituição de um sistema universitário e de apoio e financiamento à pesquisa básica. O salto mortal do desenvolvimento de sistemas inovativos se encontra na construção dos elos entre o sistema universitário e o sistema empresarial. Elos estes que devem ser articulados por agentes e instituições públicos governamentais ou não.

5.7.9 Comunicação e Serviços de Informação

Para além do elevado número de empregos diretos (mais de um milhar) e de estabelecimentos (mais de duas centenas), este bloco de atividades apresenta conexões evidentes com os blocos SPB-Educação, Transporte-Logística, Turismo-Lazer e Editorial e Gráfica. Através da cadeia da informática, é parte essencial de qualquer sistema inovativo local. Através da radio-difusão (que gera quase um quarto dos empregos totais do bloco, apresenta QL regional de 2,05), o CSI alavanca identidade cultural da região, apresentando elevada sinergia e grande potencial para a promoção das atividades turísticas. Por fim, os sistemas locais de comunicação podem (e devem!) ser mobilizados no sentido de agilizar os sistemas logísticos e de transporte, impondo um novo

padrão de concorrência entre os diversos modais através da oferta pública de cargas e carregamentos⁴¹.

5.7.10 Editorial e Gráfica

A cadeia produtiva editorial e gráfica é um desdobramento, no território, do bloco SPB-Educação. Esta é a cadeia que gera o menor número de empregos diretos (menos de 5 centenas) e seu grau de integração a montante é pequeno, o que se expressa no número diminuto de atividades presentes no território (apenas 10). Não obstante o QL regional superior a unidade (1,3) e a sinergia da cadeia com outros blocos de atividades na região (como o SPB-Educação, já referido, e os blocos de Comunicação e Serviços de Informação, Turismo e Lazer e Serviços PrEstados às Empresas) empresta o bloco SPE) emprestam relevância à cadeia, que pode cumprir papel estratégico na promoção das potencialidades regionais.

5.7.11 Farmoquímica

A cadeia farmoquímica gera um número expressivo de empregos (mais de um milhar) e sustenta um número elevado de estabelecimentos (superior a duas centenas). Seus principais elos no quesito geração de empregos são as atividades “comércio varejista de produtos farmacêuticos” e “comércio varejista de cosméticos”, com mais de 800 empregos. Não obstante, esta é uma cadeia que apresenta um potencial não desprezível de desenvolvimento no território a partir de suas profundas conexões com os blocos SPB-Saúde e SPB-Educação. Vale notar ainda que esta cadeia apresenta um número não desprezível de elos/atividades no território (13), dentre os quais oito (8) são elos da indústria de transformação; vale dizer: elos que produzem bens imediatamente *tradeables* com elevado potencial de agregação de valor e que se beneficiam de forma particular (em função das peculiaridades dos insumos e produtos da mesma, que solicitam transporte especial) das vantagens logísticas do território. Uma avaliação mais efetiva e circunstanciada do potencial desta cadeia depende de pesquisa primária especificamente desenhada para este fim.

5.7.12 Serviços Prestados às Empresas

Os desafios interpostos à implementação de um novo programa de desenvolvimento econômico para o COREDE Central e para a sua cidade polo, Santa Maria, não podem ser subestimados. Correndo o risco inerente a qualquer síntese retórica, diríamos que o núcleo deste desafio se encontra na **necessidade de ampliar a “tradeabilidade” de uma produção regional**

⁴¹ O desenvolvimento de um tal sistema de concorrência entre modais logísticos pressupõe o desenvolvimento de um novo padrão de regulação dos transportes. As bases para o desenvolvimento do sistema para o qual apontamos aqui foram delineadas no PIT (Programa Integrado de Transportes) do Governo Olívio Dutra.

assentada em bens e serviços não-tradeables ou tradeables por deslocamento. Um movimento que envolve a adoção de novas estratégias de *marketing* de produtos (com ênfase na Construção Civil) e **do próprio território** (com vistas a atrair novos “turistas permanentes” e consolidar as demandas sobre os SPBs Saúde e Educação), bem como de reconversão produtiva agroindustrial (no sentido apontado acima de ingresso na produção de etanol).

Ao contrário do que pretendem os teóricos da “mão invisível”, o mercado raramente conta com os instrumentos necessários e suficientes para garantir o aproveitamento das (normalmente exíguas) janelas de oportunidade que se abrem aos diversos territórios. E, via de regra, os agentes públicos não contam com as competências necessárias para apoiar os agentes privados na implementação das inovações mercadológicas e produtivas que se impõe para o aproveitamento das oportunidades já referidas.

Felizmente, o COREDE Central conta com um sistema altamente empregador (2.784 empregos diretos) e bastante integrado vertical e horizontalmente (mais de duas centenas de estabelecimentos atuam em 16 atividades deste bloco na região) de Serviços PrEstados às Empresas. A mobilização destes agentes – em especial, dos Escritórios de Contabilidade, das Firms de Consultoria e dos serviços públicos de apoio às empresas (em especial, do SEBRAE) – nos parece essencial para a viabilização de uma estratégia efetivamente inovadora e cientificamente orientada de desenvolvimento econômico regional.

5.7.13 Serviços Industriais de Utilidade Pública

A despeito de se encontrar em último lugar dentre os blocos de atividade urbana com maior potencial de geração e multiplicação da renda regional, não devemos subestimar a importância do bloco SIUP. Na verdade, a relevância deste bloco se encontra relativamente subestimada pelo fato de que as atividades de engenharia que perfazem elos a montante dos estabelecimentos prEstados de SIUPs haverem sido incorporadas a uma cadeia específica cuja relevância já foi exaustivamente explorada: a cadeia da Construção Civil. De fato, a integração entre estas duas cadeias é tão grande que chegamos a aventar a possibilidade de tratá-las como um bloco único, à imagem e semelhança do que fizemos com o bloco agro-alimentar⁴².

Não obstante o padrão de exposição e classificação de blocos de atividades adotado por nós neste trabalho, o que importa compreender é que os SIUPs não apenas apresentam QL regional superior à unidade (1,37) mas é o bloco de atividades que apresenta o maior número médio de municípios com QL acima da unidade (2,8 municípios por atividade). Além disso, a sinergia dos SIUPs com os principais blocos de atividade urbana no território não se esgotam na notável sinergia com a Construção Civil. Como se pode observar, a atividade com maior relevância dentro da cadeia é “Captação, tratamento e distribuição de águas”, que gera 50% dos empregos dos SIUPs e que apresenta QL superior à unidade em 11 dos 19 municípios do COREDE Central, a começar por Silveira Martins, Itaara e Dona Francisca. Vale dizer: alguns dos municípios do COREDE Central

⁴² As particularidade do padrão competitivo e organizacional dos estabelecimentos prEstados de serviços industriais de utilidade pública *vis-à-vis* os típicos estabelecimentos da cadeia da Construção Civil nos fizeram optar pela segmentação das duas cadeias. Não gratuitamente, a Construção Civil é a cadeia com maior número de estabelecimentos no território e os SIUP são a cadeia com o menor número de estabelecimentos.

com maior potencial de desenvolvimento de “turismo permanente” estão significativamente mais qualificados na prestação de serviços de saneamento do que a média dos municípios do Estado. Acredita-se que seja desnecessário discorrer sobre o significado deste fato para a alavancagem de um programa de atração de aposentados em busca da tranquilidade do interior e da proximidade com serviços de saúde (e lazer) sofisticados.

6. MATRIZ FOFA

As atividades desenvolvidas nas oficinas mencionadas na seção 5.1.8 e na sistematização relatada na seção 5.1.9 resultaram nas quatro matrizes FOFA (fortalezas, oportunidades, fraquezas e ameaças) e estão neste capítulo apresentadas. São quatro matrizes nas gestões Econômica, Estrutural, Social e Institucional. Nelas constam potencialidades, desafios, riscos e limitações que provém dos cruzamentos possíveis entre fortalezas, fraquezas, oportunidades e ameaças detectadas nas quatro gestões⁴³.

6.1 MATRIZ FOFA estrutural

Matriz FOFA Gestão Estrutural		Fatores de Origem Interna	
		Fortalezas	Fraquezas
Fatores de Origem Externa	Oportunidades	Potencialidades: 1 - capacidade de fluxo e de armazenamento de água 1 - acesso a recursos para construção de barragens 2 - dispor de políticas públicas para melhoria e manutenção da malha viária 1 - possibilidade de ampliação da rede de banda larga 1 - condições de solo e pluviosidade favoráveis ao armazenamento de água e absorção da água 10 - aumento planejado das áreas urbanizadas	Desafios: 1 - superar a pequena capacidade de armazenamento e absorção de água através de programas estruturantes no setor 2 - implantar um terminal logístico multimodal 10 - acessar recursos para implantação efetiva dos planos diretores 1 - destinar recursos e políticas para melhoria e manutenção dos recursos hídricos (desassoreamento, absorção de água e reflorestamento ciliar) 16 - superar a dependência do investimento privado para ampliar os investimentos em fibras ópticas 10 - direcionar os recursos públicos para saneamento
	Ameaças	Riscos: 1 2 16 - prejuízos advindos de excesso de chuva 1 16 - suspensão dos serviços de comunicação 16 - não ampliação dos serviços de comunicação 1 8 - áreas urbanas podem ser danificadas por intempéries, caso não sejam bem planejadas	Limitações: 1 - baixa capacidade para evitar cheias e minimizar danos de estiagens 2 - diminuição de alternativas para transporte de cargas 1 - dificuldades para desassorear rios 10 - o cronograma do serviço privado limita os investimentos na ampliação da rede de fibras ópticas

⁴³ Esses cruzamentos estão no Apêndice, de forma detalhada. A numeração de cada um dos argumentos das matrizes é a mesma das matrizes detalhadas no Apêndice.

6.2 MATRIZ FOFA social

Matriz FOFA Gestão Social		Fatores de Origem Interna	
		Fortalezas	Fraquezas
Fatores de Origem Externa	Oportunidades	<p>Potencialidades:</p> <p>5 - qualificar o atendimento dos programas educacionais 5 - melhorar a qualificação profissional através das IEs 5 - aproveitar os recursos públicos para manutenção e melhoria da educação básica. 15 - possibilidade de ampliação dos serviços de assistência social 3 - qualificar o atendimento à população em termos de assistência social e saúde 3 - manutenção e ampliação dos serviços de saúde através do acesso aos recursos públicos 12 - presença de uma entidade regional para gestão dos recursos em diferentes áreas</p>	<p>Desafios:</p> <p>5 - aproveitar a oportunidade que se oferece para melhorar as atividades escolares, curriculares e extracurriculares 5 - possibilitar que os programas governamentais efetivem a melhoria dos indicadores educacionais 5 - melhorar a qualificação das equipes na área da educação 3 - direcionar recursos para melhoria do atendimento médico público 3 - melhorar a qualificação das equipes na área da saúde 4 - direcionar os recursos para uma melhoria no efetivo na segurança pública 3 4 5 - viabilizar políticas públicas para manutenção do homem no campo (educação, saúde, segurança) 5 - transferir técnicas para as atividades rurais</p>
	Ameaças	<p>Riscos:</p> <p>5 - enfraquecer a educação básica 5 - escola assumir papel da família e ter um desempenho relativo baixo - a assistência social pode ser levada a substituir as políticas educacionais 15 - tornar a assistência social insuficiente 5 3 15 - aumento da demanda dos serviços 3 - a intervenção judicial pode prejudicar a organização dos serviços da saúde regional 3 - aumento dos custos do atendimento e consequente perda de qualidade 5 3 15 - aumento da demanda de serviços e estrutura 3 12 - atuação do CI fica engessada devido a judicialização da saúde 3 - aumento dos custos do atendimento e consequente perda de qualidade</p>	<p>Limitações:</p> <p>5 - a descontinuidade política limita a adequação dos currículos para as transformações contemporâneas 5 - indicadores educacionais permanentemente baixos 5 - a mudança da finalidade da escola limita a melhoria dos indicadores educacionais 3 - a intervenção judicial limita a eficiência dos serviços da saúde 4 - a falta de efetivo limita a segurança da população 4 - a insegurança no meio rural condiciona a não permanência do homem no campo</p>

6.3 MATRIZ FOFA econômica

Matriz FOFA Gestão Econômica		Fatores de Origem Interna	
		Fortalezas	Fraquezas
Fatores de Origem Externa	Oportunidades	<p>Potencialidades:</p> <p>8 - a presença de políticas públicas para o turismo podem fortalecer a infraestrutura pública e organização da diversidade turística regional</p> <p>8 - desenvolvimento de turismo para a terceira idade</p> <p>6 - facilidade para escoamento da produção de etanol</p> <p>6 - localização geográfica facilita a distribuição do leite para as diversas regiões</p> <p>7 - capacidade para atender as necessidades advindas dos investimentos públicos federais em infra-estrutura e em habitação, ampliando o encadeamento e área de atuação da construção civil</p> <p>7 - a construção civil pode ser estimulada pela necessidade de construir/ampliar a infraestrutura necessária ao turismo</p> <p>6 - O aumento produção de cana-de-açúcar pode estimular a cadeia</p> <p>9 - potencializar a agroindústria regional com a presença do crédito rural</p> <p>9 - as agroindústrias podem ser estimuladas/diversificadas pelas políticas públicas para o turismo</p> <p>7 - exportar produtos e serviços demandados pelos investimentos públicos federais</p> <p>3 8 - potencial de demanda local e regional para os serviços de saúde para público segmentado de renda média e alta</p> <p>8 - oferta de serviços de turismo e lazer para público de idosos e aposentados com elevada renda.</p>	<p>Desafios:</p> <p>8 - inserir ou ampliar a inserção da região nas políticas públicas para o turismo</p> <p>8 - melhorar a estrutura turística para a terceira idade</p> <p>6 - superar a tendência a produção de commodities, abrindo espaço para a cultura de cana-de-açúcar</p> <p>6 - ampliar a participação da produção de leite na produção agropecuária regional (reconversão)</p> <p>6 - acessar crédito para cultivo de cana-de-açúcar e produção leiteira</p> <p>8 - fomentar a rede de serviços (turismo e lazer) para multiplicar a renda das transferências governamentais dos aposentados</p> <p>6 - fomentar a diversificação produtiva para a produção de cana-de-açúcar (tradeables)</p>
	Ameaças	<p>Riscos:</p> <p>8 - concorrência com regiões já estabelecidas e estruturadas no setor turístico</p> <p>8 - concentração das ações turísticas em Santa Maria</p> <p>8 - os acessos regionais para a região central não bastam para concorrer com regiões turísticas mais desenvolvidas</p> <p>7 - não ampliar o mercado e o encadeamento do setor</p> <p>9 - risco de não desenvolver novas propostas e novos nichos</p> <p>8 - alta dependência de transferências públicas em Santa Maria polariza as atividades urbanas para este município da região</p>	<p>Limitações:</p> <p>8 - dificuldade para adotar o turismo como estratégia de desenvolvimento nos moldes das regiões turísticas tradicionais, o que exige alternativas para adoção do turismo que sejam adequadas às características da região</p> <p>8 - a parca estrutura turística limita o aproveitamento das "janelas de oportunidade"</p> <p>8 - concentração do fluxo de turistas em Santa Maria</p> <p>6 - a monocultura de commodities para exportação pode desestimular a diversificação produtiva quando seus preços sobem, o que pode adiá-la quando os preços caem e mostra-se necessária</p> <p>6 - limita o desenvolvimento de novas propostas e novos nichos</p> <p>7 - o desenvolvimento do setor de tradeables por deslocamento e não-tradeables é limitado pela renda gerada pelas commodities exportadas da região</p>

6.4 MATRIZ FOFA institucional

Matriz FOFA Gestão Institucional		Fatores de Origem Interna	
		Fortalezas	Fraquezas
Fatores de Origem Externa	Oportunidades	<p>Potencialidades:</p> <p>13 - estímulo ao processo de formalização de empresas</p> <p>14 - as universidades e outras instituições podem auxiliar tecnicamente a abertura e manutenção dos consórcios intermunicipais</p> <p>11 - as universidades e outras instituições podem auxiliar tecnicamente no apoio ao acesso e implementação de políticas públicas na região</p> <p>11 - possibilidade de articulação para implementação de políticas públicas</p> <p>12 - experiência de diálogo/concertação institucional em questões relativas ao desenvolvimento regional</p> <p>12 - experiência de organização em âmbito regional na busca de recursos públicos</p> <p>12 - possibilidade de articulação para implementação de políticas públicas</p>	<p>Desafios:</p> <p>12 - oportunizar a participação de diferentes pessoas e entidades no debate do PPP</p> <p>13 - garantir maior interação entre os municípios e entidades de apoio empresarial (Sistema S)</p> <p>12 - garantir maior interação entre as diversas instituições</p> <p>11 12 - garantir maior interação entre as diversas instituições em prol das diversas políticas públicas</p> <p>11 12 - ampliar a relação entre instituições visando conquistas de âmbito regional</p> <p>13 - estimular o empreendedorismo considerando as novas possibilidades da LGPME</p> <p>11 13 - buscar políticas de apoio ao empreendedorismo</p> <p>11 12 - articular a atuação das entidades públicas e privadas na implementação de políticas públicas</p> <p>11 12 - ampliar a relação entre instituições visando conquistas de âmbito regionais</p> <p>13 - melhorar a gestão dos consórcios e aumentar sua atuação para outras áreas</p> <p>11 - melhorar a gestão das políticas públicas</p> <p>12 - tornar a atuação das entidades mais consequente, reconhecida e validada frente ao PPP</p>
	Ameaças	<p>Riscos:</p> <p>13 - a atuação institucional pode não ser suficiente se persistir a burocracia para a formalização de empresas</p> <p>11 12 - a atuação da entidades regionais, mesmo que articulada, vai encontrar dificuldades para obter recursos devido à estrutura centralizada do governo estadual</p>	<p>Limitações:</p> <p>13 - ambiente institucional desestimula a criação de novas empresas</p> <p>11 12 - acesso limitado a políticas públicas estaduais devido ao poder decisório centralizado</p>

7. VISÃO

De acordo com a elaboração do Planejamento Regional, o COREDE Central estipulou a visão estratégica segmentada em três percepções:

1 - Retomar o papel de pólo de articulação logístico inter-regional, que a posição geográfica privilegiada em relação ao Estado e ao MERCOSUL lhe confere, aproveitando a infraestrutura existente do ponto de vista dos modais de transporte ferroviário, rodoviário, hidroviário e aéreo.

2 - Efetivar a transferência do conhecimento existente nas Universidades da região, no sentido da difusão do conhecimento tecnológico, como mola propulsora do desenvolvimento.

3 – Promover o desenvolvimento sócio-econômico através da integração do agronegócio, da indústria da construção civil e do setor turístico.

8. VOCAÇÃO

Por sua peculiaridade cultural, natural e geográfica, a região apresenta potencialidades no setor educacional, na construção civil, no turismo e na agricultura que por meio de uma articulação regional e inter-regional possibilitarão a promoção do seu desenvolvimento e a consolidação da região como um pólo representativo na metade sul do Estado.

PRINCÍPIOS NORTEADORES:

- Encorajamento para romper paradigmas
- Associativismo e Cooperativismos
- Empoderamento do processo
- Agregação de valores
- Criatividade
- Empreendedorismo
- Participação da comunidade regional nas decisões
- Qualificação e capacitação

- Melhoria da qualidade de vida da população
- Geração de emprego e renda
- Diversificação da produção
- Melhoria do nível de infraestrutura

9. MACRO-OBJETIVOS

Neste capítulo são apresentados os macro-objetivos do planejamento estratégico da região do COREDE Central. Eles estão divididos em estratégias, programas e projetos e são baseados nos argumentos das matrizes FOFA apresentados no capítulo 3.1.8, onde estão de forma "telegráfica". Neste capítulo procuramos apresentá-los de forma articulada, ainda que sintética. São as seguintes as estratégias:

- 1 - Ampliação da capacidade de armazenamento de água
- 2 - Responsabilidade ambiental
- 3 - Fortalecimento da multimodalidade do transporte regional
- 4 - Qualificação e ampliação da atenção básica de saúde
- 5 - Melhoria das condições de segurança
- 6 - Desenvolvimento do ensino profissionalizante
- 7 - Fortalecimento das ações de assistência social
- 8 - Fomento à produção agropecuária
- 9 - Estímulo à cadeia produtiva da construção civil
- 10 - Incentivo ao desenvolvimento do turismo regional
- 11 - Fortalecimento e estímulo às agroindústrias
- 12 - Integração institucional e aperfeiçoamento da gestão interinstitucional
- 13 - Estímulo ao empreendedorismo

Essas estratégias são subdivididos em programas e projetos. A seguir, apresenta-se cada estratégia e, dentro delas, cada programa e projeto. Apresenta-se também suas justificativas do ponto de vista do aproveitamento de potencialidades, da superação de desafios e/ou da minimização de riscos. Eventualmente, são apresentadas limitações.

1 - Ampliação da capacidade de armazenamento de água

Tal estratégia se justificativa pela necessidade de superar a pequena capacidade de armazenamento de água da região através de programas estruturantes. Ela se faz necessária pelos prejuízos que as estiagens vêm trazendo à região, mas reconhece limitações para minimizar os danos que elas causam. Para tanto, deve-se aproveitar a capacidade de fluxo e de armazenamento de água da região, as condições de solo e pluviosidade favoráveis ao armazenamento de água e a possibilidade de acesso a recursos para construção de barragens. Conta tal estratégia conta o seguinte programa e seus projetos:

<u>Programa</u>	<u>Projetos</u>
1.1 - Armazenamento de água	<u>Projetos</u>
	1.1.1 Construção de açudes 1.1.2 Construção de barragens 1.1.3 Construção de cisternas

2 - Responsabilidade ambiental

Esta estratégia é composta por quatro programas. Dizem respeito ao tratamento a ser dado à questão ambiental, abarcando o desassoreamento de rios, a absorção de água pelo solo, a gestão ambiental, o saneamento básico e o tratamento de resíduos sólidos. Para esta estratégia, além dos aspectos técnicos próprios a cada projeto, também é importante a **interação entre as diversas instituições, incluise as regionais, que devem ter uma atuação articulada para que ela tenha eficácia. Para isso será de grande valia experiência de diálogo e/ou concertação institucional que a região já tem.**

O programa 2.1 e seus projetos visam destinar recursos e políticas para melhoria e manutenção dos recursos hídricos, especificamente para desassoreamento de rios e reflorestamento ciliar visando superar a pequena capacidade de armazenamento de água e de absorção de água pelo solo. A necessidade de tal programa advém dos prejuízos causados pelo excesso de chuvas que tem sido periódico, entre eles danos a áreas urbanas (que devem ser minimizados) e a suspensão de serviços de comunicação já que se observa uma baixa capacidade para evitar cheias na região e dificuldades para desassorear rios. Uma potencialidade da região que deve ser aproveitada para a implementação desses projetos são as universidades e outras instituições da região que podem auxiliar tecnicamente a formatação e a implementação dos projetos.

<u>Programa</u>	<u>Projetos</u>
-----------------	-----------------

2.1 Desassoreamento de rios e recuperação da mata ciliar	2.1.1 Desassoreamento de rios 2.1.2 Recuperação da mata ciliar
---	---

O programa 2.2 procura destinar recursos e políticas para melhoria das condições de absorção de água pelo solo. Seu projeto 2.2.1 é um complemento necessário aos projetos do programa 2.1 no que diz respeito à minimização dos prejuízos causados por cheias acima mencionados e às limitações para desassorear rios. Ressalte-se que a região tem condições de solo favoráveis à absorção da água e que as instituições de ensino superior da região têm capacitação para dar apoio técnico a esse projeto.

<u>Programa</u>	<u>Projetos</u>
-----------------	-----------------

2.2 Aumento da capacidade de absorção de água pelo solo	2.2.1 Incentivo à adoção de técnicas de absorção de água pelo solo
--	---

Este programa 2.3 diz respeito à implantação de mecanismos de gestão ambiental que também considera a necessidade de minimizar os prejuízos causados por cheias. Ele é justificado pelos prejuízos advindos de excesso de chuva, inclusive paralisando serviços de comunicação, e pelos danos que essas intempéries causam às áreas urbanas. Potencialidades a serem exploradas são: o fato de a região contar com universidades e outras instituições podem dar auxílio técnico a este programa; a possibilidade de articulação regional para implementação de políticas públicas; e a experiência de diálogo e/ou concertação institucional em questões relativas ao desenvolvimento regional. Um desafio importante, neste contexto, é garantir maior interação entre as diversas instituições em prol das diversas políticas públicas. Se deve considera que, mesmo que articulada, essa atuação vai encontrar dificuldades para obter recursos devido à estrutura centralizada do governo estadual.

<u>Programa</u>	<u>Projetos</u>
2.3 Implantação de mecanismos de gestão ambiental	2.3.1 Educação ambiental 2.3.2 Licenciamento ambiental 2.3.3 Incentivo ao uso de tecnologias limpas 2.3.4 Adequação ambiental dos cemitérios

Por sua vez o programa 2.4 busca fazer uso da potencialidade que é o fato das cidades da região poderem aumentar suas áreas urbanas de modo planejado (**pelo menos a maioria delas**). Para tanto, é importante que os municípios acessem recursos para implantação efetiva dos planos diretores e também para saneamento básico.

<u>Programa</u>	<u>Projetos</u>
2.4 Saneamento básico e resíduos sólidos	2.4.1 Implantação de sistema de esgotamento sanitário 2.4.2 Implantação de sistemas de tratamento de esgoto sanitário 2.4.3 Coleta e tratamento de resíduos sólidos

3 – Fortalecimento da multimodalidade do transporte regional

O programa 3.1 e seu projeto 3.1.1 tem por desafio implantar um terminal logístico multimodal. Sua jusfificativa se encontra não apenas na necessária integração dos modais de transportes, mas também advém da diminuição de alternativas para transporte de cargas que ocorre quando das intempéries.

<u>Programa</u>	<u>Projetos</u>
	<u>Projetos</u>

3.1 Desenvolvimento dos modais de transporte

3.1.1 Implantação de modais de transporte

Já o programa 3.2 procura dar atenção à ampliação e à melhoria da malha rodoviária, com seus respectivos projetos. Sua justificativa é dispor de políticas públicas para melhoria e manutenção da malha viária, ampliando a malha de vias asfaltadas e realizando a necessária manutenção da já existente.

<u>Programa</u>	<u>Projetos</u>
	<u>Projetos</u>

3.2 Ampliação e melhoria da malha rodoviária

3.2.1 Ampliação da malha rodoviária
3.2.2 Manutenção da malha rodoviária

4 - Qualificação e ampliação da atenção básica de saúde

Esta estratégia é constituída de três programas, como mostra-se a seguir. Todos tem por objetivo a melhora no atendimento médico público e a qualificação das equipes na área da saúde, o que é importante também para a viabilização da manutenção do homem no campo. Para tanto, deve-se aproveitar a potencialidade que tem a região para manter e ampliar os serviços de saúde (já que se tem uma boa oferta de serviços de saúde na região, além da atuação do Consórcio Intermunicipal de Saúde) através do acesso aos recursos públicos para aproveitar a potencialidade detectada para qualificar o atendimento à população. São os seguintes os programas e respectivos projetos desta estratégia.

<u>Programa</u>	<u>Projetos</u>
4.1 Capacitação dos profissionais da área da saúde	4.1.1 Capacitação dos profissionais da área de saúde
4.2 Ampliação e qualificação dos espaços físicos	4.2.1 Ampliação dos espaços físicos 4.2.2 Qualificação dos espaços físicos
4.3 Qualificação do atendimento da saúde	4.3.1 Tele-Saúde

Tal estratégia, porém, num contexto detectado de desestruturação da família e de insegurança, pode levar ao aumento da demanda de serviços de saúde e por estrutura melhor, fazendo a boa oferta de serviços de saúde se tornar permanentemente insuficiente. Somese a isso o aumento dos custos do atendimento e consequente perda de qualidade que resulta da insegurança. De qualquer modo, a intervenção judicial nas ações da área da saúde, que tem sido muito comum, limita a eficiência dos serviços da saúde na medida em que, mesmo procurando resolver problemas reais, o faz de modo pontual, prejudicando a efetividade das políticas de saúde mais gerais. Deve-se salientar que, permanecendo nesse patamar, tal intervenção pode levar a atuação do Consórcio Intermunicipal, que tem possibilidades promissoras, a ficar engessada.

O projeto 4.3.1 Tele-Saúde procura avançar na qualificação do atendimento à saúde ao constituir uma rede de informações sobre o histórico dos pacientes que seja interligada virtualmente em todos os pontos de atendimento médico público da região. Além disso, tal rede deve permitir a interlocução entre os vários profissionais de saúde, a ponto de ser possível envio de exames para diagnóstico imediato, confiável e preciso.

5 - Melhoria das condições de segurança

Esta estratégia se justifica pela necessidade de melhorar as condições de segurança no meio urbano e também no rural, inclusive porque a insegurança existente aumenta da demanda de outros serviços públicos. Deve-se acrescentar que a insegurança no meio rural tem condicionado a não permanência do homem no campo, onde se faz necessário diminuí-la para viabilizar a manutenção dos agricultores em seu meio. Assim sendo, enquanto o projeto 5.1.1 trata de melhorias nas instalações e nos equipamentos, o projeto 5.2.1 visa direcionar recursos para uma melhoria no efetivo na segurança pública, já que a existente a falta de efetivo limita a segurança da população.

Programa Projetos
Projetos

5.1 Instalação e equipamentos da área de segurança pública 5.1.1 Melhoria das instalações e dos equipamentos da área da segurança pública

Programa Projetos
Projetos

5.2 Aumento de efetivo 5.2.1 Aumento do efetivo de policiais

6 - Desenvolvimento do ensino profissionalizante

A presente estratégia conta com um programa e dois projetos. De modo geral, o programa se baseia na potencialidade da região para qualificar o atendimento dos programas educacionais e para melhorar a qualificação profissional através das Instituições de Ensino (IEs). Especificamente no caso do projeto 6.1.2, considera-se possível aproveitar o acesso a recursos públicos (através dos vários processos de participação da população nas decisões sobre o orçamento público, como o Processo de Participação do Popular, do Governo do Estado do Rio Grande do Sul) para realizar melhorias na educação básica.

É um desafio de tal programa aproveitar a oportunidade que se oferece para melhorar as atividades escolares, curriculares e extra curriculares e possibilitar que os programas governamentais efetivem a melhora dos indicadores educacionais (que são relativamente baixos). Para tanto, é necessário melhorar a qualificação das equipes na área da educação, o que é possível com o projeto 6.1.2, aproveitando as oportunidades para ampliação da qualificação dos professores.

<u>Programa</u>	<u>Projetos</u>
6.1 Capacitação voltada para as demandas e necessidades regionais	6.1.1 Adequação dos currículos às necessidades regionais
	6.1.2 Melhoria da qualidade da educação básica

Deve-se atentar para limitações desses projetos. Entre elas, a mudança da finalidade da escola que surge da fraqueza "indicadores educacionais baixos" e da ameaça "Desestruturação da família e transferência de seu papel para a Escola", o que limita a melhoria dos indicadores educacionais. Mantida essa situação, corre-se há sempre o risco de escola assumir papel da família (como já ocorre) e ter um desempenho relativo baixo e suas funções específicas.

Além disso, a descontinuidade dos governos, baseados em decisões de contornos políticos-partidários, limita a adequação dos currículos para as transformações contemporâneas e faz os indicadores educacionais em geral manterem-se permanentemente baixos, mesmo que relativamente, o que pode levar a assistência social a ter de substituir as políticas educacionais. Tal descontinuidade pode levar ao enfraquecimento da educação básica que possui indicadores favoráveis. Isso tudo torna necessário o projeto 6.1.2.

7 - Fortalecimento das ações de assistência social

Esta estratégia surge da necessidade de ter-se uma assistência social mais forte. Ela se baseia na possibilidade de ampliação dos serviços de assistência social que já existem nos municípios. Tais serviços podem ser fortalecidos com o acesso a recursos públicos através dos vários processos de participação da população nas decisões sobre o orçamento público. Por outro lado, a ampliação das oportunidades para qualificação profissional da área pode levar também a qualificar o atendimento à população.

Mantidas, porém, as condições que fazem necessárias as ações de assistência social (como a desestruturação da família), corre-se o risco de tornar a assistência social insuficiente mesmo que seja ampliada sua atuação.

Programa

Projetos

Projetos

7.1 Fortalecimento das ações de assistência social

7.1.1 Incentivo à implantação, ampliação e qualificação de centros de atendimento social

8 - Fomento à produção agropecuária

A estratégia 8 (assim como as demais da gestão econômica - 9, 10 e 11) considera o fato de a região do COREDE Central ter uma produção centrada em não-*tradeables* e em *tradeables* por deslocamento, o que a faz depender da renda gerada pelas *commodities* exportadas para fora da região. Essa dependência do mercado externo (à região) deve ser superada, já que se dá em relação a regiões que também tem pedido dinamismo econômico. Neste sentido, se faz necessário estimular a produção e a exportação de produtos agropecuários com maior grau de elaboração.

Por outro lado, a região conta com um sistema de comércio e de prestação dos mais diversos serviços urbanos. Mas a polarização exercida por Santa Maria, para muito além da região do COREDE Central, somada à alta dependência que tem aquele município das transferências públicas, faz a região correr o risco de ter suas atividades urbanas ainda mais polarizadas naquela cidade. Além disso, embora a região tenha sistemas de serviços de saúde e educação de amplo espectro, plenamente integrados nos planos vertical e horizontal, o fato de outras regiões aproveitarem novas "janelas de oportunidade" traz um risco de a região não desenvolver novas propostas e novos nichos.

Esta estratégia se divide em dois programas: um de fomento à produção de cana-de-açúcar e outro de fomento à produção de leite. Ambos, porém, estão conectados via cadeia da cana-de-açúcar, insumo para a produção de etanol e de leite. Além disso, o aumento da produção de cana-de-açúcar e de leite pode estimular a cadeia produtiva à jusante, como as agroindústrias, potencialidade importante.

O programa 8.1 está dividido em dois projetos: o 8.1.1 visa fomentar a diversificação produtiva para a produção de cana-de-açúcar, já que a demanda de etanol deve crescer muito e aquela cultura é insumo para a produção desse combustível. Além disso, a região do COREDE Central está dentro do zoneamento edafo-climático da cana-de-açúcar, situação que deve facilitar o acesso ao crédito para essa cultura. A proposta considera a necessidade de superar a tendência à produção de *commodities* para exportação que desestimula a diversificação produtiva quando seus preços sobem, adiando a reconversão justamente quando os preços caem e ela se mostra necessária.

<u>Programa</u>	<u>Projetos</u>
8.1 Segmento de cana-de-açúcar	
	8.1.1 Incentivo à produção de cana-de-açúcar 8.1.2 Incentivo à instalação de usina de etanol

O projeto 8.1.2 é um complemento necessário ao projeto 8.1.1. Visa absorver a produção de cana-de-açúcar da região, aproveitar a oportunidade representada pela expansão da demanda de etanol. Para tal projeto é importante a facilidade para escoamento da produção de etanol que o sistema ferroviário já propicia.

Programa

8.2 Bacia leiteira

Projetos

8.2.1 Incentivo à ampliação da produção de leite

O projeto 8.2.1 tem por objetivo aproveitar o encadeamento "para trás" que a bovinocultura de leite tem com a cultura da cana-de-açúcar e ampliar a participação da produção de leite na produção agropecuária regional, aproveitando a localização geográfica que facilita a distribuição do leite para diversas regiões. Para tanto, é importante acessar crédito necessário para a produção leiteira.

9 - Estímulo à cadeia produtiva da construção civil

Entre as potencialidades que justificam esta estratégia está a capacidade que a cadeia da construção civil da região tem para atender as necessidades advindas dos crescentes investimentos públicos federais em infraestrutura e em habitação, o que ocorre inclusive as regiões das imediações do COREDE Central, para onde os "serviços" das construção civil podem ser exportados. Aproveitada essa potencialidade, ela pode ampliar o encadeamento regional do setor (que já é expressivo) e sua área de atuação. Além disso, a construção civil pode ser estimulada pela necessidade de construir/ampliar a infraestrutura necessária ao turismo, tema tratado no programa 10.2, adiante apresentado. Os programas e os projetos dessa estratégia são os seguintes:

Programa

Projetos

Projetos

9.1 Qualificação dos profissionais da construção civil

9.1.1 Cursos de qualificação dos

profissionais da construção civil

Programa

Projetos

Projetos

9.2 Incentivo à formação de um APL da construção civil

9.2.1 Exportação de bens e serviços de construção civil

9.2.2 Formação de redes de cooperação da construção civil

10 - Incentivo ao desenvolvimento do turismo regional

O desafio de tal estratégia é fomentar a rede de serviços de turismo e lazer, inclusive visando multiplicar a renda das transferências governamentais dos aposentados, já que a região tem elevada dependência de transferências públicas. Ela se justifica pela oportunidade representada pela elevação da percentagem de idosos e aposentados de rendas médias e altas residentes na região. Para viabilizá-la é necessário inserir ou ampliar a inserção da região nas políticas públicas para o turismo.

Uma força da região que estimula essa estratégia é a diversidade turística na região, que pode aproveitar a ampla gama de segmentos turísticos existentes (religioso, eventos, ecoturismo), dando ênfase aos turistas da terceira idade. Além disso, há na região oferta de serviços de turismo e lazer para público de idosos e aposentados com elevada renda que deve ser aproveitada, valendo o mesmo para o potencial de demanda local e regional para os serviços de saúde para público segmentado de renda média e alta. Com consequência, as agroindústrias podem ser estimuladas e/ou diversificadas pelas políticas públicas para o turismo, em consonância com a estratégia 11.

Um potencialidade da região, nesta área, é o Consórcio de Desenvolvimento Sustentável da Quarta Colônia (CONDESUS). É uma iniciativa consorciada dos municípios da Quarta Colônia, que tem sido positiva em termos de integração do turismo microrregional, tanto do ponto de vista econômico quanto institucional.

Para tanto, sugere-se os seguintes programas e projetos:

Programa

Projetos

Projetos

10.1 Incentivo à formação de um APL do turismo

10.1.1 Formação de redes de cooperação
do turismo

Por outro lado, a presença de políticas públicas para o turismo podem fortalecer a infraestrutura pública e organização da diversidade turística regional. E é necessário melhorar a estrutura turística para a terceira idade. Nesse sentido é que os programas abaixo procuraram atuar.

Programa

Projetos

Projetos

10.2 Qualificação dos atrativos turísticos

10.2.1 Estruturação dos bens públicos
10.2.2 Qualificação dos pontos turísticos

Programa

10.3 Capacitação para o turismo

Projetos
Projetos

10.3.2 Capacitação dos profissionais do turismo

10.3.1 Capacitação para o turismo receptivo

Programa

Projetos
Projetos

10.4 Divulgação turística

10.4.1 Publicidade e propaganda das potencialidades turísticas

Há que se ter consciência da dificuldade para adotar o turismo como estratégia de desenvolvimento nos moldes das regiões turísticas tradicionais (até porque os acessos regionais para a região central não bastam para concorrer com regiões turísticas mais desenvolvidas). Isso que exige alternativas para adoção do turismo que sejam adequadas as características da região. Além disso, a parca estrutura turística existente limita o aproveitamento das "janelas de oportunidade" que eventualmente surgem. E outra limitação para a qual se deve atentar é a tendência ou possibilidade de concentração do fluxo de turistas em Santa Maria, consequência possível mas que deve ser evitada.

Mesmo atentando para esses limites, corre-se o risco de concorrer com regiões já estabelecidas e estruturadas no setor turístico (com a Serra gaúcha e o litoral) e de concentrar as ações turísticas em Santa Maria (devido à sua estrutura mais avançada na região). Além disso, há o risco de não ampliar o mercado e o encadeamento do setor se tal estratégia não for encaminhada de modo articulado na região como um todo.

11 - Fortalecimento e estímulo às agroindústrias

Justificando esta estratégia existem várias potencialidades que devem se aproveitadas. O aumento produção de cana-de-açúcar e de leite, defendida no presente trabalho, pode estimular a cadeia produtiva à jusante, nela participando várias agroindústrias. De outra parte, as agroindústrias podem ser estimuladas e/ou diversificadas pelas políticas públicas para o turismo, tratadas na estratégia 10. E a isso se deve somar o fato de o crédito rural poder potencializar a agroindústria regional; e de viver-se um momento de estímulo ao processo de formalização de empresas oportunizado pela nova Lei Geral das Pequenas e Médias Empresas (já que o ambiente institucional até então existente desestimula a criação de novas empresas).

Nesse sentido é que tal estratégia procura superar alguns desafios. No programa 11.1, qualificar a atuação das agroindústrias, para o que é necessário buscar políticas de apoio ao empreendedorismo. E no programa 11.2, estimular o empreendedorismo considerando as novas possibilidades da Lei Geral das Pequenas e Médias Empresas

<u>Programa</u>	<u>Projetos</u>
	<u>Projetos</u>

11.1 Qualificação das agroindústrias

11.1.1 Capacitação para a gestão das agroindústria

11.1.2 Capacitação para a produção de produtos agroindustriais

<u>Programa</u>	<u>Projetos</u>
	<u>Projetos</u>

11.2 Formalização e legalização das agroindústrias

11.2.1 Incentivo à formalização das agroindústria

11.2.2 Incentivo à legalização do ponto de vista sanitário

12 - Integração institucional e aperfeiçoamento da gestão interinstitucional

Entre os programas desta estratégia, o 12.1, o 12.2 e o 12.3 buscam aproveitar algumas potencialidades institucionais da região do COREDE Central. Entre elas estão a experiência de diálogo e/ou concertação institucional em questões relativas ao desenvolvimento regional, a possibilidade de articulação para implementação de políticas públicas e existência de universidades e outras instituições podem auxiliar tecnicamente no apoio ao acesso e à implementação de políticas públicas na região, usando-se da possibilidade de articulação regional para implementação de diversas políticas. De modo geral, o intuito desses programas é melhorar a gestão das políticas públicas.

Para tanto, a questão do fortalecimento das entidades regionais, tratadas no programa 12.1, é um ponto de partida importante. Com o projeto 12.1.1 procura-se por oportunizar a participação de diferentes pessoas nas entidades e das diversas entidades no debate sobre as próprias entidades regionais e sobre o desenvolvimento regional (onde o Processo de Participação Popular é um exemplo de destaque no que diz respeito à busca de recursos, onde a atuação das entidades regionais deve se tornar mais consequente, reconhecida e validada). Por sua vez, o projeto 12.1.2 busca dar condições técnicas às entidades regionais para darem conta de modo mais adequado a seus desafios.

<u>Programa</u>	<u>Projetos</u>
12.1 Fortalecimento das entidades regionais	12.1.1 Fortalecimento institucional das entidades regionais
	12.1.2 Capacitação técnica das entidades regionais

Além das potencialidades acima apontadas, as entidades regionais gozam de experiência de organização em âmbito regional na busca de recursos públicos, o que justifica iniciativas que busquem maior articulação da atuação delas na busca do desenvolvimento. Caminha nesse sentido o programa 12.2. Para tanto, o desafio começa por estimular maior interação entre as diversas instituições para ampliar a relação entre elas em prol das diversas políticas públicas e visando conquistas de âmbito regional. De outra parte, também aqui é importante oportunizar a participação de diferentes pessoas e entidades no debate do Programa de Participação Popular (PPP) para tornar a atuação das entidades mais consequente, reconhecida e validada nesse Processo. Deve-se ter em mente, porém, que o poder decisório centralizado do Estado sempre limita, em alguma medida, o acesso a políticas públicas estaduais. De qualquer forma, há que se superar o desafio que é articular a atuação das entidades públicas e privadas na implementação de políticas públicas.

Esse último aspecto também é importante noutro âmbito em que tal programa sugere iniciativas, que é o municipal. Isso é feito pelo projeto 12.2.2. Nesse caso o que se busca é melhorar a gestão das políticas públicas através da concertação do planejamento local e da maior

interação entre os municípios e entidades de apoio empresarial (das quais o Sistema S é um exemplo).

<u>Programa</u>	<u>Projetos</u>
12.2 Gestão interinstitucional das políticas públicas	<u>Projetos</u>
	12.2.1 Concertação do planejamento regional
	12.2.2 Concertação do planejamento local
	12.2.3 Incentivo a criação de gabinetes técnico-institucionais

A seguir apresenta-se o programa 12.3, que trata do aperfeiçoamento e do aprofundamento da atuação do Consórcio Intermunicipal (antigo Consórcio Intermunicipal de Saúde). O desafio desse programa é melhorar a gestão dos consórcios e ampliar o escopo da sua atuação para outras áreas, fazendo com que a região passe a contar com uma entidade regional de gestão de recursos em diferentes áreas. Coerentemente com as propostas de atuação conjunta com instituições de ensino em outras áreas, também aqui as universidades e outras instituições podem auxiliar tecnicamente os consórcios intermunicipais no acesso a recursos e na implementação de políticas públicas na região.

Potencialidades importantes para a atuação do Consórcio Intermunicipal são a experiência da região em na busca de recursos públicos e de diálogo para concertação do desenvolvimento regional, o que deve ser refletir em uma atuação mais efetiva do Consórcio.

Assim sendo, o projeto 12.3.1 pretende que o Consórcio Intermunicipal possa aprofundar sua atuação no que diz respeito à gestão da saúde em âmbito regional. E, como a legislação permite que os consórcios intermunicipal desenvolvam atividades de gestão em várias áreas, o projeto 12.3.2 estimula que isso seja feito na região.

<u>Programa</u>	<u>Projetos</u>
12.3 Consórcio intermunicipal	<u>Projetos</u>
	12.3.1 Ampliação da atuação do Consórcio Intermunicipal na área da saúde
	12.3.2 Ampliação do escopo de atuação do Consórcio Intermunicipal

No caso do projeto 12.3.1 deve-se considerar que, assim como a intervenção judicial limita a eficiência dos serviços da saúde no âmbito dos municípios, isso também ocorre no âmbito regional. Com a consequente ampliação das ações em saúde do Consórcio, e de suas responsabilidades, sua atuação acaba ficando engessada devido à chamada "judicialização da saúde".

O quarto programa desta estratégia é o 12.4, que visa estimular o cooperativismo e o associativismo. As potencialidades apontadas na estratégia 8 (Fomento à produção agropecuária) no

que diz respeito à produção de cana-de-açúcar e de leite poderiam aqui ser lembradas, especialmente devido aos efeitos multiplicadores da renda que as iniciativas lá descritas podem desencadear nas agroindústrias da região. O mesmo vale no que diz respeito à estratégia 10 - Incentivo ao desenvolvimento do turismo regional.

Para levar tal programa adiante, deve-se buscar políticas de apoio ao empreendedorismo e procurar aproveitar as facilidades legais que passaram a existir para a formalização de empresas, em especial associativas e cooperativas.

<u>Programa</u>	<u>Projetos</u>
	<u>Projetos</u>

12.4 Associativismo e cooperativismo

12.4.1 Incentivo ao associativismo e ao cooperativismo

13 - Estímulo ao empreendedorismo

Esta estratégia objetiva estimular o empreendedorismo considerando as novas possibilidades da Lei Geral das Pequenas e Médias Empresas. O projeto 13.1.1 tem por objetivo a busca de políticas de apoio aos empreendedores, estando entre elas o desafio da transferência de técnicas para as atividades rurais. E o 13.1.2 trata da importância do empreendedorismo nas escolas. Os dois projetos procuram capacitar empreendedores, o primeiro tendo como público-alvo os já existentes e o segundo os futuros empreendedores, neste caso permitindo uma formação mais geral.

Programa

13.1 Capacitação para o empreendedorismo

Projetos

Projetos

- 13.1.1 Capacitação de empreendedores
- 13.1.2 Empreendedorismo na escola

O programa 13.2 visa aproveitar o estímulo existente ao processo de formalização de empresas, visando superar as limitações colocadas por um ambiente institucional que desestimula a criação de novas empresas. Assim sendo, há o risco de a atuação institucional não ser suficiente se persistir a burocracia para a formalização de empresas.

Programa

13.2 Formalização de empresas

Projetos

Projetos

- 13.2.1 Formalização de empresas

10. Conclusão

O presente trabalho iniciou para cumprir uma das missões do COREDE Central: realizar o planejamento estratégico da região. Seguindo metodologia definida pelo Forum dos COREDEs, ele relata o trabalho realizado e apresenta as 13 estratégias, os 30 programas e os 52 projetos priorizados pela comunidade regional nas gestões social, econômica, institucional e estrutural.

A escolha de tais projetos foi baseada nas potencialidades, desafios, fraquesas e ameaças da região, cuidando para que houvesse coerência entre eles e o diagnóstico técnico e a análise situacional. Coerência essa que, na Gestão Estrutural, fez chegar-se a propostas nas áreas de armazenamento e gestão das águas e ambiental, dada a instabilidade climática que têm ocorrido e suas consequências. Além disso, propôs-se iniciativas para a infra-estrutura de transportes, dando ênfase à questão da multimodalidade. Na Gestão Social, apontou-se a necessidade de melhorias na atenção básica à saúde e nas condições de segurança, além do desenvolvimento do ensino profissionalizante e do fortalecimento da assistência social, o que resultou nos projetos respectivos. Na Gestão Econômica, considerou-se a necessidade de buscar alternativas que aproveitem a estrutura produtiva e as competências da região. E que estimulem a exportação de produtos que tenham cadeias produtivas longas na região e para os quais há demanda crescente. Nessa linha é que se sugere o fomento à produção agropecuária (com ênfase à cana-de-açúcar), à cadeia produtiva da construção civil, ao turismo regional e às agroindústrias. Por sua vez, na Gestão Institucional, trata-se do aperfeiçoamento da vida institucional das diversas instituições da região e de seu relacionamento mútuo. Além da necessidade de estimular o associativismo, o cooperativismo e o empreendedorismo.

Um aspecto que deve ser compreendido é o contexto em que se trabalhou: o regional. Isto significa que, eventualmente, as propostas aqui apresentadas podem não contemplar todas as necessidades regionais ou alguma necessidade mais localizada. Eventuais omissões foram incontornáveis, dadas as dificuldades relatadas no capítulo 3.2. Ou, consequentemente necessárias, dado o caminho que os debates trilharam na elaboração das matrizes FOFA, dos quais não se podia, nem se devia, desviar. Além disso, a abordagem regional exigia que fossem considerados projetos que tivessem um "alcance" compatível com essa abrangência.

Por fim, deve-se dizer algo sobre a gestão do planejamento estratégico aqui apresentado. Sendo ele regional, sua gestão terá de ser também realizada pela região, a partir de um consenso sobre o compartilhamento de responsabilidades, já que não há uma instituição que possa, sozinha, por ela se responsabilizar. Pequenas ou grandes, tais responsabilidades devem ser assumidas não apenas porque a região precisa, mas também porque, para cada entidade envolvida, é necessário que as demais assumam as suas. Dito de outra forma, o bom andamento da execução do que aqui se propõe depende da articulação das ações de instituições que são independentes umas das outras. Este é um desafio que o próprio Caminhos 2030 aponta e procura superar.

ANEXO 1

Fundamentos teóricos do desenvolvimento regional - Carlos Aguedo Nagel Paiva

A despeito da questão dos diferenciais de desenvolvimento intra-nacional ser um tema quase tão antigo quanto a própria Ciência Econômica e a literatura sobre o tema ser vasta e esclarecedora, os princípios fundamentais do desenvolvimento econômico regional são pouco conhecidos, inclusive entre os economistas “não-regionalistas”. E isto por um amplo conjunto de motivos, dentre os quais o mais aparente é a tendência a se pensar por analogias e considerar que o desenvolvimento regional só se diferencia do nacional por uma questão de escala. Seus princípios seriam os exatamente os mesmos, pois pressupõe-se que a escala não afetaria o conteúdo, a essência do processo de desenvolvimento; o único a se alterar seria a dimensão do problema: no plano regional, os problemas de retardo no desenvolvimento e/ou estagnação de territórios periféricos seriam mais facilmente resolvíveis, pois a região está integrada à nação e recebe os estímulos do crescimento nacional.

Esta leitura carrega consigo um amplo conjunto de equívocos. O mais elementar diz respeito ao fato de que as regiões só podem se envolver em processos de intercâmbio com outras regiões da nação se conquistarem vantagens **absolutas** (por oposição às vantagens relativas ou comparativas, suficientes para o comércio internacional) na produção de algum bem (HIRSCHMAN, 1961). E como as vantagens competitivas absolutas são, primordialmente, **atributos dos mercados** (que definem o grau de divisão social do trabalho, a escala máxima de produção, os padrões tecnológicos dominantes e os custos de transporte) e apenas secundariamente **atributos das firmas** (via capacidade inovativa de seus gestores), a concentração espacial da produção, da renda e da riqueza tende a ser cumulativa. A mera compreensão deste fato – tão explorado por economistas das mais diversas formações, de Marshall (1982) a Myrdal (1972) – já permitiria compreender quão limitado é o alcance de políticas de desenvolvimento regional a partir da atração de **algumas poucas** firmas pela concessão de subsídios públicos às mesmas⁴⁴.

Mas ainda não é no binômio “vantagens absolutas / economias externas” que se encontra a verdadeira particularidade da economia (e do desenvolvimento) regional *vis-à-vis* o nacional. A questão realmente central é **o caráter secundário do investimento e**

⁴⁴ Para uma crítica contundente e atual destas políticas veja-se Porter (1989). Em especial, recomendamos a leitura do prefácio à segunda edição norte-americana desta obra. Sua importância maior encontra-se na sistematização de evidências **empíricas** do equívoco da tese perrouxiana de que seria possível constituir pólos de crescimento a partir da atração de indústrias (ou de meras firmas) motrizes. Esta tese está embasada numa espécie de fetichismo da grande empresa que hegemonizou o pensamento dos economistas heterodoxos não-marxistas em meados do século XX. Infelizmente, a despeito da voracidade da “destruição criadora” capitalista, que não cessa de colocar em xeque as corporações pretensamente inabaláveis (como a IBM, a Ford, a Lockheed, o Lehman Brothers, etc.), e não cessa de trazer ao palco novos líderes mundiais (a Google, a Petro China, a Tata Corporation, a Claro, etc.) a concepção de que o desenvolvimento econômico é um processo social enraizado **nos mercados e no ambiente institucional** (por oposição às “firmas líderes”) ainda não conquistou ampla aceitação. Evidentemente, as empresas fetichizadas e subsidiadas agradecem (por vezes, regiamente) àquelas lideranças políticas que se recusam a entender o que a história de sucesso das “nações e regiões que vencem” insiste em ensinar.

da inovação tecnológica no desenvolvimento regional e o caráter central, organizador, e difusor, da base de exportação⁴⁵. Expliquemo-nos.

Em parte por determinações contingenciais, em parte em função de uma certa tendência natural para o acordo (mesmo que falso e artificioso), criou-se um consenso entre os economistas que refletem sobre os determinantes do desenvolvimento econômico **nacional**. Ele seria função de duas variáveis fundamentais: 1) o investimento em capital fixo; 2) a inovação (tecnológica). Por mais que isto possa parecer um desvio do nosso tema, precisamos refletir sobre este consenso para que possamos entender as razões pelas quais estas conclusões **não se aplicam ao desenvolvimento regional**.

Em primeiro lugar, é preciso entender como se alcançou o consenso supra-referido sobre os determinantes do desenvolvimento nacional em uma ciência tão polêmica e dividida quanto a Economia. Na verdade, as polêmicas em Economia são tantas que é possível classificar os economistas pelos mais diversos critérios. No plano dos modelos de crescimento e desenvolvimento, contudo, há uma clivagem que nos parece particularmente relevante: aquela que segmenta os economistas em função da confiança que eles têm na capacidade do sistema de preços de garantir a melhor alocação de recursos possível. Os economistas do primeiro grupo consideram que qualquer economia, nacional ou regional, está usualmente operando no limite de sua capacidade produtiva; enquanto os economistas do segundo grupo consideram que todo e qualquer arranjo produtivo territorial tende a equilíbrios sub-ótimos, mantendo pelo menos alguns dos seus recursos desempregados ou subempregados. À primeira corrente – que deita suas raízes em David Ricardo e tem uma longa tradição até os novo-clássicos contemporâneos – denominamos *supply side*, na medida em que tomam o “lado da oferta” como o “lado problemático” da economia. Para estes teóricos, o que impede qualquer sistema econômico de crescer são os estrangulamentos de oferta e o enfrentamento destes gargalos pressupõe a **ampliação da capacidade produtiva** através de novos investimentos acompanhados de inovações tecnológicas alavancadoras da produtividade sistêmica.

Muito diferente é a perspectiva *demand side*. No período de Ricardo, Malthus, seu amigo e oponente teórico, era o grande arauto desta perspectiva. Posteriormente ela foi abraçada por todos os grandes economistas heterodoxos – de Marx a Kalecki, passando por Keynes e Schumpeter. Para estes autores, **o sistema sempre utiliza seus recursos de forma sub-ótima; de forma que é sempre possível fazer mais com o que já se tem**. Aliás, a idéia de inovação em Schumpeter é exatamente esta; para este autor não são homens de ciência que inovam, mas homens práticos, como Taylor e Ford. A ousadia destes se encontra justamente na confiança de que **é possível impor grandes melhorias ao processo produtivo sem qualquer “progresso técnico-científico”**, pois

⁴⁵ Este termo – EXPORTAÇÃO – costuma causar confusão mesmo entre economistas. **Exportar significa vender para fora do território**. Se o território cuja dinâmica se está analisando é uma vila, vender para a sede urbana, localizada a 30 km de distância, é “**exportar para a sede**”. Na perspectiva que abraçamos aqui, a **principal determinação da categoria “exportação”** é: a demanda não foi gerada por nenhuma ação interna, e não precisa ser explicada por equações endógenas. Ou em termos mais simples: a exportação é um estímulo que “vem de fora” e pode dar início ao processo. Este estímulo permite “startar” o fluxo de rendas mesmo quando não se tem um “motor de arranque” interno para cumprir esta função. Uma vantagem nada desprezível, uma vez que o “motor de arranque” é de uma engenharia pelo menos tão complexa quanto o motor de repetição.

as *best practices* atuais estão muito aquém do que os conhecimentos humanos permitiriam. Há muito mais tradicionalismo, rotina e conservadorismo nas práticas empresariais do que imaginam os economistas acadêmicos que abraçam o *supply side*.

No mesmo sentido geral de Schumpeter, vão Keynes e Kalecki. Mas estes dois últimos vão centrar sua atenção em uma dimensão distinta daquela focada pelo primeiro. Para Keynes e Kalecki, o principal determinante da subutilização crônica dos recursos não são as limitações de informação e de capacidade de processamento dos agentes econômicos, mas a crônica insuficiência de demanda efetiva associada à possibilidade de se “postergar” os investimentos. Sucintamente: existem duas classes básicas de renda: a remuneração do trabalho e o lucro bruto. Os trabalhadores consomem integralmente suas rendas⁴⁶. Mas os que auferem lucro consomem parte dos seus rendimentos, retendo outra parte para investimentos que não precisam ser realizados imediatamente. Caso estes últimos sejam adiados⁴⁷, a demanda por equipamentos cai imediatamente, e o setor de máquinas e de insumos para as mesmas (mineração, siderurgia, metelurgia, etc.) desemprega funcionários, o que impõe uma diminuição da demanda de consumo e o sistema entra em um círculo vicioso depressivo. Como dizia Keynes, o grande problema do capitalismo é que neste sistema as expectativas são auto-confirmantes: se os empresários temem que uma estagnação da demanda no futuro, eles adiam os investimentos, impondo uma queda da demanda por máquinas e equipamentos que acaba se voltando sobre todos os setores, confirmando a expectativa inicial.

O que se deve fazer para desenvolver uma nação, então? Estimular a **inovação**, diz Schumpeter. Apoiar os **investimentos** produtivos, diz Keynes. E o que dizem os teóricos ortodoxos? Praticamente o mesmo. Para eles, a economia está sempre produzindo tudo o que pode. Logo, para produzir mais ela precisa de mais equipamentos – vale dizer: investir – e de novas tecnologias – vale dizer: inovações técnicas. De forma que a “triste ciência”, que nunca chega a acordos, parece ter alcançado sua redenção na teoria do desenvolvimento: investir e inovar é (quase) tudo o que importa.

Infelizmente, porém, este formidável consenso se desfaz assim que saímos do plano **nacional** para o plano **regional/local**. Na verdade, nada muda para os teóricos do *supply side*. Para eles, não se pode fazer mais com o que já se tem. O homem econômico é estritamente racional e maximizador. Mas os heterodoxos – capitaneados por Keynes, Kalecki e Schumpeter – insistem em discordar. E a este coro se junta um dos mais proeminentes economistas vivos: Douglass North, teórico do desenvolvimento que recebeu o Prêmio Nobel de Economia em 1993.

O que North ensina é tão elementar e tão radical quanto uma inovação schumpeteriana. Desde logo, este autor se coloca no campo da heterodoxia, entendendo

⁴⁶ O pouco que alguns pouparam na meia-idade é “despoupado” pelos jovens, que tomam empréstimos, e pelos idosos, que despendem e vendem o patrimônio acumulado.

⁴⁷ O investimento sempre pode ser adiado, pois as firmas nunca operam à capacidade máxima. É sempre possível adotar horas extras ou mesmo terceirizar parte das encomendas se a demanda for maior do que a prevista. De outro lado, se as firmas investirem (ampliando sua capacidade produtiva) e, posteriormente, a demanda se demonstrar inferior à prevista, elas se deparam com pesados custos de amortização e de juros que são irrecuperáveis. Por isto, para o investimento, vale a regra do motorista consciente: **na dúvida, não ultrapasse**. Isto é racional no plano micro-econômico. Mas é inconsistente no plano macro-econômico.

que os administradores (de empresas e de instituições públicas) são tão falíveis quanto os demais *homo sapiens* (sejam eles, médicos, economistas, advogados e filósofos) e raramente têm uma compreensão profunda e ampla dos temas que deveriam ser a sua especialidade. Assim administradores (públicos e privados) subutilizam sistematicamente os recursos de que dispõem. **O nó górdio do crescimento não é a capacidade produtiva instalada, mas a dificuldade para utilizá-la plenamente tendo em vista os limites crônicos da demanda externa para os bens que um determinado território é apto a produzir.** Vale dizer: North se coloca no campo do *demand side*. Malgrado exceções, a principal política de desenvolvimento econômico regional é estimular a demanda (externa) e a agregação de valor sobre os produtos nos quais a região já é especializada. Caso isto não seja possível, a alternativa é transitar da(s) especialização(ões) atual(is) para outra(s) que mobilize(m), utilize(m) e remunere(m) melhor **os ativos e fatores de produção que o território já dispõe.**

Mas, então, cabe perguntar: que papel North atribui ao investimento no desenvolvimento regional e local? Nenhum? *Ça depend*, retruca o autor. Se a região não é produtora de bens de capital (máquinas e instalações), os investimentos só poderão alavancar a economia regional se for identificado algum gargalo de oferta. E, neste caso, não se trata de qualquer investimento, mas de um (ou dois, ou três) investimentos muito particulares em segmentos bem determinados de cadeias produtivas muito específicas.

Mas se não houver (ou se não for identificado) qualquer gargalo de oferta, a atração e realização de investimentos genéricos em uma dada localidade tem pouquíssima capacidade de estimular a dinâmica regional. Este estímulo só ocorrerá se a região for produtora de bens de capital (máquinas-ferramenta, máquinas agrícolas, caminhões, ônibus, instalações prediais, etc). Só que, neste caso, o estímulo não advém da realização de investimentos dentro da região. Investimentos realizados pelas demais regiões que envolvam a compra de bens produzidos pela economia local vão estimular a produção e a geração de renda no interior do território considerado tanto quanto se o investimento fosse feito internamente.

De uma forma geral, porém, North defende o ponto de vista de que **os investimentos realizados pelas indústrias instaladas (ou em instalação) na própria região têm pequeno poder de mobilização da renda regional.** E isto porque os insumos adquiridos pela indústria (de tratores, por exemplo) para sua expansão – aço, vidros, tijolos, cimento, máquinas-ferramentas, estoques de lâminas de aço, etc. – via de regra, não são produzidos no mesmo território, mas alhures. Com raras e honrosas exceções⁴⁸, mesmo os municípios produtores de bens de capital (como Caxias do Sul, por exemplo) são especializados em alguns poucos produtos. De forma que o produto e a renda do município aumentam quando eles exportam os bens nos quais são especializados para outros municípios, localidade, regiões ou Estados (ou, até mesmo, para o exterior). Mas não crescem, necessariamente, quando suas próprias firmas (ou firmas recém chegadas, ou o setor público local) investem, construindo novas instalações e adquirindo novos equipamentos.

⁴⁸ No Brasil, a única exceção a esta regra é a Grande São Paulo.

O mais importante a entender, contudo, é que pouquíssimos municípios/regiones alcançam se especializar (e exportar) bens de capital. A grande maioria exporta matérias-primas agropecuárias, insumos intermediários ou bens de consumo final para outros territórios. De forma que é a demanda sobre estes produtos o principal responsável pela expansão da renda local. Para que se entenda melhor a particularidade da modelagem de crescimento regional de North *vis-à-vis* a modelagem keynesiana clássica de crescimento nacional vale comparar as versões formais (ainda que simplificadas) de ambas.

Para Keynes, a oferta de bens finais da economia corresponde ao que é produzido internamente (PIB) mais o que é importado (M). A esta oferta, corresponde uma demanda de igual magnitude que se divide em despesas de consumo (C); despesas de investimento (I); compras do Governo (G) e despesas dos demais países sobre a produção nacional (X, nossas exportações).

$$1) \quad PIB + M = C + I + G + X$$

Supondo que haja equilíbrio entre remessas e recebimentos de rendas do exterior, o que é produzido internamente equivale à renda dos nacionais (Y), e assim a equação 1 toma a forma

$$2) \quad Y = C + I + G + X - M$$

O dispêndio com consumo depende, ele mesmo, da renda disponível dos consumidores, que é a renda total menos os pagamentos de impostos. Os impostos, por sua vez, são uma determinada alíquota da própria renda. De sorte que

$$3) \quad Yd = Y - T = C + I + (G - T) + X - M$$

$$4) \quad T = t Y$$

$$5) \quad C = c Yd$$

O mais importante a entender no conjunto de equações acima é que o consumo não é um dispêndio autônomo, mas depende da renda auferida e tornada disponível após os impostos. E como a própria renda auferida por uns é função da demanda de outros, é preciso que existam **dispêndios autônomos com relação à renda** que expliquem o surgimento da mesma e sua multiplicação via consumo. Os dispêndios autônomos, que dão origem a toda dinâmica econômica de uma **nação** são três: o investimento (I), as exportações(X), e o déficit governamental (G – T).

Mas o sistema ainda não está completo, pois falta explicar a dinâmica das importações (M). Tal como o consumo as importações de um país dependem do nível de produção e da renda interna: quanto mais intensa a atividade produtiva e maior o consumo, maiores as importações; de sorte que:

$$6) \quad M = m Y$$

Donde Keynes, e seguidores, derivaram o seguinte sistema:

$$7) \quad Yd = c Yd + I + G - t Y + X - m Y$$

Ora, se $Yd = Y - t Y$ (tal como expresso nas equações 3, 4 e 5), segue-se que

$$8) \quad Yd = Y (1 - t)$$

e

$$9) \quad Y = Yd / (1 - t)$$

Substituindo a equação 9 na equação 7 acima, chegamos a que

$$10) \quad Yd - c \cdot Yd + m \cdot Yd / (1-t) + t \cdot Yd / (1-t) = I + G + X =$$

$$11) \quad Yd (1 - c + [m / (1-t)] + [t / (1-t)]) = I + G + X$$

Supondo que

$$12) \quad m' = m / (1 - t)$$

e

$$13) \quad t' = t / (1 - t)$$

Chegamos à equação 14 que afirma

$$14) \quad Yd = (I + G + X) / (1 - c + m' + t')$$

A equação 14 sintetiza o sistema **keynesiano**, e ele nos diz que a renda disponível – vale dizer, a renda monetária apropriada privadamente pelos cidadãos de uma nação – é função direta da dimensão dos três gastos autônomos – investimento, gastos do governo e exportações – e da dimensão do multiplicador da renda disponível ($1 - c + m' + t'$). Este último, por sua vez é tanto maior quanto maior for a propensão a consumir (vale dizer: quanto melhor for a distribuição da renda), e quanto menor forem a propensão a importar e a propensão a tributar do país.

O ponto de partida do modelo de crescimento de North é similar a de Keynes, no sentido de que é *demand pull*. Contudo **North admite a existência de todo um conjunto de diferenças qualitativas entre as regiões e as nações**. A primeira e mais importante diferença é que a região é muito mais especializada do que a nação, de sorte que os **a propensão a importar de cada variável de dispêndio se diferencia significativamente das demais, não se podendo atribuir a um sistema regional uma propensão “média” a importar**.

Ainda que North não seja claro a este respeito em seus textos clássicos de Economia Regional, o privilegiamento das exportações sobre os investimentos pressupõe a **diferenciação e hierarquização das propensões a importar das distintas categorias de dispêndio**. Nós mesmos – na esteira dos trabalhos de North – já tivemos a oportunidade de realizar diversos exercícios de identificação das distintas propensões a importar das distintas categorias de dispêndio (Paiva, 1999; Paiva, 2003). E os resultados são categóricos no que diz respeito à grande disparidade de propensão a importar dos distintos dispêndios. Dentre estes, o que tende a apresentar a menor propensão a importar são os gastos do governo. Um resultado que não pode surpreender: na medida em que a maior parte deste dispêndio é com o pagamento de pessoal, a propensão a importar deste componente de demanda tende a ser mínima (os funcionários públicos contratados vivem na própria região). Na sequência, a segunda variável de dispêndio que mobiliza atividades internas que apresentam baixa propensão a importar é a exportação. Isto é quase uma tautologia, pois **os bens exportados pela região (ao contrário dos bens adquiridos com vistas a investimentos internos) têm que ser, pelo menos em parte, produzidos na região; vale dizer: pelo menos uma parte do seu valor foi agregado no interior da região que o exporta**. Isto não significa pretender que os bens exportados não contenham componentes importados. Todos os insumos utilizados na produção dos bens exportados que (ainda) não são objeto de produção interna tem que vir de fora. Mas esta parcela tende a ser menor do que a parcela importada de bens adquiridos com vistas à realização de investimentos na região.

Ainda na sequência, nos deparamos com a terceira variável de gasto que apresenta uma propensão a importar mais alta que as anteriores, mas inferior à propensão inerente aos investimentos: o consumo. Usualmente, pelo menos o valor agregado pelo comércio aos bens consumidos é gerado e apropriado no interior da região⁴⁹. E quanto mais simples os bens consumidos (alimentos perecíveis e vestuário, por exemplo; por oposição a automóveis, eletrodomésticos, etc.), maior a chance de que os mesmos sejam produzidos (e não apenas comercializados) na própria região, de sorte que a propensão a importar dos bens consumidos diminui com o nível e a distribuição da renda.

Por fim, encontram-se os bens de investimento – máquinas-ferramenta, tratores, ônibus, cimento, aço, etc. – que só são produzidos em alguns poucos territórios densamente industrializados e, mesmo nestes casos, apenas uma diminuta parte dos mesmos é produzida em cada município.

Para North, portanto, o sistema de determinação do PIB regional é formalmente idêntico ao sistema de determinação do PIB nacional, e toma por base a nossa equação 1, acima: $PIB - M = C + I + G + X$. Mas esta equação se desdobra em um sistema distinto, pela diferenciação da importação correspondente a cada categoria de dispêndio

$$15) PIB = C - C_M + I - I_M + G - G_M + X - X_M$$

Ou, ainda, tomando m_c , m_i , m_g , e m_x como as propensões a importar específicas do (respectivamente), consumo, investimento, gastos do governo e exportações, concluímos que

$$17) PIB = C (1 - m_c) + I (1 - m_i) + G (1 - m_g) + X (1 - m_x)$$

Mas o maior grau de especialização e a elevada propensão a importar bens de capital não é a única diferença específica da região em relação à nação. Para além disso, é preciso destacar duas outras. Em primeiro lugar, enquanto o PIB é um bom representante (ou *proxy*) da renda nacional – porquanto o saldo dos fluxos de renda enviadas e recebidas do exterior é uma percentagem diminuta do produto interno –, **o PIB é uma péssima proxy da renda municipal ou regional**. Em diversos municípios, a maior parte do valor agregado internamente é enviado para o exterior (via lucros, juros, aluguéis, impostos e, mesmo, através de salários de trabalhadores que residem em cidades distintas daquelas nas quais trabalham). Diferentemente, em outros municípios os cidadãos auferem uma renda muito maior do que o seu próprio valor agregado ou PIB⁵⁰. De sorte que, para obtermos a renda, é preciso somar, ao PIB, o saldo das receitas recebidas e enviadas ao exterior (SRE)

$$18) Y = PIB + SRE$$

$$19) Y = C (1 - m_c) + I (1 - m_i) + G (1 - m_g) + X (1 - m_x) + SRE$$

É agora que se introduz a principal diferença do sistema de North *vis-à-vis* o sistema keynesiano clássico. Supondo, para simplificar, que, dada a especialização produtiva regional

⁴⁹ Excetuados os casos em que os consumidores se deslocam para grandes centros urbanos para fazerem suas compras. Vale notar que isto é tão mais comum quanto mais concentrada e elevada for a renda dos cidadãos.

⁵⁰ A este respeito, veja-se a tabulação sobre a taxa de absorção dos municípios gaúchos disponível em http://www.territoriopaiva.com/ler/1/1/90/indicadores_socioeconomicos/dados/7. Diga-se de passagem, o tema é particularmente importante quando se trata de analisar a dinâmica do Corede Central, na medida em que **Santa Maria apresenta a segunda maior taxa de absorção de renda (108,16% do PIB) dentre os 467 municípios do Rio Grande do Sul**. Em contraste, Triunfo absorve apenas 2,53% do PIB na forma de renda monetária disponível privada. Em média, no RS, a renda disponível privada declarada corresponde a 53,59% do PIB no ano de 2000.

- i) $m_i \approx 1$;
- ii) $m_g \approx 0$;
- iii) $(1 - m_x) = \varepsilon$; e $0 \leq \varepsilon \leq 1$
- iv) $(1 - m_c) = \infty$; e $0 \leq \infty \leq 1$;

a equação (19), acima, transforma-se na equação 20

$$20) Y = \infty C + G + \varepsilon X + SRE$$

Ora, já sabemos que o consumo – C – é função da renda disponível. Mas, na equação 20, acima, a renda (Y) comporta um componente que já é líquido dos impostos diretos (T): o saldo das transferências privadas de renda (SRE). Além disso, existem grandes discrepâncias regionais acerca da relação entre tributação (especialmente a indireta, que varia de acordo com os produtos em que a região é especializada) e os dispêndios governamentais (que variam de acordo com a política nacional de desenvolvimento regional). O que significa dizer que a determinação da renda disponível regional não pode tomar como parâmetro uma propensão média nacional a tributar. As distintas regiões apresentam distintas relações entre renda (que, insista-se, não se confunde com o PIB) e a tributação⁵¹. De sorte que a renda disponível – Yd – só pode ser definida como

$$21) Yd = \infty C + \varepsilon X + SRE + (G - T)$$

Quando se explicita a dependência do consumo com relação à renda disponível temos o seguinte sistema

$$22) Yd - \infty c Yd = \varepsilon X + SRE + (G - T)$$

E, finalmente

$$23) Yd = [\varepsilon X + SRE + (G - T)] / (1 - \infty c)$$

Analisemos a equação 23. Em primeiro lugar, ela afirma que a realização de investimentos num determinado território tem pouco (e, no limite, nenhum) impacto sobre a demanda e a renda dos habitantes de uma região. **Mesmo nos territórios plenamente industrializados, que produzem bens de capital, o crescimento da renda interna é função primária das exportações de máquinas, caminhões, aço, etc., para outros territórios.**

O que significa dizer que **a renda de um determinado território depende**, em primeira instância, **de sua capacidade de exportar**. Voltaremos a este ponto fundamental diversas vezes. Mas já cabe fazer uma observação: os territórios que não produzem *tradeables* (vale dizer, produtos exportáveis, oriundos, essencialmente da agropecuária e da indústria) apresentam maior dependência dos outros dois fatores determinantes da renda: SRE e transferências governamentais líquidas⁵².

⁵¹ Mais uma vez, vale lembrar que esta questão é crucial quando se quer analisar a dinâmica e potencial do Corede Central, cujo município polo – Santa Maria – se caracteriza por apresentar uma percentagem particularmente elevada de agentes que auferem renda do setor público (funcionalismo federal e estadual, aposentados, pensionistas, etc.) e através de transferências de outros municípios (pensões alimentícias, mesadas, aluguéis, etc.) entre o total dos agentes que auferem renda. Voltaremos a este ponto mais adiante, mas os leitores interessados terão uma visão prévia deste quadro nas tabelas 7, 8 E 9 do Anexo Estatístico.

⁵² Como se pode ver na planilha “Distribuição da PO Municipal”, presente no documento *Estrutura da Renda Municipal e Dependência de Transferências Governamentais e Privadas por Coredes* (Paiva e Ferreira, 2010), Santa Maria ocupa a 441^a posição (dentre um total de 467 municípios) no quesito **percentagem do pessoal ocupado em atividades que produzem tradeables no total do pessoal ocupado no município**. Os cinco municípios que apresentam percentagem maior do que Santa Maria são Tramandaí, Cidreira, Capão da Canoa, Imbé, Porto Alegre e Chuí. De outro lado, se tomamos apenas os municípios do Estado que, em 2000, contavam com mais de 70 mil

Em segundo lugar, a equação 23 nos diz que o impacto das exportações sobre a renda disponível dos cidadãos é tão maior quanto maior o ε ; vale dizer, **quanto mais integrada no território, a montante e a jusante, for a cadeia produtiva dos bens exportados.**

Em terceiro lugar, somos informados que a renda disponível regional depende do saldo de remessas e recebimento de rendas dos territórios circunvizinhos; o que significa dizer, entre outras coisas, que o crescimento da renda de um território que apresenta SRE positivo (como Santa Maria) depende do crescimento das transferências⁵³. Ora, as transferências só podem aumentar se a renda cresce nos territórios circunvizinhos. O que significa dizer que **a dinâmica de Santa Maria é fortemente dependente da dinâmica do seu entorno.**

Além disso, a equação 23 afirma que a renda disponível dos cidadãos é função do déficit de todas as instâncias de governo com o território. Sabemos que este déficit é expressivo em Santa Maria, tendo em vista o vasto conjunto de serviços governamentais (em especial, nos planos de ensino e segurança) disponibilizados pelos governos federal e estadual no território. Mas se este é um fator positivo – que muito contribuiu para que Santa Maria viesse a se tornar o mais importante pólo urbano do centro-sul do Estado – também é um fator limitador. E isto na medida em que não há porque esperar uma ampliação significativa deste déficit ao longo do tempo. Pelo contrário: em função das pressões políticas de territórios menos desenvolvidos, é de se esperar que o déficit público cresça a uma taxa inferior à renda. O que significa dizer que **o futuro de Santa Maria depende de suas exportações e da dinâmica econômica** (vale dizer: da dinâmica das exportações) **daqueles municípios do seu entorno** que apresentam um SRE cronicamente negativo com a “capital do Centro-Sul”.

Por fim, a equação 23 nos diz que as três fontes autônomas de renda líquida – as exportações e os superávits do território nas transferências governamentais e nas transferências privadas dos cidadãos de territórios vizinhos – serão multiplicadas internamente na medida em que os receptores das rendas consumirem **bens e serviços produzidos internamente**. Esta é justamente a função de ∞ na equação 23: garantir que o efeito multiplicar regional se limite ao valor agregado internamente dos bens (e serviços) de consumo adquiridos no território. Assim, territórios que importam grande parte dos bens (e serviços) que consomem, estão exportando para outras regiões o efeito multiplicador do consumo⁵⁴.

habitantes e os hierarquizamos a partir do critério “Percentagem do Rendimentos do Funcionalismo Público + Demais Rendimentos Exceto Trabalho nos Rendimentos Totais dos Municípios”, Santa Maria ocupa a primeira posição no Estado, com 45,86%, seguida de Bagé, Rio Grande Cachoeira do Sul e Alegrete.

⁵³ Não dispomos de qualquer estatística acurada do saldo das transferências privadas de renda entre municípios e regiões do país. Mas acreditamos que a percentagem dos “rendimentos exceto trabalho” (onde estão incluídos aluguéis, mesadas, pensões alimentícias, juros e dividendos sobre o capital, etc.) nos rendimentos totais dos municípios é uma proxy razoável das transferências privadas. Como se pode ver na tabela 9 do Anexo Estatístico, dentre os 27 municípios com mais de 70 mil habitantes em 2000, Santa Maria ocupa a quarta posição neste quesito, antecedida apenas por Rio Grande, Bagé e Cachoeira do Sul.

⁵⁴ Como veremos logo a seguir, um município como Santa Maria, que conta com uma percentagem diminuta da população ocupada na produção de *tradeables*, exportará parcela significativa dos estímulos associados ao consumo dos municípios ao importar de outras regiões os artigos de vestuário e os alimentos que compõem a cesta de consumo do habitante médio.

CAMINHOS 2030

PLANEJAMENTO
ESTRATÉGICO
REGIONAL

COREDE CENTRAL



COREDE 
CENTRAL