

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL  
- DOUTORADO -**

Osmar Manoel Nunes

**O PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO DA METADE SUL DO ESTADO DO RIO  
GRANDE DO SUL NO PERÍODO DE 1980 A 2010**

Santa Cruz do Sul  
2014

Osmar Manoel Nunes

**O PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO DA METADE SUL DO ESTADO DO RIO  
GRANDE DO SUL NO PERÍODO DE 1980 A 2010**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – Mestrado e Doutorado, área de concentração em Desenvolvimento Regional, da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, como requisito para obtenção do título de Doutor em Desenvolvimento Regional.

Orientadora: Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Erica Karnopp

Santa Cruz do Sul  
2014

Osmar Manoel Nunes

**O PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO DA METADE SUL DO ESTADO DO RIO  
GRANDE DO SUL NO PERÍODO DE 1980 A 2010**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional – Mestrado e Doutorado, área de concentração em Desenvolvimento Regional, da Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC, como requisito para obtenção do título de Doutor em Desenvolvimento Regional.

Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Erica Karnopp  
Professora Orientadora - UNISC

Prof<sup>ª</sup>. Dr<sup>ª</sup>. Cidonea Machado Deponti  
Professora Examinadora - UNISC

Prof. Dr. Silvio Cezar Arend  
Professor Examinador - UNISC

Prof. Dr. Rógis Juarez Bernardy  
Professor Examinador - UNOESC

Prof. Dr. Clayton Hillig  
Professor Examinador - UFSM

Santa Cruz do Sul  
2014

## AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço à Divindade Suprema, ao nosso Deus Pai, Filho e Espírito Santo pelo Dom da vida e pelo espírito da busca do conhecimento e da sabedoria, com equilíbrio e paz interior.

À Instituição UNISC, pela oportunidade concedida de cursar um Programa de Pós-Graduação em nível de Doutorado. Agradeço, em especial, o atendimento das Secretarias, setor de vigilância (prestativos nos momentos de precisão), setor da copa e cozinha, aos funcionários da Biblioteca e, em especial, às Secretarias do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional.

À Orientadora dessa Tese, Professora Erica Karnopp, pela amizade, incentivo, companheirismo e profissionalismo, decisivos nos momentos de orientação. Aos demais professores do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, em especial aos professores Ângela Cristina Trevisan Felippi, Heleniza Avila Campos, Rogério Leandro Lima da Silveira e Silvio Cezar Arend. Agradeço em especial ao professor Carlos Águedo Naguel Paiva pela amizade e pelos conhecimentos repassados sobre análise regional, na disciplina Estudos Setoriais e Regionais Comparados, decisivos na elaboração dessa Tese.

À Instituição UNICRUZ, na figura do ex-coordenador Carlos Frederico de Oliveira Cunha, que possibilitou a conciliação entre o trabalho e o desenvolvimento do doutoramento.

Aos colegas de Doutorado Davi Lorenzi Junior, Deivis Cassiano Philereno, Leticia Lassem Petersem, Mauricio Pinto da Silva, Ricardo Heli Rondinel Cornejo e Tito Serrano Alfaro, pela amizade e pelo companheirismo.

À minha família, ao meu pai João Francisco Martins Nunes e à minha querida mãe, Alzira Marilene Pereira Nunes (*in memoriam*), pelos incentivos e crenças no desenvolvimento da educação de seus dois filhos. À minha irmã, Eliane Pereira Nunes, por tudo que ela representa na minha vida. À minha esposa, Naiele dos Santos e ao meu filho Osmar Eduardo dos Santos Nunes, pela compreensão e companheirismo nas horas mais e menos empolgantes de construção desse trabalho.

A todas as pessoas da Região da Metade Sul, por suas respostas à entrevista ou ao questionário, pelas suas disponibilidades e capacidades de respostas, importantes para o desenvolvimento desse trabalho, bem como ao empenho de minha prima Greize Pohlmann, pela ajuda dispensada na busca dos dados junto ao governo do Estado do Rio Grande do Sul.

Enfim, agradeço a todos aqueles que contribuíram de maneira direta ou indireta para a construção desta Tese que, mesmo que eu tenha esquecido de citá-los aqui, podem ter certeza que, de alguma forma, serei grato pela colaboração.

“OS QUE LUTAM”

Há homens que lutam um dia e são bons;

Há outros que lutam um ano e são muito bons;

Há os que lutam muitos anos e são muito melhores;

Mas há os que lutam toda a vida e estes são imprescindíveis.

*Bertold Brecht(10/02/1898 a 14/08/1956)*

## RESUMO

A presente tese busca compreender o desenvolvimento da Região da Metade Sul do Estado do Rio Grande do Sul, abordada segundo a teoria endógena do desenvolvimento. O objetivo principal desta tese é analisar o processo de desenvolvimento da Região da Metade Sul do Rio Grande do Sul, entre 1980 e 2010. Especificamente, analisaram-se os fatores históricos do processo de desenvolvimento regional; verificaram-se as forças endógenas atuantes no desenvolvimento regional, e identificou-se a heterogeneidade e a evolução da estrutura produtiva da Região da Metade Sul. Tratando-se da análise de um processo de desenvolvimento, em uma Região com cento e cinco municípios adotou-se o método dialético marxista, devido ao poder de argumentação e contra-argumentação para responder à problemática de pesquisa e atingir os objetivos propostos. Para tanto, analisou-se o processo histórico da formação territorial da Região da Metade Sul e, no recorte regional nos Municípios de Santa Maria, São Gabriel e Júlio de Castilhos, desenvolveu-se o aprofundamento empírico, através de entrevistas qualitativas primárias que evidenciaram o processo de transformação e atuação dos atores sociais na geração do desenvolvimento regional complementado com pesquisa quantitativa do cálculo dos Quocientes Locacionais (QLs), quando foi possível identificar a especialização produtiva e analisar os fatores dinâmicos, a heterogeneidade produtiva e as forças atuantes no desenvolvimento regional. A reconstituição do processo histórico onde a estrutura produtiva primária, bovinos de corte e arroz, de baixo valor agregado, aliada a transferência de renda para regiões fabris de maior valor agregado, mostrou que esta forma de desenvolvimento, com base nas forças exógenas, reduziu a capacidade de demanda e a participação da Região da Metade Sul no desenvolvimento, a partir dos anos oitenta. Enquanto Região, o desenvolvimento é de cunho exógeno mas no recorte regional, encontraram-se atividades específicas e dinâmicas de caráter endógeno. A Região da Metade Sul possui heterogeneidade e dinamismo produtivo próprio, com interdependência entre as forças exógenas e endógenas, atuando simultaneamente no território e, embora existam forças endógenas dinâmicas, são dependentes das forças exógenas para se desenvolver, desempenhando papel secundário no desenvolvimento. As forças exógenas impedem as forças endógenas de comandarem o desenvolvimento, e a situação histórica e territorial definiu, ao longo dos anos, as condições intrínsecas e conflitantes entre as duas forças, atuando simultaneamente no território da Metade Sul, expondo uma contradição dialética, que constitui um desafio aos atores sociais de tornar o desenvolvimento comandado por forças endógenas.

**Palavras-chave:** Forças Endógenas, Forças Exógenas, Heterogeneidade, Região e Território.

## ABSTRACT

This thesis seeks to understand the development of the southern half of the state of Rio Grande do Sul, presented according to the endogenous theory of development. The main objective of this thesis is to analyze the development process of the region of the southern half of Rio Grande do Sul from 1980 to 2010. Specifically we analyzed the historical factors of the regional development process; it was observed the acting forces in endogenous regional development, and identified the heterogeneity and evolution of the productive structure of the Southern Half Region. With regard to the analysis of a process development in a region with one hundred and five municipalities, it was adopted the Marxist dialectical method due to the power of argument and counter-argument to answer the research problem and achieve the proposed objectives. To do so, the historical process of the formation of territorial of the Southern Half Region was examined. The regional crop in the municipalities of Santa Maria, San Gabriel and Julio de Castilhos empirical depth was developed, using qualitative interviews revealed the primary process of transformation and actions of social actors in the generation of regional development, complemented with quantitative research from the calculation of Locational Quotients ( LQs ), it was possible to identify the productive specialization and analyze the dynamic factors, the heterogeneity and productive forces present in regional development. The reconstruction of the historical process demonstrated that primary production structure, beef and rice, of low value-added, combined with income transfer to manufacturing regions with higher added value, showed that this form of development based on exogenous forces reduced the capacity demand and the participation of the Southern Half Region development from the eighties. The region development is exogenous in nature but in regional cropping met specific and dynamic activities of endogenous character. The southern half region has its own productive heterogeneity and dynamism, with interdependence between exogenous and endogenous forces acting simultaneously in the territory and although there are dynamic endogenous forces, they are dependent upon exogenous forces to develop, playing a secondary role in development. External exogenous forces impede the internal endogenous forces to command the development and the historical and territorial situation, defined over the years and the inherent conflicting conditions between the two forces acting simultaneously within the southern half, exposing a dialectical contradiction, which is a challenge to the social actors make development driven by endogenous forces.

**Keywords:** Endogenous Forces, Exogenous Forces, Heterogeneity, Region and Territory.



## **LISTA DE FIGURAS**

01	Mapa da Metade Sul e Metade Norte e dos Municípios de Santa Maria, São Gabriel e Júlio de Castilhos.....	18
----	--	----

## LISTA DE QUADROS

01	Forças atuantes no setor Primário em Santa Maria.....	239
02	Forças atuantes no setor Secundário em Santa Maria.....	240
03	Forças atuantes no setor Terciário em Santa Maria.....	241
04	Forças atuantes no setor Primário de São Gabriel.....	242
05	Forças atuantes no setor Primário de Júlio de Castilhos.....	243

## LISTA DE TABELAS

01	Participação na Especialização Produtiva do Setor Primário em Santa Maria entre 1980 e 2010 em %.....	104
02	Propensão a Investir em Melhoramentos no setor primário de Santa Maria.....	106
03	Introdução de Melhorias Tecnológicas no setor primário.....	110
04	Propensão a Investir em Melhoramentos na Pecuária.....	112
05	Setor capaz de Impulsionar/Promover Desenvolvimento.....	121
06	Preocupação Ambiental em Preservar os Recursos Naturais.....	130
07	Participação na Especialização Produtiva do Setor Secundário entre 1980 e 2010 em %.....	133
08	Índice de Especialização Produtiva em Setores Secundário da Construção Civil entre 1980 e 2010 em %.....	133
09	Participação Produtiva dos Setores Secundário para a Construção Civil entre 1980 e 2010 em %.....	134
10	Estrutura dos Setor de Secundário de Santa Maria.....	135
11	Participação Produtiva em Setores Secundário de Transformação de matérias-primas entre 1980 e 2010 em %.....	136
12	Participação Produtiva em Setores Secundário de Transformação a Jusante para o Setor Primário entre 1980 e 2010 em %.....	137
13	Atividades que geram Emprego e Renda no Setor Terciário.....	138
14	Participação na Especialização Produtiva no Setor Terciário Comércio de Santa Maria entre 1980 e 2010 em %.....	139
15	Participação na Especialização Produtiva do Setor Educacional entre 1980 e 2010 em %.....	140
16	Participação na Especialização Produtiva do Setor da Saúde em Santa Maria entre 1980 e 2010 em %.....	141
17	Característica predominante do Setor de Transformação.....	142
18	Condições da Infraestrutura Industrial de Santa Maria.....	143
19	Problemas no Desenvolvimento.....	168
20	Pontos Fracos do Desenvolvimento.....	170
21	Necessidades do Município para Desenvolver-se.....	172
22	Participação na Especialização Produtiva do Setor Primário entre 1980 e 2010 em %.....	186
23	Participação na Especialização Produtiva do Setor Secundário entre 1980 e 2010 em %.....	187
24	Participação na Especialização Produtiva do Setor Terciário entre 1980 e 2010 em %.....	189
25	Propensão do Setor Primário Agrícola Realizar Investimentos.....	192
26	Setor Impulsionador do Desenvolvimento.....	198
27	Participação na Especialização Produtiva do Setor Primário entre 1980 e 2010 em %.....	213
28	Participação na Especialização Produtiva do Setor Secundário entre 1980 e 2010 em %.....	215
29	Participação na Especialização Produtiva do Setor Terciário entre 1980 e 2010 em %.....	216
30	Preocupação com a Preservação Ambiental em Júlio de Castilhos.....	234
31	Nível de Preservação Ambiental em Júlio de Castilhos.....	236

## LISTA DE ABREVIATURAS

ACASMAR	Associação dos Seleccionadores de Material Reciclável
ACCIJUC	Câmara de Comércio e Indústria de Júlio de Castilhos
ACI	Associação Comercial e Industrial
APPs	Áreas de Preservação Permanentes
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CACISM	Câmara da Indústria e Comércio de Santa Maria
CDL	Centro de Diretores Lojista
CEDIC	Companhia de Desenvolvimento Industrial e Comercial do Rio Grande do Sul
CENAE	Classificação Nacional das Atividades Econômicas
CESA	Companhia Estadual de Silos e Armazéns
CNPJ	Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica
CODESMA	Sindicato das Indústrias de Metalúrgicas Mecânica e de Material Elétrico de Santa Maria
COREDE	Conselho Regional de Desenvolvimento
COTRIJUC	Cooperativa Agropecuária Júlio de Castilhos
CRESOL	Cooperativa de Crédito Rural com Interação Solidária
EMATER	Associação Riograndense Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural
EPS	Economia Popular Solidária
EXPOJUC	Exposição Feira de Júlio de Castilhos
FARGS	Federação Gaúcha de Apicultores
FARSUL	Federação da Agricultura do Rio Grande do Sul
FEE	Fundação de Economia e Estatística
FEESM	Fórum das Entidades Empresariais de Santa Maria
FEPAGRO	Fundação Estadual de Pesquisa Agropecuária
FEPAN	Fundação Estadual de Proteção do Meio Ambiente
FETAG	Federação Trabalhadores na Agricultura no Rio Grande do Sul
FIES	Programa de Financiamento do Ensino Superior
FUNDAE	Fundação Educacional de Cultura para o Desenvolvimento e Aperfeiçoamento
IATF	Inseminação Artificial em Tempo Fixo
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICCC	Instituição Comunitária de Crédito Central
IEs	Instituições de Ensino Superior
INCRA	Instituto Colonização e Reforma Agrária
IPTU	Imposto Predial e Territorial Urbano
IRGA	Instituto Rio-Grandense do Arroz
ISSQN	Imposto Sobre Serviço de Qualquer Natureza
MEC	Ministério da Educação e Cultura
MERCOSUL	Mercado Comum do Sul
MPE	Micro e Pequena Empresa
MST	Movimento Sem Terra
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OCERGS	Organização das Cooperativas do Estado do Rio Grande do Sul
ONGs	Organizações Não-Governamentais
PEA	População Economicamente Ativa
PIB	Produto Interno Bruto

PMDs	Países Menos Desenvolvidos
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
PRONAF	Programa Nacional da Agricultura Familiar
PSI	Processo de Substituição de Importação
QL	Quociente Locacional
REUNI	Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
SEBRAI	Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas
SELIC	Sistema Especial de Liquidação e Custódia
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SENAR	Serviço Nacional de Aprendizagem Rural
SICREDI	Sistema de Crédito Cooperativo
SINDUSCON	Sindicato da Construção Civil
SISCOOP	Sistema de Cooperativas
SMDE	Secretaria do Município Econômico, Inovação e Assuntos Estratégicos de Santa Maria
TEJUPÁ	Cooperativa dos Produtores de Lã
TIR	Taxa Interna de Retorno
UFES	Universidade Federal de Santa Maria
UNIPAMPA	Universidade Federal do Pampa
UNISC	Universidade de Santa Cruz do Sul
VBP	Valor Bruto de Produção
VPL	Valor Presente Líquido

## SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	16
2	ABORDAGENS TEÓRICAS DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL.....	26
2.1	Os Pressupostos Teóricos do Pensamento Clássico.....	26
2.2	Os Pressupostos Teóricos do Desenvolvimento Regional Endógeno.....	33
2.3	As Abordagens Teóricas do Desenvolvimento Regional.....	49
2.4	O Contexto Atual do Processo de Globalização.....	53
3	O PROCESSO HISTÓRICO DA FORMAÇÃO TERRITORIAL DA METADE SUL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL.....	59
4	CONTEXTO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL DA METADE SUL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL.....	86
5	O PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO DA METADE SUL: UMA ANÁLISE REGIONAL.....	101
5.1	Alocação dos Recursos Econômicos e Produtivos no Município de Santa Maria..	102
5.1.1	Alocação dos Recursos Econômicos e Produtivos no Setor Primário do Município de Santa Maria.....	103
5.1.2	Compensação de Políticas Macroeconômicas e Setoriais no Setor Primário.....	122
5.1.3	Ativação Social através dos elementos Políticos, Institucionais e Sociais na geração do Desenvolvimento no Setor Primário.....	126
5.1.4	O uso Sustentável dos Recursos Naturais no Desenvolvimento do Município de Santa Maria no Setor Primário.....	129
5.2	Alocação dos Recursos Econômicos e Produtivos nos Setores Secundário e Terciário.....	132
5.2.1	Compensação de Políticas Macroeconômicas e Setoriais nos Setores Secundários e Terciários.....	154
5.2.3	Ativação Social através dos elementos Políticos, Institucionais e Sociais na geração do Desenvolvimento nos Setores Secundário e Terciário.....	157
5.2.4	O uso Sustentável dos Recursos Naturais no Desenvolvimento dos Setores Secundário e Terciário.....	160
5.3	Alocação dos Recursos Econômicos e Produtivos nos Projetos Sociais, Entidades, Associações, Movimento Sem-Terra e Organizações Não Governamentais.....	162
5.3.1	Compensação de Políticas Macroeconômicas e Setoriais nos Projetos Sociais, Entidades, Associações, Movimento Sem Terra e Organizações Não Governamentais.....	174
5.3.2	Ativação Social através dos elementos Políticos, Institucionais e Sociais na geração do Desenvolvimento nos Projetos Sociais, Entidades, Associações, Movimento Sem-Terra e Organizações Não-Governamentais.....	177
5.3.3	O uso Sustentável dos Recursos Naturais nos Projetos Sociais, Entidades, Associações, Movimento Sem-Terra e Organizações Não-Governamentais.....	181
5.4	Aspectos do Desenvolvimento Regional do Município de São Gabriel.....	184
5.4.1	Alocação dos Recursos Econômicos e Produtivos no Desenvolvimento.....	185
5.4.2	Compensação de Políticas Macroeconômicas e Setoriais na geração de Desenvolvimento.....	200
5.4.3	Ativação Social através dos elementos Políticos, Institucionais e Sociais na geração de Desenvolvimento.....	203
5.4.4	O uso Sustentável dos Recursos Naturais no Desenvolvimento.....	208
5.5	Aspectos Qualitativos do Desenvolvimento Regional do Município de Júlio de Castilhos.....	212

5.5.1	Alocação dos Recursos Econômicos e Produtivos no Desenvolvimento Endógeno.....	213
5.5.2	Compensação de Políticas Macroeconômicas e Setoriais na geração de Desenvolvimento.....	226
5.5.3	Ativação Social através dos elementos Políticos, Institucionais e Sociais na geração de Desenvolvimento.....	229
5.5.4	O uso Sustentável dos Recursos Naturais no Desenvolvimento.....	233
	CONCLUSÕES.....	237
	REFERÊNCIAS.....	248
	APÊNDICE A.....	257
	APÊNDICE B.....	263
	APÊNDICE C.....	268
	APÊNDICE D.....	276
	APÊNDICE E.....	282

## 1 INTRODUÇÃO

A década de 1980 representou, para o Brasil, uma nova fase econômica, marcada pela retração dos capitais internacionais e crise da dívida externa, levando o Estado ao debilitamento fiscal e financeiro, determinado pelas crises internacionais. Com recursos escassos para dar continuidade à forma de desenvolvimento adotada e à abertura política, ocorreu perda de dinamismo econômico do setor privado, reduzindo os investimentos e acentuando os níveis de desemprego, o que desencadeou um processo inflacionário causado por diversas variáveis, atuando em um contexto de redução acentuada da participação do setor público na condução do desenvolvimento, através de indução do investimento privado. Inflação, desemprego, instabilidade econômica e programas de combate à inflação resultaram em um processo de recessão da economia brasileira, nas décadas de oitenta e meados de noventa.

A década de 1990 significou mais mudanças na política econômica de cunho neoliberal, além das estruturais já existentes, foram introduzidas políticas econômicas de cunho conjuntural, em que as forças de mercado do novo modelo econômico da globalização originaram uma série de medidas administrativas de abertura e de exposição da economia brasileira à concorrência com o resto do mundo. Nessa década, o processo de mudança é intenso, atingindo os setores de maneira diferente. Entre as várias heranças da década anterior, o combate à inflação permaneceu latente na economia brasileira e ela somente foi estancada em meados dos anos noventa, com o Plano Real.

A medida econômica do Plano Real, de combate ao processo inflacionário, apresentava elevação da taxa de juros básica com o intuito de atrair capitais especulativos, induzia a baixa propensão a investir no setor produtivo privado, promovendo elevadas taxas de desemprego que, aliados a taxa de câmbio sobrevalorizada, reduzia os termos de troca, e significou, no período, a ampliação do endividamento externo, aumento da dívida pública interna e o retardamento do crescimento. O quadro recessivo da economia brasileira, a elevada taxa de desemprego e o aumento da dívida pública/PIB justificou a mudança cambial em janeiro de 1999. A recuperação econômica ocorreu com a permanência de baixas taxas de inflação. Essas políticas caracterizaram a ortodoxia no comando da economia brasileira, impuseram um processo de transformação político, econômico, e direcionaram o desenvolvimento neste período.

A mudança do pensamento da ortodoxia de condução da política econômica somente ocorreu com a troca de governo, a partir de 2002. Nessa nova perspectiva, o governo passou a



atuar com maior volume de gastos, para impulsionar a iniciativa privada a realizar investimentos. Assim, iniciou-se um processo de criação de infraestrutura básica e incentivos à iniciativa privada, através de medidas macroeconômicas e fiscais, e medidas protecionistas foram usadas para incentivar o desenvolvimento, bem como a discriminação de importações. No campo da educação, através do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), o governo adotou uma série de medidas para retomar o crescimento do ensino superior público. Através da expansão física, acadêmica e pedagógica, determinou a criação de várias Universidades e extensões, e transformou Escolas Técnicas em Institutos de Educação Tecnológica, para suprir a demanda por mão-de-obra qualificada, apontada como um dos entraves ao desenvolvimento do país. No campo das políticas sociais, foram implementados ou expandidos vários programas, como Bolsa-família, Bolsa-escola e o Programa de Financiamento do Ensino Superior (FIES).

As condições intrínsecas do sistema capitalista mostram que o desenvolvimento não ocorre de maneira ordenada no território e, em um país com dimensões continentais como o Brasil, com diversidades regionais, as diferenças são latentes, existindo regiões dinâmicas, contrastando com regiões menos dinâmicas; por isso, torna-se importante a participação governamental para reduzir as assimetrias regionais. No campo teórico, o desenvolvimento alicerçado nas variáveis exógenas, entendia que os conglomerados industriais poderiam promover o desenvolvimento regional, mas a concentração industrial em determinados locais do território promoveu imensas disparidades regionais.

No caso específico do Estado do Rio Grande do Sul, o território apresenta-se dividido em duas áreas: a Metade Norte e a Metade Sul. A Região da Metade Sul objeto de estudo desta tese, segundo Albuquerque (2003), ocupa uma área de aproximadamente 153.879 Km<sup>2</sup> e é constituída por cento e cinco (105) municípios. Do ponto de vista demográfico, caracteriza-se como Região de expulsão. Apesar de ocupar uma área de 52% (cinquenta e dois por cento) do território, apresenta uma redução da participação no total da população, de 52,07% em 1980 para 25,19% em 1991, com um PIB, representando 16% do total estadual.

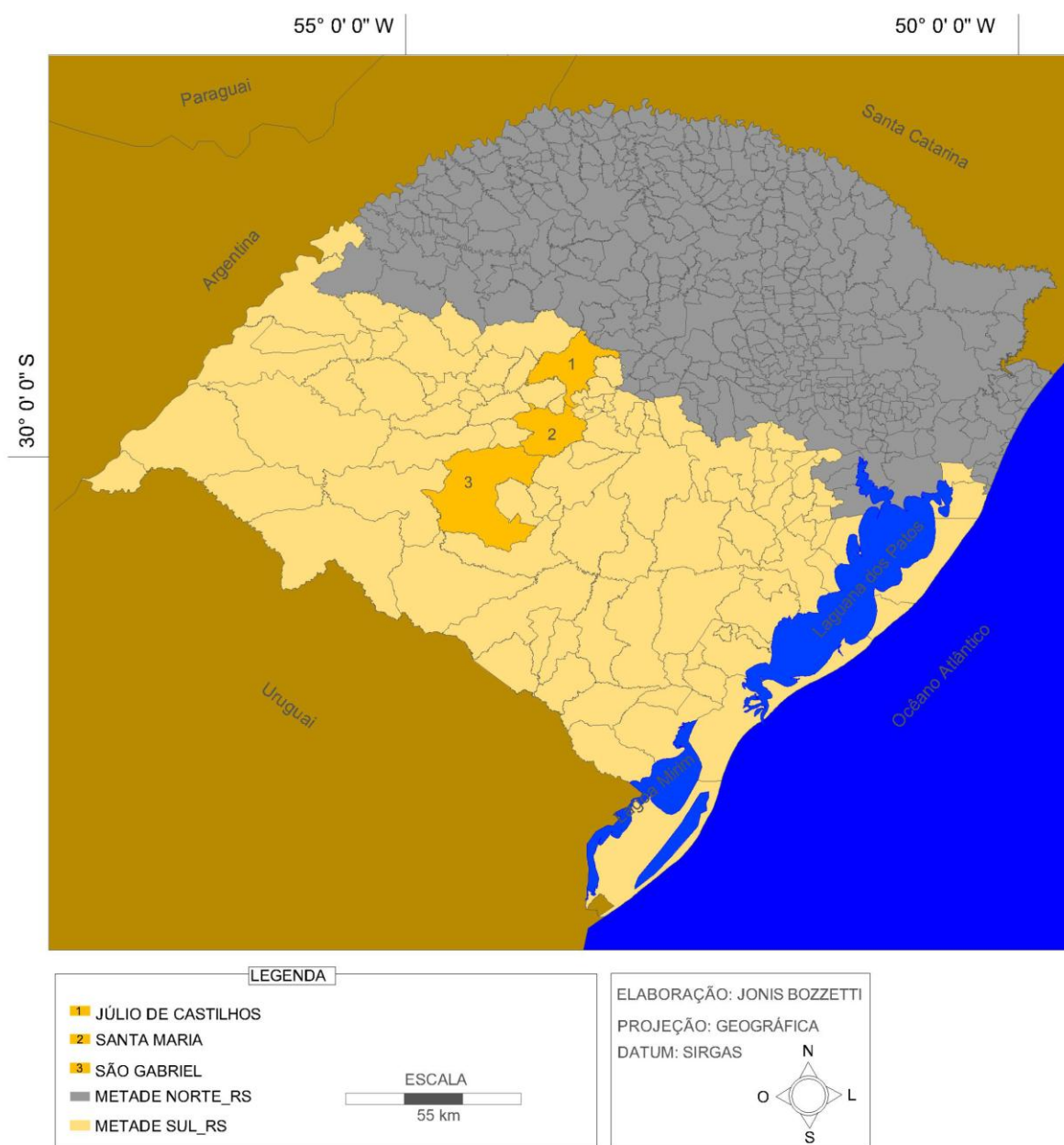
O perfil econômico da Região da Metade Sul, segundo Heidrich (2000), caracteriza-se pela predominância da atividade pastoril, concentração da propriedade fundiária, índices baixos de densidade demográfica e urbanização delineada pelo significativo distanciamento entre as cidades; todas essas, coerentes com a dinâmica da estância, que exige maiores extensões de terra e reduzida utilização da mão de obra.

Neste contexto, o tema de pesquisa desta tese constitui-se em analisar o processo de desenvolvimento da Metade Sul do Estado do Rio Grande do Sul, no período de 1980 a 2010.

Em termos gerais, trata-se de verificar quais são as forças endógenas que podem desencadear o desenvolvimento da Região, sem desconsiderar as forças exógenas.

Na figura 01 são apresentadas as duas regiões, a Metade Sul e a Metade Norte e os municípios Júlio de Castilhos, Santa Maria e São Gabriel do recorte empírico.

**Figura 01 – Mapa da Metade Sul e Metade Norte e dos Municípios de Santa Maria, São Gabriel e Júlio de Castilhos**



O critério de escolha dos municípios pesquisados, primeiro seguiu o critério populacional: escolheu-se um município com mais de cem mil habitantes, Santa Maria, um entre cinquenta e cem mil habitantes, São Gabriel, e um com menos de cinquenta mil habitantes, Júlio de Castilhos. Segundo foi considerada a importância relativa do município da seguinte maneira: o município de Santa Maria é polo da região central do estado do Rio Grande do Sul e a importância no segmento de serviços em educação, comércio e no militarismo, e São Gabriel destaca-se pela produção de bovinos de corte e de arroz, sendo sede de frigoríficos nacionais, e o município de Júlio de Castilhos tradicional produtor de charolês e atualmente destaca-se na sojicultura. Em terceiro lugar considerou-se a proximidade de São Gabriel e Júlio de Castilhos junto ao município polo de Santa Maria.

A partir da definição do tema de pesquisa, e considerando as condições intrínsecas do desenvolvimento capitalista, os descompassos e a diversidade empírica que recobre o desenvolvimento regional, é que vem à tona a formulação da problemática desta tese. Com base na lacuna existente entre as explicações da teoria clássica e da teoria do desenvolvimento endógeno, relativo ao desenvolvimento regional, e com base no trabalho de Chelotti (2006), busca-se responder às seguintes perguntas: 1) Por que o desenvolvimento da Metade Sul do Estado do Rio Grande do Sul retraiu a partir da década de 1980? 2) Em que medida a estagnação econômica da Metade Sul, propagada no ideário do discurso regional, é verdadeira? 3) Quais são as diversidades e heterogeneidade da região de reação e de adaptação aos condicionantes endógenos e/ou exógenos do desenvolvimento?

Para responder à problemática do desenvolvimento na Metade Sul, o objetivo geral que orientou a execução desta tese é analisar o processo de desenvolvimento da Metade Sul do Estado do Rio Grande do Sul no período de 1980 a 2010.

Para complementar a análise, foram estabelecidos três objetivos específicos. O primeiro consiste em analisar os fatores históricos do processo de desenvolvimento da Metade Sul, considerando a sua inserção no contexto do desenvolvimento regional, através da revisão bibliográfica sobre a formação econômica, social, política e demográfica. Entender a formação permite responder questões atuais relacionadas ao desenvolvimento da Metade Sul do Rio Grande do Sul. O segundo buscou identificar as forças endógenas que atuam no desenvolvimento da Região da Metade Sul do Estado do Rio Grande do Sul. O terceiro objetivo consiste em identificar a heterogeneidade e a evolução da estrutura produtiva da Metade Sul, que constituem as estratégias da região para enfrentar as transformações.

Embora o tema desenvolvimento seja recente, muitas vezes confundido com crescimento, existindo duas correntes do pensamento, como afirma Souza (2011), que não há

uma definição universalmente aceita sobre desenvolvimento, sendo que é definido por uma corrente de economistas, de inspiração mais teórica, que considera crescimento como sinônimo de desenvolvimento. A outra corrente, voltada para a realidade empírica, entende que o crescimento é condição indispensável para o desenvolvimento, mas não é condição suficiente. No primeiro grupo, enquadram-se os modelos de crescimento de tradição neoclássica, como os de Meade e Solow, e os de inspiração mais Keynesiana, como os de Harrod, Domar e Kaldor. Na segunda corrente, economistas com Lewis (1969), Hirschman (1974), Myrdal (1978) e Nurkse (1957).

A diferença entre crescimento e desenvolvimento é enfatizada por Sachs (2008), quando afirma que o crescimento, mesmo que acelerado, não é sinônimo de desenvolvimento, se ele não amplia o emprego, se não reduz a pobreza e se não atenua as desigualdades, se não é suficiente para promover a eficiência alocativa. O desenvolvimento exige um equilíbrio e sintonia que evite a armadilha da competitividade espúria e, em última instância, autodestrutiva, com base na depreciação da força de trabalho e dos recursos naturais. O desenvolvimento, distinto do crescimento econômico apresenta objetivos que vão além da mera multiplicação da riqueza material. O crescimento é uma condição necessária, mas de forma alguma suficiente (muito menos é um objetivo em si mesmo), para se alcançar a meta de uma vida melhor, mais feliz e mais completa para todos. O desenvolvimento implica a explicação e reparação de desigualdades passadas, criando uma conexão capaz de preencher o abismo civilizatório entre as antigas nações metropolitanas e a antiga periferia colonial, entre as minorias ricas modernizadas e a maioria ainda atrasada e exausta dos trabalhadores pobres.

De acordo com Souza (2009), a expressão desenvolvimento regional é utilizada com uma conotação mais ampla do que normalmente se adota no contexto da Economia Regional, pois engloba também os estudos locacionais e urbanos. Compreende, portanto, a análise dos fenômenos econômicos no interior da região e as interações entre o conjunto de regiões de um mesmo país, enfatizando suas relações com o resto do mundo. O autor ainda salienta que as atividades econômicas não se encontram em todas as partes do território. A concentração econômica, as descontinuidades espaciais e as desigualdades regionais são inevitáveis, pelo menos nas fases iniciais do processo de crescimento e de ocupação do território regional.

Teoricamente, o desenvolvimento regional pode ser explicado por duas teorias: as teorias clássicas do desenvolvimento, também chamadas exógenas e as teorias do desenvolvimento endógeno.

A primeira teoria teve seu auge na explicação do desenvolvimento regional, nas décadas de 1950, 1960 e 1970. As teorias exógenas enquadram-se no pensamento clássico do

desenvolvimento regional, representadas pela teoria do polo de crescimento de François Perroux (1964), teoria da difusão ou da causação circular cumulativa de Myrdal (1965) e a teoria da base exportadora ou de exportação explicada por Richardson (1975).

A segunda teoria do desenvolvimento regional, embasada no endogeneísmo, atribui papel relevante aos atores sociais, às instituições, à cultura, aos procedimentos utilizados, à estrutura familiar e ao entorno da Região. Esses fatores intrínsecos da região podem desencadear um processo de desenvolvimento regional atrelados a qualquer um dos componentes endógenos. Na visão endógena do desenvolvimento, existem dois jogadores que se inter-relacionam. De um lado, encontra-se a região, organizada em torno do seu potencial de desenvolvimento, aqui chamado de potencial endógeno de desenvolvimento, que necessita de outro jogador, o Estado, que tem o papel de criar condições para transformar crescimento em desenvolvimento, como destacado por Boisier (1999), Vázquez Barquero (2001), Oliveira (2003), Moraes (2004), Peres (2009), Costa (2001), Buarque (2002), Sachs (2002) entre outros autores do desenvolvimento regional.

A execução desta tese foi embasada na perspectiva endógena do desenvolvimento. Sendo assim, o estabelecimento dessa pesquisa sobre o processo de desenvolvimento da Região da Metade Sul, teve a substancial contribuição da teoria de Boisier (1999) que trata o desenvolvimento regional atrelado aos fatores internos da região, presentes em quase todos os territórios.

Os conceitos que giram em torno do desenvolvimento endógeno consideram os fatores de desenvolvimento que estão presentes no território, e podem reduzir as disparidades regionais e promover a distribuição equitativa dos recursos no território. A teoria endogeneísta atribui papel relevante ao território, é lá que se encontram as forças para gerar desenvolvimento. Mas, como definir território? Primeiro considerou-se Brandão (2007, p. 36), ao afirmar que “houve a revalorização do território, do que se convencionou chamar de “geografia econômica”, e da dimensão espacial do processo de desenvolvimento”. Segundo o conceito de Santos & Silveira (2006), as configurações territoriais são o conjunto dos sistemas naturais, herdados por uma determinada sociedade, e dos sistemas de engenharia, isto é, objetos técnicos e culturais historicamente estabelecidos. As configurações territoriais e culturais são apenas condições. Sua atualidade, isto é, sua significação real, advém das ações realizadas sobre elas.

Assim, esta tese seguirá a definição de território, com base em Santos & Silveira (2006), que afirmam que o território, em si mesmo, não constitui uma categoria de análise, ao considerarmos o espaço geográfico como tema das ciências sociais, isto é, como questão

histórica. A categoria de análise é o território utilizado. Assim, para definir qualquer parte do território, deve-se levar em conta a interdependência e a inseparabilidade entre a materialidade, que inclui a natureza, e o seu uso, que inclui a ação humana, isto é, o trabalho e a política. Também, devem-se considerar as ações passadas e presentes, já congeladas nos objetos, e as ações presentes constituídas de ações.

Porém, neste contexto, também se considera segundo Brandão (2007, p. 54) que: “na medida que as fronteiras territoriais são redesenhadas (apagadas, segundo alguns), várias hipóteses são levantadas, procurando dar resposta à contradição de que, mesmo com o capital universalizado, acentuam-se os particularismos localistas”.

As Regiões diferenciam-se pela existência de dinâmicas e de contradições entre elas, que são inerentes ao sistema capitalista. Dessa forma, conduzir uma pesquisa com essa perspectiva, torna-se uma questão desafiante e estimulante, tendo em vista que, no Brasil, os estudos sobre o tema desenvolvimento regional consolidaram-se e ampliaram-se somente nas últimas décadas.

A escolha da metodologia para orientar este trabalho de tese baseou-se na busca de um método capaz de responder satisfatoriamente ao problema de pesquisa proposto, sobre o processo de desenvolvimento regional da Metade Sul: o método materialismo histórico. Como se trata de um processo de desenvolvimento de uma região composta por cento e cinco municípios, constatou-se, através de estudos preliminares, que essa Região possui uma estrutura produtiva heterogênea que sofreu várias transformações entre 1980 e 2010.

As contradições que permeiam o desenvolvimento da Região da Metade Sul podem ser constatadas na dinâmica interna da Região. Coexistem municípios de economia agrícola e industrializada na mesma Região. Desta maneira, a busca do desenvolvimento pode ser entendida como relação de conflito de interesses entre as classes sociais, e constitui um processo dialético que atua como motor da história, criando um movimento constante, em razão das contradições, e da exploração das classes dominantes.

Assim, para explicar o desenvolvimento da Região da Metade Sul, através de uma análise crítica das relações de exploração, é importante para responder o problema de pesquisa, fazê-lo utilizando o materialismo histórico e o método dialético. Então, nesta pesquisa, a abordagem que serviu de referência para análise foi o método materialista dialético histórico marxista, que segundo Gil (1999, p. 31), “a concepção hegeliana de dialética, de natureza idealista, que admite a hegemonia das ideias sobre a matéria, foi criticada por Karl Marx e Friedrich Engels, que “viraram a dialética de cabeça para baixo” e

apresentaram-na em bases materialistas, ou seja, admitindo a hegemonia da matéria em relação às ideias”.

Ao fundamentar a utilização do método materialista dialético histórico, Marx (1985) considera que é importante descobrir a lei dos fenômenos, de cuja investigação ele se ocupa. É importante não só a lei que os rege, na medida em que os fenômenos têm forma definida e estão numa relação que pode ser observada em determinado período de tempo, mas também a lei de sua modificação, de seu desenvolvimento, isto é, a transição de uma forma para outra, de uma ordem para outra.

Em relação às leis da dialética, Marconi e Lakatos (2004) afirmam que os diferentes autores que interpretam a dialética materialista histórica não estão de acordo quanto ao número de leis fundamentais do método dialético: alguns apontam três e outros, quatro. Quanto à denominação e à ordem de apresentação, essas também variam. Os autores, numa tentativa de unificação, destacam que as quatro leis fundamentais são: a) ação recíproca, unidade polar ou “tudo se relaciona”; b) mudança dialética, negação da negação ou “tudo se transforma”; c) passagem da quantidade à qualidade ou mudança qualitativa; e d) interpenetração dos contrários, contradição ou luta dos contrários.

Triviños (1987) afirma que a categoria essencial do materialismo dialético histórico é a contradição que se apresenta na realidade objetiva. A lei fundamental é a unidade e luta dos contrários, a Lei da Contradição. Entre a categoria e a lei da contradição existem diferenças notáveis. A Lei da unidade e da luta dos contrários reflete e fixa o fato que há luta entre os contrários (contrários característicos dessa ou daquela formação material) que se excluem e, ao mesmo tempo, estão unidos, e que esta luta, em última análise, leva à solução da dita contradição e à passagem da coisa de um Estado qualitativo para outro. A categoria da contradição, ao mesmo tempo que se refere ao conteúdo da lei mencionada, estabelece, por exemplo, que a contradição é uma interação entre aspectos opostos, distingue tipos de contradições (interiores e exteriores, essenciais e não-essenciais, fundamentais e não-fundamentais, principais e acessórias), determina o papel e a importância que ela tem na formação material e ressalta que a categoria da contradição é a origem do movimento e do desenvolvimento.

Dessa forma, entende-se que, para analisar o desenvolvimento endógeno da Metade Sul, o método materialista histórico se adequa melhor, devido ao seu poder de argumentação e de contra-argumentação para responder à problemática da tese e atingir os objetivos propostos.

Para entender o desenvolvimento da Região da Metade Sul do Estado do Rio Grande do Sul, entre 1980 e 2010, procedeu-se a uma análise histórica do processo de formação territorial e espacial desta região.

A contribuição desta tese para as pesquisas que se propõem a investigar o processo de desenvolvimento da Metade Sul, no que tange à busca do aprofundamento teórico, sem desenvolver estudos simplistas e comparativos entre regiões, mas sim buscando evidências empíricas sobre a dinâmica regional do desenvolvimento desta Região, apoiando-se em dados quantitativos. Realizou-se um recorte temporal que engloba três décadas de mudanças e transformações de paradigmas como, por exemplo, o processo de globalização dos mercados, no final da década de 1980 e início dos anos 1990. A pesquisa qualitativa primária buscou evidências do processo de transformação e do papel dos atores sociais na geração do desenvolvimento regional. Desta maneira, foram entrevistados um total de 55 atores sociais, sendo 26 em Santa Maria, 17 em São Gabriel e 12 em Júlio de Castilhos. A complementação com a pesquisa quantitativa ocorreu através da identificação da especialização produtiva, através do cálculo dos Quocientes Locacionais (QLs), que permitiu verificar quais são os fatores dinâmicos de desenvolvimento.

Além da introdução, esta tese apresenta mais seis capítulos e as considerações finais constituem os elementos textuais. O segundo capítulo é eminentemente teórico, onde é apresentada a perspectiva teórica do desenvolvimento, dividido em quatro partes. A primeira parte analisa a teoria dos polos de crescimento, a teoria da base exportadora e a teoria da causação circular, que fazem parte dos pressupostos teóricos do pensamento clássico e constituem forças exógenas do desenvolvimento regional. A segunda parte analisa as forças endógenas do desenvolvimento regional, através da ação dos atores sociais, utilizando os recursos produtivos existentes no território e transformando forças exógenas em desenvolvimento endógeno. Na terceira parte apresentam-se as abordagens teóricas do desenvolvimento regional são analisadas as perspectivas políticas, econômicas e sociais, os obstáculos impostos ao desenvolvimento, bem como as relações capitalistas de produção e o impacto da expansão industrial no desenvolvimento regional. Na última parte, analisa-se a influência do processo de globalização no desenvolvimento regional, seu dinamismo no contexto da estratégia de acumulação e de expansão capitalista, e seus efeitos sobre o desenvolvimento regional, no que tange ao acirramento da competitividade das regiões, bem como a influência nas disparidades regionais promovidas pela integração financeira e produtiva flexível. No terceiro capítulo, são abordados os marcos históricos da formação territorial da Metade Sul, suas características econômicas, sociais e políticos relacionadas à



formação da Região, considerando a inserção do Estado do Rio Grande do Sul na economia, na sociedade e na política brasileira. No quarto capítulo é apresentado o contexto atual do desenvolvimento regional da Metade Sul, em que é evidenciada a problemática do desenvolvimento regional, contemplando suas características e formação econômica, bem como suas relações com o Mercosul. No quinto capítulo é desenvolvido o aprofundamento empírico do recorte regional da Região da Metade Sul, nos Municípios de Santa Maria, São Gabriel e Júlio de Castilhos. Neste capítulo levantaram-se dados, através de uma pesquisa empírica semiestruturada que contempla a análise da alocação dos recursos econômicos e produtivos; as compensações através de políticas macroeconômicas e setoriais de desenvolvimento regional; a ativação social, representada pelos elementos políticos, institucionais e sociais; e o uso sustentável dos recursos naturais. A análise empírica é complementada com o cálculo da especialização produtiva, através dos Quocientes Locacionais (QLs). Finalmente, chega-se às considerações finais, em que são apresentados os resultados da pesquisa, bem como se realiza a exposição dos avanços.

## **2 ABORDAGENS TEÓRICAS DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL**

A revisão teórica desta tese sobre o desenvolvimento da Metade Sul do Estado do Rio Grande do Sul, está dividida em quatro partes. Na primeira parte, é realizada uma revisão sobre o pensamento clássico do desenvolvimento, que aborda a teoria dos polos de crescimento, a teoria da base de exportação e a teoria da causação circular acumulativa, que caracterizam forças exógenas de desenvolvimento, de fora para dentro da região. Na segunda parte, aborda-se o caráter endógeno no desenvolvimento regional, ou seja, de que forma as condições intrínsecas da região (internamente) podem desencadear um processo de desenvolvimento duradouro, apoiado no que a região possui como recursos produtivos, aproveitando as políticas destinadas a desenvolver a região ou, então, pela própria ação dos atores sociais. Na terceira parte da revisão bibliográfica verificam-se as teorias do desenvolvimento regional e, na última parte, buscou-se verificar a influência do processo de globalização no desenvolvimento regional.

### **2.1 Os Pressupostos Teóricos do Pensamento Clássico**

O pensamento clássico sobre o desenvolvimento regional enquadra-se na perspectiva de desenvolvimento conhecido como paradigma “centro-abaixo” ou “de cima para baixo”, devido à existência de uma força propulsora do desenvolvimento ser advinda de fora, ou seja, constitui-se de forças exógenas do desenvolvimento, representadas pela teoria do polo de crescimento de François Perroux (1964), teoria da difusão ou da causação circular cumulativa de Myrdal (1965) e a teoria da base exportadora ou de exportação explicada por Richardson (1975).

A teoria dos polos de crescimento, desenvolvida por François Perroux (1964), traz uma abordagem explicativa sobre a possibilidade de o desenvolvimento ser alavancado pela existência de um polo, onde uma indústria cria uma série de encadeamentos sobre os demais setores da economia, gerando desenvolvimento. No entendimento do autor, a simples existência de uma indústria “chave” ou “motriz” seria capaz de desenvolver uma região, estado ou país, através de suas atividades, integrando os setores produtivos, gerando demandas que são supridas por outras indústrias que, assim, formam um elo entre elas e geram desenvolvimento.

Antes de explicar polos de crescimento, Perroux distingue espaços geonômicos (espaço vulgar) dos espaços econômicos. Segundo Perroux (1964), o espaço geonômico –

que, para evitar essa expressão pouco habitual, denomina de espaço vulgar – é definido por relações geonômicas entre pontos, linhas, superfícies, volumes. Os homens e os grupos de homens, as coisas e os grupos de coisas, economicamente caracterizados por outro processo, têm aí o seu lugar; são susceptíveis de localização geonômicas que resultam de causas e originam consequências econômicas. Os espaços que interessam, são os econômicos que se definem por relações econômicas estabelecidas entre elementos econômicos. Esses espaços econômicos são, praticamente, reconduzíveis a três: 1º o espaço econômico como conteúdo de plano; 2º o espaço econômico como campo de forças; 3º o espaço econômico como conjunto homogêneo.

Na análise de Perroux, considera-se que o desenvolvimento pode ser consequência da existência: 1º da indústria motriz e do crescimento; 2º do complexo de indústrias e do crescimento; 3º do crescimento dos polos de crescimento e do crescimento das economias nacionais.

A indústria motriz, de acordo com Perroux (1964), mais cedo do que as outras, desenvolve-se segundo formas que são as da grande indústria moderna: separação dos fatores de produção entre si, concentração de capitais sob o mesmo poder, decomposição técnica de tarefas e mecanização. Durante determinados períodos, apresentam taxas mais elevadas de crescimento do seu próprio produto do que a taxa média de crescimento do produto industrial e do produto da economia nacional, apresentando, assim, períodos de crescimento, com o produto chegando a um limite e, após, sofrendo redução relativa.

Para explicar o complexo de indústrias e crescimento, Perroux (1964) introduz três elementos importantes em sua análise que são: 1º A indústria-chave; 2º O regime não concorrencial do complexo; e 3º O fato da concentração territorial.

Segundo as palavras de Perroux (1964), entende-se que uma indústria que tenha a propriedade de, mediante o aumento do seu volume de produção (e de compra de serviços produtivos), aumentar o volume de produção (e de compra de serviços) de outra ou várias indústrias.

Designa-se a primeira indústria como motriz e, a segunda (ou segundas), como movida. A indústria motriz pode aumentar o volume de produção para utilizar plenamente e o melhor possível seus capitais fixos, isto é, laborar em um ponto cada vez mais baixo das suas curvas de custos. O regime de complexo de indústrias é, com frequência, por si, instabilizador, por ser uma combinação de forças oligopolistas, mesmo quando é possível construir teoricamente seu equilíbrio estático, revelam-se bem pouco estáveis, se considerados de um ponto de vista dinâmico e em condições não demasiado afastadas da realidade.

Os conceitos de Perroux (1964) ficam claros através da definição de Tavares (2002, p. 232) que sintetiza:

Polo de crescimento é a indústria motriz, definida como aquela que, devido ao seu elevado dinamismo, traduzido em altas taxas de crescimento, exerce efeitos de impulsão (*entînement*) sobre um certo número de indústrias ou empresas sob sua influência.

A concentração das indústrias em um território, e as consequências específicas à natureza da atividade (indústrias-chave) e ao regime não concorrencial do complexo, é abordada por Perroux (1964) ao definir que, em um polo industrial complexo, geograficamente concentrado e em crescimento, registram-se efeitos de intensificação das atividades econômicas, devido à proximidade e aos contatos humanos. A concentração industrial urbana cria tipos de consumidores de meios agrícolas rurais. Surgem e encadeiam-se necessidades coletivas (alojamento, transportes e serviços públicos). Ao lucro dos negócios, vêm sobrepor-se rendas de localização. Na ordem da produção, há tipos de produtos que se formam, interinfluenciam, criam as suas tradições e, eventualmente, participam num espírito coletivo: empresários, trabalhadores qualificados, quadros industriais.

De acordo com Perroux (1964), o crescimento do mercado no espaço, quando resultante da entrada em comunicação dos polos e, mais em geral, de polos de atividades territorialmente concentrados, situa-se nos antípodas de um crescimento igualmente distribuído; opera-se pela concentração de meios em pontos no espaço de onde irradiam, em seguida, feixes de trocas. As transformações técnicas, as vicissitudes políticas, a orientação das correntes de tráfego mundial entre polos maiores favorecem ou desfavorecem os polos territorialmente concentrados. As concentrações de homens de capitais fixos e fixados e a rigidez das instalações e das estruturas que acompanharam o desenvolvimento do polo, fazem também sentir todas as suas consequências, quando começa o seu declínio. De centro de prosperidade e progresso, o polo transforma-se em centro de estagnação.

Os modelos e concepções de desenvolvimento constituem objeto de desejo das regiões e dos países menos desenvolvidos, que os adotam em seus territórios, por meio de políticas desenvolvimentistas, com o intuito de buscar o crescimento e promover o desenvolvimento.

No Brasil, pode-se verificar que um dos modelos implementados foi a criação de polos de desenvolvimento, através do Plano Nacional de Desenvolvimento I e II, distribuídos em várias regiões do país. Apesar de esse modelo ter seus pontos positivos, não foi capaz de gerar desenvolvimento igualitário em todas as regiões; ao contrário, gerou maior concentração no

seu entorno (principalmente nas capitais) e no grande polo núcleo São Paulo-Rio-Belo Horizonte.

Tavares (2002) explica que os polos de desenvolvimento no Brasil configuraram-se por meio do I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND), que define medidas para expandir o mercado interno e descentralizar a produção, duas faces do que seus autores denominam política de “integração nacional”. O instrumento eleito para obter esse resultado é a criação de polos regionais, do tipo agrícola-industriais no Sul e no Nordeste, e de natureza agrícola-minerais no Planalto Central e na Amazônia. Dessa forma, complementar-se-ia o grande polo do núcleo São Paulo-Rio-Belo Horizonte. O II PND, que expressa a intenção de avançar no processo de industrialização, substituindo importações, consagra em definitivo a estratégia de polos de desenvolvimento. Nesse sentido, incluem-se as seguintes iniciativas: Polo Petroquímico do Nordeste (Camaçari); Complexo Mineral-Petroquímico Regional (no eixo Salvador-Aracaju-Maceió); Complexo de Fertilizantes do Nordeste; Complexo Metal-Mecânico; fortalecimento dos polos industriais tradicionais (principalmente confecções e calçados). Nas demais regiões, destacam-se: III Polo Petroquímico, no Rio Grande do Sul, e o Projeto Grande Carajás, na Região Norte.

A teoria da causação circular e acumulativa, desenvolvida por Myrdal (1965), investigou as causas das desigualdades existentes entre as regiões e também buscou identificar o que as levam a aumentarem durante um determinado período. Myrdal salienta a existência de um círculo vicioso entre *pobreza-doença-pobreza*, que gera um processo circular acumulativo, sendo que, na fase descendente, a pessoa fica cada vez mais pobre e doente e, no círculo ascendente, dispondo de mais alimentos, saúde e capacidade de trabalho, ela sai da pobreza, acontecendo exatamente assim com a região.

O conceito que envolve a causação circular e acumulativa, de acordo com Myrdal (1965), naturalmente, é uma constelação circular de forças, que tendem a agir e a reagir interdependentemente, de sorte a manter um país pobre em estado de pobreza. Dessa forma, um homem pobre talvez não tenha o bastante para comer; sendo subnutrido, sua saúde será fraca; sendo fraco, sua capacidade de trabalho será baixa, o que significa que será pobre, o que, por sua vez, implica em dizer que não terá o suficiente para comer, e assim por diante. Uma situação dessas, aplicada a todo um país, pode reduzir-se a uma proposição truística: “*um país é pobre porque é pobre*”. É obvio que uma relação circular entre menos pobreza, mais alimento, melhor saúde e mais alta capacidade de trabalho, manteria um processo acumulativo em ascensão, em vez de descensão. O processo acumulativo opera em ambas as direções e, quando não controlado, promoverá desigualdades crescentes.

Instalado um processo de acumulação circular, ascendente ou descendente, a intensidade do jogo de forças no mercado irá operar no sentido de promover a desigualdade entre países, regiões e comunidades. Assim, Myrdal (1965) destaca que, em um processo acumulativo do mesmo caráter geral, descendente ou ascendente, será também provocado por uma transformação nos termos de intercâmbio de uma comunidade ou de uma região, quando a mudança é grande e suficientemente persistente, ou por qualquer outra que resulte em acréscimo ou decréscimo substancial nas quantidades econômicas inter-relacionadas: demanda, poder aquisitivo e rendas, investimentos e produção. O jogo das forças de mercado tende, em geral, a aumentar e não a diminuir as desigualdades regionais.

Pode-se perceber que, de acordo com a teoria da acumulação circular, as regiões exercem uma capacidade de atração e repulsão, ou seja, determinadas regiões influenciam o desenvolvimento de outras, no sentido de gerar o desenvolvimento ou de deixar outra região de menor expressão econômica, totalmente estagnada, por causa da sua influência. Para Myrdal (1965), é fácil ver como a expansão em uma localidade produz “efeitos regressivos” (*backwash effects*) em outras, isto é, os movimentos de mão-de-obra, capital, bens e serviços não impedem a tendência natural à desigualdade regional. Por si próprios, a migração, o movimento de capital e o comércio são, antes, os meios pelos quais o processo acumulativo se desenvolve – para cima, nas regiões muito afortunadas, e para baixo, nas desafortunadas. Em geral, seus efeitos são positivos nos primeiros e negativos nos últimos.

Outro aspecto relevante, responsável pela geração de um círculo vicioso de pobreza, é a atuação do sistema bancário que também pode operar nos dois sentidos, promovendo expansão ou retração das regiões. Myrdal (1965, p. 54) diz que “o sistema bancário, quando não controlado para operar de maneira diferente, tende a transformar-se em instrumento que drena as poupanças das regiões mais pobres para as mais ricas e mais progressistas, onde a remuneração do capital é alta e segura”.

Em termos de criação de vantagens no comércio, devido à ampliação das escalas de produção, à ampliação e à geração de novos mercados, Myrdal (1965) notou que o funcionamento do comércio dá uma preferência em favor das regiões mais ricas e progressistas, em detrimento das outras (mais pobres). A liberação e a ampliação dos mercados, muitas vezes, conferirão essas vantagens comparativas às indústrias dos centros de expansão já estabelecidos que, geralmente, trabalham em condições de crescente remuneração, de sorte que, mesmo o artesanato e as indústrias já existentes nas outras regiões, são prejudicados.

Na teoria myrdaliana, entende-se que a força dinâmica do desenvolvimento é a indústria, sendo que o setor agrícola é incapaz de transformar uma região pobre em uma região rica. Nesse sentido, Myrdal (1965) escreveu que a força dinâmica no desenvolvimento é a industrialização. É quase tautológico afirmar que as regiões mais pobres permanecem essencialmente agrícolas: o aperfeiçoamento dos mercados nacionais contribuirá para desencorajar as primeiras iniciativas de diversificação industrial nas regiões agrícolas.

Inversamente a isso, um exemplo de causação circular ascendente pode ser fornecido pela instalação de uma grande empresa em uma localidade, exercendo efeitos multiplicadores, diretos e indiretos, sobre o emprego e a produção local, interligadas tecnologicamente, ou via demanda final. O aumento das receitas públicas locais pode determinar a melhoria da infraestrutura e dos demais serviços prestados pelo setor público, gerando economias externas tecnológicas e pecuniárias, que atrairiam novas atividades econômicas.

Em relação aos efeitos exercidos por um processo de acumulação circular em uma região, Myrdal (1965) define a existência de uma oposição aos “efeitos regressivos”; os “efeitos propulsores” (*spread effects*) centrífugos, que se propagam do centro de expansão econômica para outras regiões. É natural que toda a região em torno de um ponto central de expansão beneficie-se dos mercados crescentes de produtos agrícolas e seja estimulada ao progresso técnico. Outras linhas de “efeitos propulsores” centrífugos atingem localidades ainda mais distantes, onde existem condições favoráveis à produção de matérias-primas destinadas a abastecer as indústrias em desenvolvimento nos centros, caso um número suficiente de trabalhadores empreguem-se nessas indústrias. Até mesmo as indústrias de bens de consumo serão estimuladas. Isso pode transformar centros de expansão econômica auto-suficientes, se o movimento expansionista for bastante forte para superar os “efeitos regressivos” provenientes dos centros mais antigos.

Para fins analíticos e para resumir o ciclo vicioso e mutuamente alimentado de obstáculos ao desenvolvimento enfrentado pelos países menos desenvolvidos (PMDs), Sachs (2008) aponta algumas particularidades, como: uma agricultura primitiva, de baixa produtividade (tanto em termos de rendimentos por hectare quanto de produtividade por trabalhador), é incapaz de produzir um excedente de alimentos para atender às necessidades de uma população urbana crescente (a armadilha ricardiana) e de oferecer as matérias-primas agrícolas necessárias às indústrias. Segundo ele, a falta de indústrias manufatureiras impede o fornecimento aos agricultores de implementos e de máquinas agrícolas, fertilizantes e pesticidas que eles poderiam usar para aumentar a sua produção. Além do mais, tanto o setor primário quanto o setor secundário sofrem com investimentos insuficientes (por causa do

baixo nível de poupança) e com a falta de pessoal qualificado disponível domesticamente. A única maneira de quebrar esse ciclo vicioso é transferir o problema para o comércio externo, recorrendo à importação de insumos e equipamentos para a agricultura, máquinas para as indústrias, contratando especialistas estrangeiros e atraindo capital para aumentar a taxa de investimento. A capacidade de importar é, portanto, a variável crucial para se escapar da armadilha da pobreza.

Para complementar, Souza (2009) destaca que a teoria da causação circular foi aplicada em regiões subdesenvolvidas: quanto mais pobre, menor a renda, a poupança e o investimento, explicando que a baixa produtividade dos fatores de produção reduz a taxa de retorno do capital e a propensão ao investimento. Disso, resulta ainda uma baixa taxa de crescimento, fechando o círculo *vicioso do subdesenvolvimento*.

A Fundação Getúlio Vargas, nos estudos sobre a nova estratégia de desenvolvimento regional e a experiência da Mesorregião Grande Fronteira do MERCOSUL (2003), discute os conceitos de Myrdal sobre “efeitos regressivos” e “efeitos propulsores”, e constata que “a expansão em uma localidade produz” ‘efeitos regressivos’ em outra, e procurou demonstrar que há “*uma tendência inerente no livre jogo de mercado a criar desigualdades regionais e que essa tendência tanto mais se agrava quanto mais pobre for o país; são duas leis importantes do subdesenvolvimento e do desenvolvimento no regime laissez-faire*”. Para tanto, os “efeitos regressivos” são causados pelas migrações, pelo sistema bancário e pelos mecanismos de tributação na descapitalização e na redução da população economicamente ativa das regiões em torno de um centro dinâmico. Sua análise conclui que somente a deliberada intervenção governamental pode atenuar os “efeitos regressivos” e promover os “efeitos propulsores” de um processo cumulativo.

A teoria da “base exportadora”, segundo Richardson (1975), decorre das formulações sobre o multiplicador de comércio exterior na análise de estática comparativa. A análise regional utilizou, em parte, o conceito dinâmico de base e afirmou que existe uma relação no longo prazo (estável) entre exportações de uma região e seu crescimento global. A teoria afirma que o crescimento de uma região depende do crescimento de suas indústrias de exportação, implicando a expansão da demanda externa ser o elemento crítico determinante inicial do crescimento dentro da região. Assim, um aumento na *base de exportação* (conceito que denota coletivamente todos os bens e serviços exportáveis de uma região) estabelece um processo multiplicador igual ao produto regional total dividido pelas exportações totais. Supõe que todas as atividades econômicas não voltadas para a exportação, comércio e serviços da região, são induzidas pela expansão ou declínio das indústrias de exportação.



Em relação à limitação da teoria da base de exportação, Richardson (1975) aponta seis debilidades. A primeira delas, que o modelo é bastante conhecido como uma forma exageradamente simplificada de multiplicador, na teoria geral da determinação, em curto prazo, da renda regional. Dessa forma, adapta-se muito mais à análise de estática comparativa que aos estudos dinâmicos e à expansão dos diferentes componentes da base de exportação que pode ter resultados inteiramente diversos no que se refere ao crescimento regional. Segunda, a teoria ignora o fato de que os impulsos internos de crescimento podem ser fatores vitais para o crescimento regional. Em longo prazo, a ênfase nas exportações é extremamente limitativa e outras variáveis exógenas (injeção de recursos do governo, progresso técnico dentro da região e deslocamentos no investimento e/ou consumo) precisam ser consideradas e, em certas circunstâncias, podem induzir mais crescimento do que uma modificação na base de exportação. Terceira debilidade: a subestimação é tanto mais séria quanto maior a região estudada, sendo que, na medida em que aumentam as dimensões da região em análise, diminui a importância relativa das exportações e aumenta, consideravelmente, o possível significado de outros estímulos ao crescimento. Quarta: as atividades domésticas podem, em certos casos, ser um elemento-chave na expansão da renda regional. A quinta debilidade aponta que uma região pode crescer na ausência de aumento das dimensões de sua base de exportações, se há melhora nos termos de troca. Finalmente, a sexta é o valor do conceito de base de exportação é reduzido quando temos de examinar uma economia regional avançada e diversificada, com setores complexos de exportação trabalhando para mercados que vão desde áreas limitadas até a economia nacional e, mesmo, os mercados mundiais.

Mas a partir da década de 1970, as sucessivas crises econômicas capitalistas, principalmente das duas crises do petróleo, as teorias clássicas deixam de explicar as causas do desenvolvimento regional, existindo locais desenvolvidas e locais subdesenvolvidos, localizados muitas vezes em uma mesma Região. É justamente na perda de importância relativa da teoria clássica em explicar o desenvolvimento regional, surge a teoria do desenvolvimento regional endógeno, que será analisado no próximo sub-capítulo.

## **2.2 Os Pressupostos Teóricos do Desenvolvimento Regional Endógeno**

Pode-se observar que a emergência do paradigma do desenvolvimento endógeno teve seu início nos anos 1970 e convergiu para duas linhas de pesquisa: uma é de caráter teórico, que procura explicar o desenvolvimento através da atuação da política pública na evolução das localidades e regiões; e a outra, de caráter empírico, surgiu como uma forma de

interpretação dos processos de desenvolvimento industrial em localidades e regiões do Sul da Europa.

Segundo Moraes (2004, p. 125), “o desenvolvimento endógeno tem suas origens na década de 1970, quando começaram a se destacar as propostas de desenvolvimento da base para o topo. Desde então, esta corrente evoluiu com a colaboração de novos enfoques à problemática dos desequilíbrios regionais”.

Notadamente, a teoria do desenvolvimento endógeno, segundo Vázquez Barquero (2001), considera que a acumulação de capital e o progresso tecnológico são, indiscutivelmente, fatores-chave no crescimento econômico. Além do mais, identifica um caminho para o desenvolvimento autosustentado, de caráter endógeno, ao afirmar que os fatores que contribuem para o processo de acumulação de capital geram economias de escala e economias externas e internas, reduzem os custos totais e os custos de transação, favorecendo também as economias de diversidade. A teoria do desenvolvimento endógeno reconhece, portanto, a existência de rendimentos crescentes no tocante aos fatores acumuláveis, bem como dá ênfase ao papel dos atores econômicos, privados e públicos, nas decisões de investimento e localização.

A ascensão desse novo paradigma, chamado de desenvolvimento endógeno ou “de baixo para cima”, pode ser considerado como uma resposta ao modelo fordista de produção em massa e as políticas tradicionais de caráter rígido, pois pressupõe uma produção flexível.

Para Vázquez Barquero (2001), o desenvolvimento endógeno, como novo paradigma, está associado à política econômica local, a uma abordagem de baixo para cima da política de desenvolvimento, na qual são os atores locais que desempenham o papel central em sua definição, execução e controle. Em suas formas mais avançadas, os atores locais organizam-se formando redes, que servem de instrumentos para conhecer e entender a dinâmica do sistema produtivo e das instituições, bem como para conjugar iniciativas e executar as ações que compõem a estratégia de desenvolvimento local.

Na visão do desenvolvimento endógeno, existem dois jogadores que se inter-relacionam entre si. De um lado, encontra-se a região, organizada em torno do seu potencial de desenvolvimento, aqui chamado de potencial endógeno de desenvolvimento, que necessita do outro jogador, o estado, que tem um papel de criar condições para transformar crescimento em desenvolvimento.

Nesse sentido, Boisier (1999) entende o desenvolvimento territorial como um jogo em que participam dois jogadores, o Estado e a Região (que é simplesmente um território organizado que contém seu próprio potencial endógeno de desenvolvimento). É fácil entender

que ao primeiro jogador, o Estado, corresponde o papel de criar as condições para o crescimento econômico (mediante o manejo dos processos e a determinação do quadro da política econômica) e que, ao segundo jogador, a região, corresponde uma área muito completa de transformar o crescimento em desenvolvimento.

Vázquez Barquero (2001, p. 39) afirma que: “o desenvolvimento endógeno propõe-se a atender às necessidades e demandas da população local através da participação ativa da comunidade envolvida”.

O desenvolvimento endógeno está ligado aos fatores de desenvolvimento existentes na região, representados pelos atores, pelas instituições, pela cultura, pelos procedimentos utilizados pelas instituições, pela estrutura familiar e pelo entorno ou meio externo. Ao contrário do desenvolvimento exógeno, em que os fatores de desenvolvimento podem não estar presentes na região, os fatores endógenos, em geral, estão presentes em quase todos os territórios. Portanto, pode-se concluir que o desenvolvimento de uma determinada região depende da combinação e do uso desses fatores.

Em relação ao desenvolvimento, Boisier (1999) considera que depende da existência, nível e interação de seis fatores do desenvolvimento que, em geral, estão presentes, segundo ele em qualquer território, caracterizam o desenvolvimento endógeno e são listados a seguir na ordem:

- O primeiro fator de desenvolvimento endógeno que se deve considerar são os atores presentes no território. O desenvolvimento é em definitivo um processo de tomada de decisões de enorme amplitude e complexidade. As decisões são tomadas por pessoas, seres humanos, por seres de carne e osso, que ocupam determinadas posições na malha social do território, que são donas de determinadas quotas de poder e que mantêm entre elas relações assinaladas às vezes por confiança e, às vezes, pela desconfiança.

- O segundo fator do desenvolvimento são as instituições que, na prática, tratam, em primeiro lugar, de confeccionar o “mapa institucional” do território, um cadastro das instituições públicas e privadas. Mais importante que o reconto, será a evolução de quatro características que definem uma instituição “moderna”: a velocidade para racionar as trocas rápidas no entorno; a flexibilidade, que possibilita dar respostas diversas às demandas do entorno; a virtualidade, como condição para fazer acordos de cooperação no espaço cibernético, passando por altos territórios e fronteiras, e a inteligência, como capacidade para aprender com a própria experiência no relacionamento com o entorno.

- O terceiro fator de desenvolvimento do território é a cultura, conceito mais amplo que o “fator residual” que, na literatura sobre crescimento, aparece desde Solow em diante. Se

o conceito de “cultura universal” é discutível e incerto, não sucede o mesmo com seu oposto, “cultura local”, regional, nacional ou territorial, conceito da existência tanto de um universo (uma visão do mundo e um conjunto de respostas das perguntas fundamentais dos seres humanos), como de uma ética (conjunto de normas que regem as relações entre os indivíduos do grupo e entre este e sua base material de recursos ou meio ambiente) que, em um lugar ou território determinado, assumem características distintas das de outros lugares.

- O quarto fator de desenvolvimento refere-se aos procedimentos utilizados pelas diferentes instituições da área. Por seu caráter social, três deles interessam de maneira particular: primeiro, o procedimento que sustenta a gestão do desenvolvimento, que significa o conjunto de formas de atuação do governo territorial vinculado a lograr ou a estimular o desenvolvimento; segundo, o procedimento de administração do governo, ou seja, a maneira como se prestam os serviços à comunidade; por exemplo, os serviços coletivos de responsabilidade pública (educação básica, saúde e segurança); terceiro, o procedimento de gerência das informações, isto é, a maneira como o governo encara seu papel como “reordenador e reestruturador do fluxo entrópico de informação”.

- O quinto fator de desenvolvimento endógeno é o efeito ou estrutura familiar, que consiste nos recursos que se encontram no território; solo, como recurso, possibilita agora várias leituras. Para começar, trata-se dos recursos materiais, que incluem os recursos naturais e os recursos financeiros; em seguida, dos recursos humanos, entendidos como mais do que uma forma quantitativa, mas em um sentido fundamentalmente qualitativo, que tem a ver com as habilidades das pessoas, com seu nível de instrução e educação, e a existência de elos no território em questão; entendidos também o conceito de recursos como conhecimento, uma dimensão recorrente nas novas teorias do crescimento global e que aparece, daqui em diante, como o fator crucial na “sociedade do conhecimento”. Finalmente, entendido o conceito de recursos como um estoque de elementos psicossociais, tais como: autoconfiança coletiva, fé, confiança na capacidade social para construir o futuro, associatividade, perseverança, memória histórica coletiva, desejo de acumulação e, sobretudo, “gana de desenvolver-se”.

- O sexto fator de crescimento (que agora fica clara a imposição da figura do exógeno na construção do astro) é o entorno (meio externo), configurado por uma multiplicidade de organismos sobre os quais não se tem controle, somente capacidade de influência, pois são aqueles com os quais o território ou a região, como um todo, articula-se necessária e permanentemente. Em especial, esta articulação refere-se à vinculação com o estado, ao tipo de relação que se tem com ele (conflitiva ou cooperativa), e à inserção da região nos laços de decisões do estado.

Utilizando os fatores endógenos de desenvolvimento como atores, as instituições e a cultura não necessitam “vir de fora” ou “de cima para baixo”, ou seja, já existem no território. Caracterizam o chamado “de baixo para cima” e favorecem a industrialização com uma interação do sistema produtivo local, geralmente formado por estruturas familiares de produção que dinamizam o modelo e levam a região a cooperar para obter ganhos de escalas e de competitividade.

Os ganhos, nos processos de industrialização endógena, de acordo com Vázquez Barquero (1999), caracterizam-se pelo fato de que, através das empresas, produz-se uma integração do sistema produtivo na sociedade local. De um lado, as empresas estão objetivamente condicionadas a cooperar entre elas, devido à forma de especialização que tem sido adaptada ao sistema produtivo local e à reduzida dimensão força a cooperação para obter as economias de escalas, que são necessárias para competir. Além do mais, as estruturas familiares e as tradições locais, a estrutura e os valores sociais e culturais e as regras da população favorecem a dinâmica do modelo de industrialização, contribuem com recursos humanos e financeiros, facilitando as relações trabalhistas e sociais e favorecem as trocas de bens e serviços, formais e informais, e a difusão da informação e o conhecimento pela rede de empresas e de organizações locais. Por último, os processos de industrialização endógena estão firmemente enraizados no território.

O processos de desenvolvimento regional endogeno têm surgido, de forma espontânea, em pequenas e médias cidades ou municípios, através dos empreendedores locais e, ao longo do tempo, têm acumulado nelas um saber fazer técnico, têm proporcionado a formação de sistemas de relacionamento próprios e consolidado formas culturais que geram economias que explicam sua continuidade no tempo. Além disso, a criação de um entorno econômico e institucional proporciona às empresas locais recursos, serviços, redes de cooperação entre os atores que lhes permitem melhorar a competitividade nos mercados nacionais e internacionais.

Justamente, o desenvolvimento ocorre devido à utilização do potencial e do excedente gerado na região. Faz com que, eventualmente, essa região atraia os recursos externos, gerando economias de aglomeração, diversificando a economia e ativando os fatores determinantes da acumulação de capital. Nota-se que os fatores geradores de acumulação de capital têm seu início no uso do potencial local existente e não na captação ou atração de uma variável de fora da região, exógena, que possa desencadear o desenvolvimento regional.

Nesse sentido, os determinantes do desenvolvimento endógeno, para Vázquez Barquero (2001), ocorrem em consequência da utilização do potencial e do excedente gerado

na região e, eventualmente, pela atração de recursos externos, assim como pela incorporação das economias externas ocultas nos processos produtivos. Para neutralizar as tendências ao estado estacionário, é preciso ativar os fatores determinantes dos processos de acumulação de capital, a saber, a criação e difusão de inovações no sistema produtivo, a organização flexível da produção, a geração de economias de aglomeração e de economias de diversidade nas cidades e o fortalecimento das instituições.

O potencial de desenvolvimento de uma determinada região depende da disponibilidade dos recursos produtivos existentes e do seu grau de utilização. Porém, não basta somente para a região possuir um determinado recurso produtivo, pois as políticas macroeconômicas podem afetá-lo positiva ou negativamente. Por exemplo, uma política fiscal que onera um determinado produto, pode inviabilizá-lo para a região.

Políticas macroeconômicas são fatores exógenos à região e, nesse caso, entra em cena para desenvolver essa região a ativação social, que é totalmente endógena e busca a autonomia da região, criando um conjunto de elementos políticos, institucionais e sociais capaz de direcionar o crescimento, a partir das forças exógenas, e assim atingir o desenvolvimento.

De acordo com Oliveira (2003), *apud* Oliveira e Lima, a disponibilidade de recursos e seu grau de utilização inter-regional, depende das decisões exclusivamente do Estado, ou seja, é exógena à região. A política macroeconômica pode afetar positiva ou negativamente determinada região, pois as mesmas são decididas pelo governo central (exógena à região). Finalmente, a autonomia de organização social é que pode trazer resultados positivos para a região, por meio “da capacidade de a região criar um conjunto de elementos políticos, institucionais e sociais, capaz de direcionar o crescimento, desencadeado por forças exógenas, para atingir o desenvolvimento no sentido estrito da palavra”. A ativação social é completamente endógena e está associada ao crescimento da autonomia das tomadas de decisão da região, como também o aumento da capacidade de investir o excedente gerado pelo processo de crescimento. O resultado é uma melhor qualidade de vida e de preservação do meio ambiente, bem como o melhor aproveitamento dos recursos naturais.

O processo de desenvolvimento endógeno pode ser favorecido, de acordo com Vázquez Barquero (1999), quando as empresas e os sistemas produtivos locais são capazes de utilizar as externalidades produzidas na cidade. Um dos princípios que explicam a razão de ser e o funcionamento de uma cidade, é a capacidade de criar economias de aglomeração, que garantem a eficiência das empresas e dos sistemas produtivos, ao reduzir os custos de produção, os custos de coordenação e os custos de transação. Antes de tudo, trata-se de

empresas que realizam muitas dessas atividades industriais e que podem dispor de economias associadas, de acordo com o tamanho das plantas localizadas na cidade, e com a utilização das matérias-primas, dos recursos de seus fornecedores urbanos e da efetivação de trocas com as demais empresas urbanas.

Para Vázquez Barquero (2001), os processos de desenvolvimento local endógeno ocorrem em função da utilização produtiva do potencial do desenvolvimento, situação que se verifica mais facilmente, quando as instituições e os mecanismos de regulação do território funcionam com eficiência. A forma de organização da produção, a estrutura familiar, a estrutura social e cultural e os códigos de conduta da população condicionam os processos de desenvolvimento, facilitando ou limitando a dinâmica econômica. São esses os fatores que determinam, em última análise, a evolução específica de cidades e regiões. Segundo o autor, o desenvolvimento local endógeno obedece a uma visão territorial (e não funcional) dos processos de crescimento e mudança estrutural, a qual parte da hipótese de que o território não é um mero suporte físico para os objetos, atividades e processos econômicos, mas um grande agente de transformação social.

De acordo com Peres (2001), a dimensão local recebe importância secundária e periférica no debate sobre políticas, para promover a competitividade, bem como é relegada a segundo plano ou ignorada no projeto e na implementação dessas políticas. O autor considera que já é tempo de integrar essas duas áreas, de pensamento e ação e, se tal integração fosse alcançada, as políticas voltadas à competitividade ganhariam em termos de especificidades e implementação ao dar um lugar central às dimensões territoriais e locais.

Costa (2001, p. 117) destaca que “nos sistemas locais de pequenas e micro empresas, a região é o âmbito no qual se concentram as externalidades positivas e os conceitos de coesão social e de confiança”.

Ainda seguindo Costa (2001) afirma que o conceito de desenvolvimento local deve estar associado a um processo de crescimento econômico de natureza endógena, no qual os fatores locais de tipo produtivo, social e cultural são decisivos. O modelo de desenvolvimento econômico endógeno é particularmente sensível aos segmentos industriais formados por médias e pequenas empresas, uma vez que sua capacidade competitiva depende da disponibilidade de economias externas no território. Daí a necessidade de se concentrar no potencial de crescimento de caráter local, considerando as médias e pequenas empresas fator de dinamização.

Buarque (2002, p. 30) destaca que “o desenvolvimento local depende da capacidade de os atores e a sociedade local se estruturarem e se mobilizarem, com base nas suas

potencialidades e na sua matriz cultural, para definir e explorar suas prioridades e especificidades”.

Em relação ao desenvolvimento com base na comunidade, de acordo com Sachs (2002), desencadeia um processo de negociação entre os *stakeholders* (atores envolvidos) – população local e autoridades, através de facilitadores que podem ser os cientistas, associações civis, agentes econômicos públicos e privados. O desenvolvimento local pode ser alcançado com mais facilidade através do aproveitamento dos sistemas tradicionais de gestão dos recursos, como também com a organização de um processo participativo de identificação das necessidades, dos recursos potenciais e das maneiras de aproveitamento da biodiversidade como caminho para a melhoria do nível de vida dos povos.

O desenvolvimento é entendido por Buarque (2002) como um processo endógeno de mudança, que leva ao dinamismo econômico e à melhoria da qualidade de vida da população em pequenas unidades territoriais e agrupamentos humanos. Para ser consistente e sustentável, o desenvolvimento deve mobilizar e explorar as potencialidades e contribuir para elevar as oportunidades sociais e a viabilidade e competitividade da economia; ao mesmo tempo, deve assegurar a conservação dos recursos naturais, que são a base das potencialidades e condição para a qualidade de vida da população. Esse empreendimento endógeno demanda, normalmente, um movimento de organização e mobilização da sociedade, explorando as suas capacidades e potencialidades próprias, de modo a criar raízes efetivas na matriz socioeconômica e cultural.

De acordo com Moraes (2003), no Brasil, a crise fiscal do Estado e os processos de descentralização, desde o início da década de noventa, impulsionaram uma tendência de valorização das políticas públicas de desenvolvimento rural e urbano, formuladas e implementadas por governos locais. A necessidade de um novo modelo de desenvolvimento local aumentou a partir da constatação de que o crescimento das grandes empresas e o dinamismo econômico não se irradiam homoganeamente para todas as regiões de um país e nem permitem uma distribuição mais equitativa de renda entre os diversos grupos sociais.

Para Santos (2004, p. 338), “a ordem local é associada a uma população contígua de objetos, reunidos pelo território e como território, regidos pela interação”.

Também afirma Santos (2004) que a ordem local, que “territorializa”, é a do espaço banal, espaço irredutível, porque reúne, numa mesma lógica interna, todos os seus elementos: homens, empresas, instituições, formas sociais e jurídicas e formas geográficas. Cada lugar é, ao mesmo tempo, objeto de uma razão global e de uma razão local, convivendo dialeticamente. A ordem global é “desterritorializada”, no sentido de que separa o centro da



ação e a sede de ação. Seu espaço, movediço e inconstante, é formado de pontos, cuja existência funcional é dependente de fatores externos.

Se o desenvolvimento endógeno ocorre por intermédio das instituições, através do uso dos recursos produtivos, possibilitando o acúmulo de capital, transformando crescimento em desenvolvimento e considerando que, de maneira geral, em todas as regiões existem os fatores considerados endógenos do desenvolvimento; por outro lado, observa-se que existem regiões menos desenvolvidas do que outras. Diante disso, o que falta a essas regiões para se desenvolverem? Quem seriam os responsáveis pelo desenvolvimento local? Neste trabalho não se pode atribuir, categoricamente, a alguém a responsabilidade pelo desenvolvimento ou não de uma determinada região, mas se pode atribuir a responsabilidade do desenvolvimento endógeno aos atores sociais. São eles os responsáveis por mobilizar os recursos produtivos, mobilizar as instituições, notadamente usando sua cultura, através de procedimentos capazes de buscar oportunidades no meio externo. Os autores Putnam (1996 e 2000), Boisier (1999), Buarque (2002), Pomeranz (2009) e Rivior (2002), que trabalham o novo paradigma do desenvolvimento endógeno, enfatizam a importância do capital e dos atores sociais no desenvolvimento local de uma região.

A partir dos anos 1990, segundo Araújo (2003), o Banco Mundial passou a distinguir, na avaliação de projetos de desenvolvimento, quatro formas de capital: capital natural, isto é, os recursos naturais de que é dotado um país; capital financeiro, aquele produzido pela sociedade e que se expressa em infraestrutura, bens de capital, capital financeiro, imobiliário, entre outros; capital humano, definido pelos graus de saúde, educação e nutrição de um povo; e finalmente, capital social, que expressa, basicamente, a capacidade de uma sociedade de estabelecer laços de confiança interpessoal e redes de cooperação com vistas à produção de bens coletivos. Segundo o Banco Mundial, capital social refere-se às instituições, relações e normas sociais que dão qualidade às relações interpessoais em uma sociedade.

Em outra passagem Araújo (2003, p. 10) define “capital social é a argamassa que mantém as instituições em contato entre si e as vincula ao cidadão, visando a produção do bem comum”.

Para Moraes (2003), a expressão “capital social” é uma noção teórica de utilização recente na literatura e nas pautas dos governos, organizações não-governamentais (ONGs) e organismos internacionais. Sua criação está relacionada com a “ampliação” teórica do termo “capital”. Se, nos anos sessenta, a noção de capital humano foi proposta e se consolidou em diversos campos do conhecimento (culminando inclusive com a criação dos índices referenciais sobre “desenvolvimento humano”), nos anos noventa, foi mais explicitamente

proposto este tipo de fator: o “capital social”. Este conceito procura dar mais significado à presença e à qualidade das relações sociais para o desencadeamento do processo de desenvolvimento. Capital social significa relações sociais “institucionalizadas”, na forma de normas ou redes sociais.

O capital social é definido por Putnam (1996, p. 177) como sendo “o conjunto de características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuem para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas”.

Para Becker e Bandeira (2003) a abordagem do capital social vem recebendo grande destaque na literatura do desenvolvimento e destaca a importância da participação, ao lado do capital físico e do capital humano que, segundo ele, seria um tipo de capital de importância decisiva para explicar as diferenças entre países e entre regiões quanto ao desempenho institucional e quanto ao desempenho econômico. O capital social seria constituído pelo conjunto de características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuem para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas. Contribuem para o capital social, portanto, os traços culturais que são relevantes para fazer com que os membros de uma localidade tornem-se propensos a colaborar para a solução de problemas de interesse comum. Incluem-se entre os fatores que aumentam o capital social, por exemplo, as redes de relacionamento interpessoais e os sentimentos de confiança mútua entre os indivíduos, permitindo que sejam empreendidas ações conjuntas que resultem em proveito da coletividade.

Para Riedl e Vogt (2003), a expressão capital social tem uma genealogia antiga. Essa categoria conceitual está ainda longe de ter uma definição que possa ser consensualmente aceita, sendo vista como “algo nebuloso e muito amplo”, incluindo vários campos e diferentes abordagens teóricas. O capital social e as práticas colaborativas, por si só, não desencadeiam o progresso econômico, mas se constituem em elementos importantes e oportunidades da realidade presente e futura. Uma região rica em capital social pode ter reduzido dinamismo econômico em função de algum ou vários dos fatores que não estão presentes. Pode acontecer também do crescimento econômico ocorrer onde há baixa dotação do capital social, mormente como resultado da intervenção de atores econômicos que venham de fora da região. Em todo caso, o que parece ser inegável é o fato de o capital social ser essencial para o desenvolvimento endógeno, que exige a cooperação permanente entre os atores regionais para criar e manter um ambiente econômico competitivo.

No que tange aos atores sociais, Silva *et all* (2008, p. 71) afirma que “diversos estudos, realizados em diferentes contextos e escalas, têm destacado a grande importância,

para toda a sociedade, da organização social em associações civis, em termos de eficácia e de introdução de inovações no sistema econômico-social.”

Em outra passagem, Putnam (2000) afirma que o capital social facilita a cooperação espontânea. Cita como um bom exemplo desse princípio, a instituição de poupança informal, largamente difundida nos quatro continentes, chamada *associação de crédito rotativo*. Tal associação consiste num grupo “que aceita contribuir regularmente para um fundo que é destinado, integral ou parcialmente, a cada contribuinte alternadamente”. Da Nigéria à Escócia, do Peru ao Vietnã, do Japão ao Egito, dos imigrantes antilhanos do leste dos Estados Unidos aos *chicanos* do oeste, dos iletrados aldeões chineses aos bancários e aos analistas econômicos da Cidade do México, raro é onde não se tenha notícia das associações de crédito rotativo. Muitas sociedades norte-americanas de poupança e empréstimos começaram como associações de crédito rotativo.

A atuação do capital social assume tal importância no desenvolvimento regional, que é considerado como uma transformação social de uma sociedade tradicional ou não desenvolvida para uma sociedade empreendedora, através da inovação social capaz de transformá-la. Assim, Druker (1986) considera que, na transformação social, existem formas nas quais uma sociedade empreendedora requer uma inovação social substancial: a primeira é através de uma política para cuidar dos trabalhadores redundantes. Operários de fábricas tradicionais, onde os empregados estão desaparecendo e os trabalhadores nunca foram preparados para qualquer função, muitas vezes, nem aqueles que a exerceram a vida toda. Esses operários constituem um grupo nas sociedades desenvolvidas que não experimentaram, neste século, um enorme crescimento em educação e horizontes; a inovação social necessária é tanto mais radical quanto mais difícil e sem precedentes: organizar o abandono sistemático de políticas sociais desgastadas e de instituições de serviço público obsoletos; e a integração e qualificação dos empreendedores existentes, através da integração das ações.

Quanto à organização do planejamento para o desenvolvimento, Buarque (2002) considera que os atores sociais devam ser separados em dois conjuntos, segundo o nível de agregação e desagregação da reflexão e deliberação: a) constituição de uma instância de um *Conselho de Desenvolvimento local*, formado por representações dos atores mais relevantes, podendo contemplar a participação de representantes de agentes públicos e organizações não-governamentais comprometidas com o município; b) formação de grupos de atores sociais por dimensão, compostos por representantes da sociedade, com afinidades com as diversas áreas (ou dimensões) em que se desagrega o trabalho, de modo a acompanhar as atividades e interagir com os grupos técnicos. Esses grupos de atores (grupos sociais) devem permitir uma

participação da sociedade por área ou dimensão, levando ao aprofundamento e à desagregação das discussões e formulações da sociedade.

A influência do conceito de capital social é examinada por Baquero e Cremonese (2008) e, segundo eles, pode ter consequências negativas ou positivas no desenvolvimento regional, dependendo do contexto examinado. São os aspectos positivos que estimulam o emprego dessa expressão, pois se presume que a promoção do progresso social e econômico é mais viável em cenários onde prevaleçam predisposições de colaboração coletiva. Capital social, como categoria, ressurgiu após o fordismo e o keynesianismo terem perdido parte de sua popularidade explicativa do desenvolvimento econômico. Do ponto de vista do desenvolvimento local, o capital social tem aumentado sua influência em comparação com os capitais físicos e financeiros.

As relações sociais voltadas para a transformação e/ou mudança de uma relação antiga de desenvolvimento (com base no exógeno), para um novo modelo de desenvolvimento (com base no endógeno), requerem uma mudança de comportamento, incluindo a cooperação entre os atores da sociedade, Legislativo e Executivo, operários e administradores, e entre o governo e a iniciativa privada. Tal comportamento é conhecido como civismo e foi pesquisado por um longo período de tempo, nas regiões da Itália, por Putnam. O autor buscou evidências sobre a vida cívica e o desenvolvimento na conhecida Itália moderna.

Assim, o civismo nas regiões da Itália e sua utilização em larga escala, por instituições que, devido às suas divergências e antagonismo, jamais poderiam firmar tais alianças de cooperação.

Putnam (2000) descreve que, nas regiões cívicas da Itália, diferentemente de Nápoles, a confiança social sempre foi um elemento básico do *ethos* que sustentou o dinamismo econômico e o desempenho governamental. Geralmente, é necessário haver cooperação – entre o Legislativo e o Executivo, entre os operários e os administradores, entre os partidos políticos, entre o governo e a iniciativa privada, entre as pequenas empresas e, assim por diante. Todavia, a explicação dos contratos e da fiscalização, nesses casos, é amiúde onerosa ou impossível, e a coerção de um terceiro é inviável. A confiança promove a cooperação. Quanto mais elevado o nível de confiança numa comunidade, maior a probabilidade de haver cooperação, sendo que a própria cooperação gera confiança. A progressiva acumulação de capital social é uma das principais responsáveis pelos círculos da Itália cívica.

Segundo Putnam (2000), tal como sucede com o capital convencional, os que dispõem de capital tendem a acumular mais. “Uma vez tendo criado suas primeiras instituições de pequeno porte, um grupo de indivíduos pode utilizar o capital social assim gerado para

solucionar problemas de maior monta através de mecanismos institucionais mais complexos”. Muitas formas de capital social existentes – confiança, por exemplo, isto é, recursos morais, cuja oferta aumenta com o uso, em vez de diminuir, e que se esgotam se não forem utilizados. Putnam exemplifica dizendo que, quanto mais duas pessoas confiam uma na outra, maior a sua confiança mútua. Também outras formas de capital social, como as normas e as cadeias de relações sociais, multiplicam-se com o uso e mínguam com o desuso. Por todos esses motivos, cabe esperar que a criação e a dilapidação do capital social caracterizem-se por círculos virtuosos e círculos viciosos.

A formação de estruturas sociais para a cooperação na Itália é abordada por Putnam (2000). O autor verificou que as associações civis contribuem para a eficácia e a estabilidade do governo democrático, não só por causa de seus efeitos “internos” sobre o indivíduo, mas também por causa de seus efeitos “externos” sobre a sociedade. No âmbito interno, as associações incutem em seus membros hábitos de cooperação, solidariedade e espírito público. A participação em organizações cívicas desenvolve o espírito de cooperação e o senso de responsabilidade comum para com os empreendimentos coletivos. Além disso, quando os indivíduos pertencem a grupos heterogêneos, com diferentes tipos de objetivos e membros, suas atitudes tornam-se mais moderadas, em virtude da interação grupal e das múltiplas pressões. Tais efeitos, é bom que se diga, não pressupõem que o objetivo manifesto da associação seja político. Fazer parte de uma sociedade orfeônica ou de um clube de ornitófilos pode desenvolver a autodisciplina e o espírito de colaboração. No âmbito externo, a “articulação de interesses” e a “agregação de interesses”, como chamam os cientistas políticos deste século, são intensificadas por uma densa rede de associações secundárias.

Uma característica específica do capital social, segundo Putnam (2000), como confiança, normas e cadeias é o fato de que ele, normalmente, constitui um bem público, ao contrário do capital convencional, que normalmente é um bem privado. “Por ser um atributo da estrutura social em que se insere o indivíduo, o capital social não é propriedade particular de nenhuma das pessoas que dele se beneficiam”. Assim como todos os bens públicos, o capital social costuma ser insuficientemente valorizado e suprido pelos agentes privados. Por exemplo, minha reputação de credibilidade beneficia tanto a mim quanto a você, já que nos permite estabelecer uma cooperação mutuamente compensadora.

A transformação de uma sociedade não cívica para uma sociedade baseada no civismo pode ser construída com a participação do governo, através de políticas sociais que, segundo Rivior (2002), evidencia-se na necessidade de que as políticas sociais locais incluam a integração social da população como meta. Nesse sentido, os processos de segregação

residencial constituem um aspecto-chave, pois os habitantes, cada vez mais, relacionam-se somente com os seus iguais. Isso constitui um elemento de fragmentação que consolida grandes diferenças, tanto de acesso a recursos, dada a diferença nas redes sociais, como de caráter sócio-cultural que são muito profundos e difíceis de reverter.

De acordo com Schmidt (2004), a formação do capital social em sociedades dominadas pelos poderes públicos caracterizados pelo clientelismo, corrupção e coerção bloqueia a mobilização coletiva local e a generalização de experiências exitosas, ou seja, a ação das instituições públicas é capaz de esvaziar o capital social, sendo que são destacados três fatores fundamentais para a construção do capital social: a) a natureza das elites políticas predominantes no Estado; b) a história de lutas e a ideologia dos diversos atores envolvidos nas mobilizações coletivas; c) a combinação entre elites reformistas e associações com grande capacidade de mobilização tem um efeito de generalização de experiências.

Cabe destacar que, para existir o desenvolvimento, deve haver uma mudança que dinamize e consolide a nova forma de desenvolvimento, com base nos fatores de produção que a região possui. É necessário, ainda, contemplar uma participação dos atores locais e da sociedade, no sentido de mobilizar e convergir as oportunidades exógenas em endógenas no desenvolvimento.

Essa mudança é entendida por Zaoual (2006) como uma dificuldade suplementar, que é o próprio sistema pois, para dinamizar, tende-se a reutilizar o que exclui. Por meio do conhecimento, sobretudo prático e depois teórico, o autor detecta fatos e valores que se expressam nos universos *informais* e os recicla, tirando vantagens deles até seu total esgotamento por sua entropia, e assim por diante. O sistema toma emprestado aspectos do *informal*. O modelo vem aí para socorrer o normal. Juntam-se aqueles que não se assemelham. Dito de outro modo, tudo está acontecendo como se o calculável precisasse do incalculável. Essas interações paradoxais são observadas nas mudanças que conhecem, atualmente, a gestão e a economia do sistema. A confiança, a justiça e até mesmo o civismo são exemplos de “entidades qualitativas”, de que precisa o próprio sistema para se desdobrar com a máxima certeza. Ademais, a pobreza proliferante prejudica a eficácia da aplicação das receitas do modelo padrão. Grandes instituições internacionais, como o Banco Mundial, estão preocupadas. Após crises nas bolsas de valores, o equilíbrio macroeconômico, em muitos países endividados, parece requerer tais orientações para elevar o nível de confiança dos mercados financeiros mundiais.

No tocante à sociedade, tendo em vista a sua efetiva integração, à elaboração e à implementação de uma política econômico-social, na concepção de Pomeranz (2009), é

necessária a construção de um novo modelo de sociedade, que garanta: *i*) mecanismos efetivos de defesa dos direitos e liberdades dos cidadãos; *ii*) mecanismos de mobilidade horizontal e vertical; *iii*) procedimentos e regras que assegurem a expressão e que considerem os interesses de cada grupo social nos processos de tomada de decisão por parte de todos os órgãos da administração estatal; e *iv*) igualdade de direitos no diálogo entre as organizações sociais, os empreendedores e o Estado, em relação às questões-chave do desenvolvimento social.

Pode-se destacar que o desenvolvimento regional endógeno é influenciado por fatores que, muitas vezes, são desencadeados por eventos ocorridos fora de onde está sendo feita a análise. Esses eventos são chamados de externalidades, ou seja, são fatores externos que geram efeitos positivos ou negativos, ou então produzam efeitos colaterais, positivos ou negativos que ocorrem no consumo ou na produção de bens e serviços e influenciam o desenvolvimento regional. Tais fenômenos econômicos, chamados de externalidades, exigem a presença do Estado para corrigi-los.

O que vem a ser uma externalidade? Salvatore (1984, p. 440) define que “externalidade é uma divergência entre os custos privados e custos sociais ou entre lucros sociais. Nesses casos de “imperfeições do mercado”, a busca de lucros privados não leva ao bem-estar social máximo, mesmo que exista concorrência em todos os mercados”.

De acordo com Ferguson (1994), existem três fontes de economias e deseconomias externas ou três razões para uma divergência entre o custo social marginal e benefício social marginal. A primeira é denominada “externalidade da propriedade”. O exemplo clássico de uma deseconomia externa envolve a viúva pobre, que se sustenta trabalhando como lavadeira, e a fábrica próxima à sua casa, cuja fumaça escurece a roupa. Exemplo mais recente e relevante é a poluição atmosférica. O custo privado da eliminação da fumaça é o custo despendido na construção de chaminés, escapes de automóveis e coisas do gênero, e o custo privado marginal ao qual o preço se iguala praticamente é zero. Contudo, o custo social é definitivamente positivo, quando a eliminação da fumaça gerada por muitas fábricas e automóveis dá origem à poluição. O custo social marginal excede o custo privado marginal (zero) e, conseqüentemente, o preço; não se maximiza o bem-estar social. A segunda são as externalidades técnicas ou a tecnologia, que ocorrem se as funções de produção apresentam indivisibilidade ou retornos regularmente crescentes de escala, ocorre uma externalidade técnica. O mercado pode fracassar no sentido de atingir o bem-estar máximo por duas razões. Com retornos crescentes de escala, e mercados de insumos em concorrência perfeita, o custo médio declina no intervalo relevante. Provavelmente, conduz através da “luta econômica” ao

monopólio e ao preço de monopólio, violando a condição benefício marginal-custo marginal, ou então, se não conduzir ao monopólio, conduzirá ao fracasso do mercado. A terceira são as externalidades públicas que ocorrem quando a oferta de um bem pelo Estado não restringe o uso de outra pessoa, ou seja, há ganhos para todos. Por exemplo, uma pessoa, observando uma exibição pirotécnica, não impede outra de fazê-lo; os concertos podem ser assistidos por mais de uma pessoa; e, até certo ponto, muitas escolas públicas.

Pindyck e Rubinfeld (1994) afirmam que as externalidades podem surgir entre produtores, entre consumidores ou entre consumidores e produtores. Existem externalidades negativas – isto é, quando a ação de uma das partes impõe custos sobre a outra – e externalidades positivas – isto é, quando a ação de umas das partes beneficia a outra. Uma externalidade negativa ocorre quando uma usina de aço despeja seus efluentes em um rio, do qual os pescadores diariamente dependem para sua pesca. Quanto mais efluentes forem despejados no rio pela usina de aço, menos peixes ele terá. A externalidade negativa surge porque a usina de aço não tem nenhum incentivo para responder pelos custos externos que ela está impondo aos pescadores, quando toma sua decisão de produção. Uma externalidade positiva poderia ocorrer quando um proprietário de uma casa resolve pintá-la e decide construir um lindo jardim. Todos os vizinhos se beneficiam desta atividade, embora a decisão do proprietário de pintar a casa e melhorar seu paisagismo não tenha levado em conta tais benefícios.

Externalidades, segundo Byrns e Stone Jr. (1996) são os benefícios conferidos ou os custos impostos sobre uma “terceira parte” que não participa diretamente das negociações que resultam em uma transação. Os autores exemplificam que ocorre uma externalidade quando os produtores agrícolas pulverizam suas plantações, algum pesticida pode se espalhar e atingir algum fluxo de água nas proximidades. Se esse pesticida for absorvido por microorganismos e introduzir-se na cadeia biológica, sua saúde pode sofrer consequências, de modo que você suporta parcialmente o custo de usar o pesticida. A maior parte das atividades humanas gera externalidades, algumas insignificantes e outras de maior repercussão. Cozinhar produz calor e fumaça, dirigir automóvel produz gases prejudiciais à saúde, ouvir som estereofônico molesta seus vizinhos. Todas as formas de poluição – química, ambiental, sonora e de acúmulo de lixo – são externalidades.

Vasconcellos (2007) destaca que, em certas ocasiões, o consumo ou a produção de determinado bem ou serviço pode produzir efeitos colaterais, positivos ou negativos, que são chamados de externalidades ou economias de escala. Neste caso, o sistema de preços perde a capacidade de orientar a sociedade na alocação dos recursos escassos, pois os benefícios e os



custos privados passam a diferir dos benefícios e custos sociais, que são os “verdadeiros”, do ponto de vista da coletividade. Justamente essa diferença é o que deixa de ser considerado ou “internalizado” pelos preços de mercado, daí o nome de externalidade. Nesse caso, a sociedade sofrerá uma perda, um “peso morto”, posto que os custos sociais associados à quantidade transacionada pelo mercado serão maiores que os benefícios sociais derivados do consumo dessa quantidade.

### **2.3 As Abordagens Teóricas do Desenvolvimento Regional**

De acordo com Boisier (1999), há razões macroeconômicas e microeconômicas para preocupar-se, tanto do ponto de vista intelectual quanto do ponto de vista político, com desenvolvimento regional – altamente entendido – em cada país. Na perspectiva macroeconômica, as tendências políticas e econômicas na geografia política, ao gerar simultaneamente processos, aparentemente, contraditórios que tendem a distorcer o conceito de “estado nacional”, passam a configurar estruturas semelhantes a quase estados nacionais (como os organismos da União Européia) e a vitalizar os territórios subnacionais e as cidades, com novos atores da competência internacional por capital, tecnologia e mercados. Do ponto de vista macroeconômico, há um crescente reconhecimento do simples fato, porém poderoso, de que a realização do projeto de vida individual para qualquer pessoa depende, em uma medida significativa, do comportamento do entorno físico no qual se habita. A evolução periódica e, muitas vezes, negativa dessa relação encontra-se, parcialmente, detrás de muitas decisões de migrações.

Silva (2006, p.139) define que: “o desenvolvimento de uma região ou localidade, normalmente, é percebido como decorrência do desenvolvimento econômico e social, o qual está centrado no aumento da produção, na geração de empregos e renda, na melhoria dos indicadores sociais e na melhor distribuição de renda da população.” Para Sabedot (2006, p. 111), “o termo “desenvolvimento” significa avanço gradual, em sucessivas fases, para um estado mais completo, maior ou melhor”.

O desenvolvimento capitalista, de acordo com Becker (2009), convive com distintas simbioses entre os processos econômicos, sociais e políticos, constituindo distintas dinâmicas de desenvolvimento. Avanços e recuos fazem parte desse desenvolvimento. Aliás, um conjunto muito extenso e complexo de necessidades infraestruturais (econômicas e sociais) e de possibilidades superestruturais (ético-políticas) foi e é decisivo. Desse conjunto, ganham destaque as diversas formas/meios de comunicação e as diferentes vias de transporte, pois

asseguram a produção e a reprodução do capital em escala cada vez maior, dinamizando a valorização do capital, enquanto processo de valor que se valoriza.

Segundo Monteiro e Silva (2006), entre os muitos obstáculos ao desenvolvimento estão: a dificuldade de toda a população integrar-se na economia nacional, em virtude das falhas no processo educacional; a gestão ineficiente da máquina pública na distribuição da renda e alocação dos recursos; a busca incessante pelo crescimento econômico, como parte do desenvolvimento regional, as coletivas de uma piora na gestão dos recursos naturais; falta de um planejamento estratégico continuado e independente dos governos eleitos; a não adoção de métodos e técnicas que visem gerir de maneira eficaz os recursos disponíveis nas regiões; a falta de estudos que promovam o conhecimento da região em suas potencialidades e deficiências; o isolamento social e cultural, representado por barreiras linguísticas e religiosas entre diferentes parcelas da população; a falta de investimentos em setores prioritários para a população; o desperdício de recursos econômicos e naturais; o baixo crescimento da renda *per capita* e a baixa melhoria dos indicadores sociais; a pouca participação coletiva da sociedade na promoção do desenvolvimento; o enfraquecimento dos princípios éticos; e a falta de financiamentos.

A herança regional no desenvolvimento brasileiro, segundo Cohn (1976), é determinada pela evolução histórica do país e tende a se agravar, criando grandes desequilíbrios regionais. O processo de desenvolvimento segue a linha de um processo desigual e combinado, característico de todo processo de desenvolvimento, especialmente, dentro do sistema capitalista. No caso brasileiro, isso é agravado, não só por ser uma economia periférica do sistema capitalista global, mas também por essa herança regional e pelo tipo de resposta que cada região dá à crise. O aumento das desigualdades regionais é proveniente de dois fatores: do tipo de estrutura econômica da região em estudo e do tipo de relação econômica que ela mantém com o conjunto da economia.

Ao evidenciar o colapso do paradigma de desenvolvimento contemporâneo e predominante, Becker (2009), em discussão sobre os elementos essenciais de um referencial teórico-metodológico crítico e alternativo (ou uma economia política local-gramsciana), das dinâmicas diferenciadas do processo de desenvolvimento local-regional estruturou em quatro questões básicas: a primeira, a questão lógico-metodológica do desenvolvimento local-regional; segunda, a questão dos movimentos contrários e/ou contraditórios: o econômico e o social na conformação da dinâmica do desenvolvimento local-regional; terceira, a questão da dimensão (mediadora) político-institucional do desenvolvimento local-regional; por fim,

quarta, a questão teórico-histórica das dinâmicas diferenciadas dos processos de desenvolvimento local-regional.

De acordo com Buarque (2002), toda a abordagem sistêmica do desenvolvimento local implica uma percepção do local (município) com uma totalidade (sistema objeto) que constitui, por outro lado, um subsistema de uma complexidade mais geral. Isso significa, do ponto de vista técnico e operacional, que a metodologia de planejamento deve sempre combinar uma análise da realidade interna da localidade, identificando componentes endógenos (positivos ou negativos) que condicionam seu futuro – potencialidades e problemas – com uma reflexão e interpretação dos movimentos externos (exógenos) naqueles aspectos (positivos ou negativos) que podem influenciar também o desenvolvimento local – oportunidades e ameaças.

Para ter desenvolvimento sustentável, Sachs (2004) descreve que são necessários cinco pilares, assim descritos: a) social, fundamental por motivos tanto intrínsecos quanto instrumentais, por causa da perspectiva de desenvolvimento social que paira de forma ameaçadora sobre muitos lugares problemáticos do nosso planeta; b) ambiental, com as suas duas dimensões (os sistemas de sustentação da vida como provedores de recursos e como “recipientes” para a disposição de resíduos); c) territorial, relacionado à distribuição espacial dos recursos, das populações e das atividades; d) econômico, sendo a viabilidade econômica a *condition sine qua non* para que as coisas aconteçam; e) político, a governança democrática é um valor fundador e um instrumento necessário para fazer as coisas acontecerem; a liberdade faz toda a diferença.

O rompimento com as teorias tradicionais de desenvolvimento visando à busca pelo comprometimento com os grupos sociais subalternos, voltados para a construção de alternativas societárias, é abordado por Vainer (2002) e parte do pressuposto de que a política local deve ser concebida como parte de uma estratégia *transescalar* e, por isso, está desafiada a definir objetivos ambiciosos, pois rejeita os pressupostos de que não há opções a fazer; e *realista*, pois reconhece que a escala local não encerra em si, senão parte do desafio a ser enfrentado pela resistência ao projeto neoliberal de reconfiguração escalar. Os objetivos desse rompimento seriam:

- Redução das desigualdades e melhoria das condições (materiais e imateriais) de vida das classes trabalhadoras e, de modo mais amplo, das classes e grupos sociais oprimidos e explorados, através principalmente da transferência de recursos (materiais e simbólicos) em seu favor – e, necessariamente, em detrimento das classes e grupos dominantes;

- Avanço e radicalização de dinâmicas sociais, políticas, culturais, que propiciem a organização e a luta populares e, de modo mais geral, a constituição de sujeitos políticos coletivos, expressando interesses, segmentares e gerais, das classes e grupos sociais explorados e oprimidos;
- Enfraquecimento dos grupos e coalizões dominantes, envolvendo desde a desmontagem de mecanismos tradicionais de reprodução de seu poder (clientelismo) até a desarticulação de suas alianças horizontais (no Estado e na região) e verticais (com grupos nacionais e internacionais), passando também por desarticulação das redes (inclusive dentro da administração pública) e dispositivos (inclusive legais) que favorecem a privatização de recursos públicos e a captura de vultosos recursos extraídos direta ou indiretamente da população, através de posições monopolistas (adquiridas, quase sempre, pelo exercício do poder público, pela advocacia administrativa, pela troca de favores entre famílias e pela cooperação).

As análises de impacto regional, na visão de Richardson (1978), frequentemente se preocupam com os efeitos da expansão industrial sobre a criação de emprego, pois os responsáveis pela política regional podem estar primariamente – e legitimamente – preocupados com a previsão do volume de emprego numa determinada área. Por isso, é bom que se possam obter os multiplicadores de emprego, bem como os de renda.

As questões consideradas consensuais entre os especialistas, que colaboraram na elaboração da versão preliminar da Política Nacional de Integração e de Desenvolvimento Regional, segundo Ferreira (2003), resumem-se em nove pontos principais, que são: 1. A integração nacional implica em ação governamental e da sociedade civil no sentido de garantir o desenvolvimento com equidade, reduzindo as desigualdades sociais e regionais; 2. A promoção do desenvolvimento de regiões vulneráveis deve criar condições para que as atividades econômicas existentes ou previstas possam levar à melhoria da qualidade de vida e ao aumento da competitividade local; 3. O aumento da eficiência de um sistema econômico nacional depende de fatores de abrangência local e regional que influenciam a competitividade sistêmica; 4. A redução de hiatos competitivos intra e inter-regionais deve ser enfatizada não apenas no plano macrorregional, mas também no meso e microrregional; 5. A gestão do ordenamento espacial do desenvolvimento deve se voltar para assegurar maior coesão e expansão mais equilibrada da integração social, econômica, cultural e ambiental; 6. O processo de planejamento regional deve ser mudado no sentido de buscar a ampla

participação de todos os segmentos da comunidade direta ou indiretamente interessados no processo; 7. A abordagem participativa, o aumento da capilaridade das redes e a formulação de políticas de apoio à competitividade sistêmica devem ser enfatizadas, sem subestimar a visão estratégica e a capacidade de planejamento dos atores governamentais; 8. Os fatores culturais de caráter regional e local, que favorecem a cooperação entre empresas e que facilitam a formação de consenso, refletindo as tradições cívicas e a dotação de capital social, devem ser consideradas nas ações de desenvolvimento regional; e 9. O planejamento das aglomerações urbanas deve ser retomado especialmente no caso das regiões metropolitanas.

Nesta seção abordou-se as questões teóricas relacionadas com o desenvolvimento regional. Atualmente as questões do desenvolvimento regional, devido as mudanças no sistema de relações capitalistas, no que refere-se a produção, comercialização e distribuição é influenciado pelo processo da chamada globalização dos mercados. Torna-se importante verificar a influência do processo de globalização no contexto do desenvolvimento regional, que será analisado na próxima seção.

#### **2.4 O Contexto Atual do Processo de Globalização**

Como então definir o processo de globalização? Veltz (1999) considera que existem três aspectos essenciais. Para as empresas, a globalização é um conceito estratégico que consiste na adaptação progressiva, pois foi acelerada ao longo da última década, de uma visão mais ampla da demanda e da competência, apoiada sobre um enfoque mais global da diversidade das situações nacionais e regionais, das limitações que se exercem sobre os mercados e das próprias demandas. Do ponto de vista das organizações, essa ótica estratégica pode materializar-se de múltiplas maneiras, porque se relaciona com uma apreensão mais ampla dos recursos internos e externos disponíveis, que se formula, basicamente, em termos de patrimônio de competências ou de tecnologias. Do ponto de vista geográfico, a globalização não é posta em marcha de uma rede de unidades perfeitamente interdependentes, substituíveis. O processo de globalização adquire formas geográficas muito variadas. Pode apoiar-se em uma divisão do trabalho e ampliar-se no seio de uma rede muito extensa.

Em relação a globalização Santos & Silveira (2006), destacam que:

A dinâmica da globalização não apaga restos do passado, mas modifica seu significado e acrescenta, ao já existente, novos objetos e novas ações características do novo tempo. Agravam-se diferenças e disparidades, devidas em parte, aos novos dinamismos e a outras formas de comando e dominação. Onde carregava a indústria esse papel motor, agora é a informação que ganha tal papel.

Uma das mudanças mais significativas, a partir da década de 80, envolve o cenário da globalização que, de acordo com Clemente e Higachi (2000), possui dois fenômenos correlacionados que se manifestam e se difundem rapidamente no âmbito mundial: a produção flexível e a globalização financeira e produtiva. Nessa perspectiva, o paradigma fordista/taylorista de produção em massa e de separação rígida entre o pensar e o fazer dá lugar à flexibilização generalizada: a indústria passa a concorrer com base em sua capacidade de adaptação às constantes mudanças de preferência do mercado. Todos os recursos produtivos (trabalhadores, máquinas e materiais) precisam ser versáteis para adaptações rápidas e de baixo custo, visando a atender as mudanças quanto à quantidade e à qualidade dos produtos. Esse novo requisito implica seletividade na decisão locacional, na medida em que as diferentes localizações oferecem recursos produtivos com flexibilidade variável, especialmente trabalho. A globalização financeira e produtiva apresenta-se como um processo de intensidade crescente, possibilitada por uma enorme redução de custos de transportes e de comunicações e por uma clara tendência à convergência entre os mercados.

A globalização, segundo Moreira (2006; 1994), é um conceito recente e polissêmico que, malgrado o vastíssimo e sempre crescente acervo bibliográfico que lhe é dedicado, está longe de se poder considerar consolidado e de aceitação universal. Nesse texto, a globalização é entendida como o resultado de um processo dialético e desigual de compreensão do espaço e do tempo que envolve um sistema de forças muito diversificadas. Forças econômicas, sociais, políticas, ideológicas e até religiosas que, desde as últimas três décadas do século XX, vêm modelando e remodelando a divisão internacional do trabalho, favorecendo a acumulação de capital e promovendo a homogeneização dos comportamentos e dos consumos humanos ou a elas se opõem. No contexto de globalização, Colpo (2006, p. 33) ressalta que:

a sociedade pós-moderna passa por constantes alterações. O espaço geográfico se deslocou das fronteiras e divisas dos países e passou a se concentrar no espaço financeiro, gerando novas cadeias hegemônicas que tentam disseminar sua forma de trabalho e buscam para si os maiores valores econômicos, dentro da dinâmica de acumulação capitalista.

Em relação à globalização, Beck (1997, p. 11) ressalta que: “a principal questão que ora enfrentamos é se a simbiose histórica entre o capitalismo e a democracia – que caracterizava o Ocidente – pode ser generalizada em uma escala global, sem consumir suas bases físicas, culturais e sociais”.

Por trás do processo da globalização, Boisier (1999) entende que é possível distinguir dois elementos básicos: a microeletrônica, como tecnologia genérica que faz tecnicamente possível a globalização, e a nova ordem política internacional, caracterizada pela

“monopolaridade política”, pela “multipolaridade econômica”, e pelo “regionalismo aberto”, segundo a expressão criada pela Comissão para América Latina e o Caribe (CEPAL) para descrever a atual simultaneidade e multiplicidade dos acordos comerciais dos países.

Com a globalização, segundo Silveira (2010), instalam-se numerosos nexos extrovertidos, já que a necessidade de exportar conduz a uma lógica competitiva que privilegia as relações externas das empresas globais responsáveis pela demanda. O número de empresas globais é diferente segundo as nações, assim como o ritmo de expansão e os setores econômicos, pois dependem do grau de maturidade de cada economia e do grau de inserção de cada país na divisão internacional do trabalho.

A ordem internacional globalizada, de acordo com Secretaria da Coordenação e Planejamento do Rio Grande do Sul (2006), é considerada como uma nova determinação para o planejamento, pois, ao assumir qualquer decisão, nenhum ator econômico, social ou político, com expressão no cenário nacional, pode desconhecer a dimensão internacionalizada das ações que se processam no território nacional. As cadeias produtivas, os serviços, as informações e o conhecimento, os grupos de pressão, as decisões corporativas – todas essas realidades superpostas e relacionadas – têm uma referência altamente internacionalizada. Portanto, já não faz sentido contrapor o nacional ao internacional, como realidades estanques, onde as fronteiras políticas regulem a interação que surge nos processos de circulação de produtos e serviços.

O marco do início da globalização é definido por Dupas (1999) como sendo a partir da década de 1980, quando pode ser observada uma intensificação do processo de internacionalização das economias capitalistas. O autor destaca, como características distintivas desse processo, a enorme integração dos mercados financeiros mundiais e um crescimento singular do comércio internacional, viabilizado pelo movimento de queda generalizada das barreiras protecionistas, principalmente dentro dos grandes blocos econômicos. Um dos traços mais marcantes é a crescente presença de empresas transacionais.

A intensidade e a velocidade das transformações econômicas, políticas, sociais e culturais do mundo moderno, segundo o Ministério do Planejamento e Orçamento – MPO (1997), através da Secretaria Especial de Políticas Regionais, desestabilizaram todo o aparato institucional e todo um instrumental intervencionista sobre o qual se assentavam políticas de promoção do desenvolvimento em países e regiões subdesenvolvidas. Dessa maneira, dogmas e tabus velhos foram superados, sem uma clara definição dos novos paradigmas que deveriam substituí-los. Os objetivos das políticas e os novos métodos de trabalho tradicionais perderam expressão, criando um vazio não preenchido adequadamente por novas estratégias e

instrumentos modernos de intervenção. Nesse contexto, impõe-se uma profunda reflexão crítica sobre os rumos das políticas de desenvolvimento do Brasil e, em particular, das políticas de desenvolvimento regional. A conjugação de dois fatores catalisou o processo de globalização, conforme observa Clemente e Higachi (2000, p.189):

- a) o crescente movimento de desregulação dos mercados e, sobretudo, a desregulação dos sistemas financeiros e dos mercados de capitais, que permitiram maior mobilidade de fluxos de capitais de curto e de longo prazos;
- b) o desenvolvimento e a difusão do novo paradigma tecnoeconômico das tecnologias da informação, que requerem maior colaboração entre as empresas e, ao mesmo tempo, favorecem rápidas mudanças nas estruturas de pesquisa, produção e comercialização.

Giddens (1997) destaca que a fase da “modernização reflexiva”, marcada pelos processos concomitantes da globalização dos mercados e da busca de contextos de ação mais tradicionais, altera o equilíbrio entre tradição e modernidade. À primeira vista, a globalização parece um fenômeno “externo”, o desenvolvimento de relações sociais de um tipo global bem afastado das preocupações da vida cotidiana. A globalização é uma questão do “aqui”, que afeta até os aspectos mais íntimos de nossas vidas – ou, preferivelmente, está relacionada com elas de uma forma dialética. Na verdade, o que hoje em dia chamamos de intimidade – e sua importância nas relações pessoais – foi criado, em grande parte, por influências globalizadoras.

Para Clemente e Higachi (2000), a globalização e a formação de mercados comuns representa um desafio para o analista regional, na medida em que enormes regiões de grande complexidade estão se formando. Pode parecer pretencioso e arriscado estender o conceito de região a esses novos espaços, porque as regiões tradicionalmente foram vistas como espaços subnacionais. Pode ser observado, nesse novo cenário, que as relações econômicas entre países assumem a forma que antes eram de exclusividade das relações econômicas internas de cada país e torna-se evidente a necessidade de se admitirem regiões supranacionais.

O processo de globalização dos mercados e as mudanças das condições competitivas, segundo Costa (2001), aceitam um aumento da importância das economias externas locais na eficácia produtiva e organizacional das empresas em geral e, muito especialmente, das pequenas e micro empresas (PMEs). Segundo a autora, os estudos realizados sobre as novas formas de organização revelam a necessidade de se adotar categorias que integram, no território, economias da produção e da formação de mão-de-obra. Em outros termos, isso supõe que o meio incide decisivamente na competitividade das empresas, diante do enfoque convencional da teoria e da política econômica. O uso dos termos “ambiente” ou “meio” é



associado ao âmbito local e regional, ou seja, à área em que existe uma tendência à concentração de grupos de indústrias.

A globalização, na visão de Buarque (2002), é um processo acelerado de internacionalização do capital com conotações muito particulares que resultam de dois fatores básicos: *a natureza e intensidade da revolução científica e tecnológica* – que transformam as bases da competitividade internacional, com redução das distâncias físicas e quebra das barreiras e fronteiras territoriais – e a *integração dos mercados* de bens e serviços (incluindo tecnologia e informação) e de capital, com a formação de megabloco econômico-comerciais. As transformações nos processos produtivos e na organização econômica ocorrem numa *velocidade e ritmo acelerados e inusitados*, que intensificam as disputas competitivas e o redesenho da economia mundial, obrigando as economias nacionais e locais a manterem-se permanentemente atualizadas.

Becker (2009) afirma que o processo de globalização configura o movimento de transnacionalização dos espaços econômicos; o processo de localização do desenvolvimento conforma a regionalização dos espaços sociais e o processo de flexibilização política. Enquanto processos podem ser considerados dialeticamente, como movimentos contrários e/ou como movimentos contraditórios.

Em relação à globalização e ao desenvolvimento territorial, Linck (2006) destaca que esta distinção delimita o campo problemático que enlaça globalização e território. A globalização, vista como movimento que se sustenta em uma negação do político e que circunscreve a economia no universo unidimensional das trocas mercantis, encontra-se na antítese dos territórios: os avanços da globalização instruem, inevitavelmente, um processo de desconstrução dos territórios. Nessa perspectiva, o território tem que se definir, fundamentalmente, como espaço (ou recurso) apropriado coletivamente. Temos que vê-lo assim, não só porque se trata da dimensão mais relevante, mas sim, e antes de tudo, porque é uma dimensão ameaçada.

De acordo com Silveira (2010), com a globalização, a divisão internacional do trabalho ganha novos dinamismos, sobretudo nos países subdesenvolvidos. A lógica das grandes empresas, internacionais ou nacionais, constitui um dado da produção da política interna e da política internacional de cada país. Não raro, nesse contexto, confunde-se a lógica da grande empresa que quer estabelecer-se no território nacional, com a lógica do denominado mercado global.

Linck (2006) ainda considera que o território pode abrir alternativas para construir o desenvolvimento, reabilitar os territórios e pressupõe, como primeira evidência, a reinvenção

de um diálogo entre o econômico (a produção de riquezas) e o político (a construção de decisões coletivas para o manejo compartilhado dos recursos). Um e outro pleiteiam uma exigência de densificação das interações sociais. Na escala dos territórios, tanto a construção do desenvolvimento como a produção da sociedade têm que se sustentar na produção de recursos coletivos. Porém, nessa perspectiva, a reapropriação dos territórios define a etapa prévia e necessária do processo.

No território, são instaladas divisões territoriais do trabalho particulares, próprias de grandes corporações, cujo território e equação de lucro são planetários. Nessa dinâmica, as regras da competitividade referem-se mais ao produto global do que às demandas das firmas. De outro modo, a tendência às fusões empresariais reduz o número de polos decisórios, concentra ainda mais os vetores de mercado e torna mais rígidas as relações entre áreas polarizadoras e áreas polarizadas. Dessa forma, como a fusão de empresas tende a ampliar a presença de capitais e de firmas globais no território, aumenta, ao mesmo tempo, os desequilíbrios e as novas formas de manifestação do setor externo da economia, em detrimento do setor interno (SILVEIRA, 2010, p. 78-79).

Através da revisão teórica, é possível verificar que as teorias clássicas ou “de dentro para fora” após auge nas décadas de 50, 60 e 70, perderam importância relativa devido a vários fatores históricos, políticos, econômicos e sociais. Desta forma discorda-se do arcabouço teórico clássico devido que o desenvolvimento deixou de ser explicado a sua ocorrência de acordo com estas teorias, e será usado nesta tese, para explicar o desenvolvimento da Metade Sul do Estado do Rio Grande do Sul a teoria do desenvolvimento endógeno.

### 3 O PROCESSO HISTÓRICO DA FORMAÇÃO TERRITORIAL DA METADE SUL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Nesse capítulo, aborda-se o processo histórico da formação territorial da Metade Sul do Estado do Rio Grande do Sul, não somente vislumbrando os aspectos econômicos, sociais e políticos relacionados à formação dessa região específica, mas considerando a formação e inserção de todo o Estado na economia, na sociedade e na política brasileira, com o objetivo de desenvolvê-lo de forma equitativa. A fonte de dados para a realização desse capítulo baseou-se na utilização de fontes secundárias, com base em bibliografia relacionada ao assunto, realizando-se consulta em livros, artigos científicos, teses e revistas científicas, bem como em divulgações técnicas dos órgãos governamentais.

Salienta-se a importância da realização desse capítulo que contextualiza o processo histórico e que possibilita verificar os componentes intrínsecos do desenvolvimento regional da Metade Sul, referentes aos aspectos que são envolvidos e tornam-se relevantes a sua formação econômica, política e social, observando a passagem de Richardson (1977), ao afirmar que, quando a análise do desenvolvimento regional parte de um determinado ponto no tempo, devem-se considerar todos os aspectos relevantes relativos à estrutura econômica, que decorrem do que aconteceu no passado, ou da própria formação histórica da região.

Para Marx e Engels (1998) os “fatos”, a cada nova abordagem, apresentam-se como produtos de relações históricas crescentemente complexas e midiaticizadas, podendo ser contextualizados de modo concreto e inseridos no movimento maior que os engendra. A pesquisa, portanto, procede por aproximações sucessivas ao real, agarrando a história dos processos simultaneamente as suas *particularidades externas*.

Pode-se destacar, historicamente, segundo Muñoz (2007), que através do tratado de Tordesilhas, o atual Estado do Rio Grande do Sul, pertencia originalmente à Coroa Espanhola, fazia parte do território do país vizinho Uruguai – a chamada Banda Oriental do Peru. Aponta-se que os interesses da Coroa Espanhola concentravam-se no início de sua colonização, na riqueza da erva-mate do Paraguai, posteriormente nas minas de prata e de outras riquezas minerais do altiplano, bem como no porto de Buenos Aires, que dominava o comércio do Atlântico, Rio de Janeiro, Lisboa e Angola e o estuário do La Plata. Os inóspitos campos e matas da banda oriental, desprovidos de riquezas e hábitos por etnias indígenas aguerridas, inicialmente despertaram pouco interesse e permaneceram ao longo dos séculos XVI e XVII, sem atrair os colonizadores europeus.

Não despertando interesse econômico para a exploração de alguma riqueza natural, de retorno rápido e com pouco investimento, o atual Estado do Rio Grande do Sul, de acordo com Pesavento (1997), integrou-se tardiamente ao restante do Brasil colonial. Foi descoberto, no início do século XVI, a partir de expedições litorâneas de exploração e comércio de pau-brasil, típicas da fase pré-colonizadora, que chegaram até o litoral do extremo sul do Brasil. Destas viagens, resultaram registros e descrições da costa gaúcha, assim como a generalização do nome “Rio Grande de São Pedro” para toda a área. Entretanto, a região permaneceu inexplorada por mais de um século, enquanto que, no restante da América portuguesa, desenvolviam-se os engenhos de açúcar. Desvinculando da agricultura colonial de exportação, diretamente integrada ao mercado internacional, o Rio Grande do Sul carecia de sentido no contexto do processo de acumulação primitiva de capitais que se verificava nos quadros do Antigo Sistema Colonial.

Para Bernardes (1997), o Rio Grande do Sul, foi a derradeira parte do Brasil a ser povoada. Não deixa de ser significativo o fato de que, ao findar da quarta década do século XVIII, quando em todas as regiões que futuramente constituíram os estados da federação, já germinavam as “células mater” do povoamento, o território rio-grandense era ainda uma vasta terra de ninguém. Estavam em pleno funcionamento os centros de mineração que originaram a expansão demográfica para o interior do país, em Minas Gerais, Goiás e Mato Grosso, enquanto o Rio Grande do Sul ainda permanecia uma região remota e pouco conhecida na qual a fronteira, em disputa, diluía-se por centenas de quilômetros.

A efetiva ocupação do território do sul-riograndense iniciou nos primeiros decênios do século XVII, quando diversas partes do território brasileiro já possuíam dois séculos de ocupação, povoados e avanços econômicos. Seu grande distanciamento dos centros nacionais e as dificuldades para a transposição das barreiras naturais condicionaram a tardia exploração do espaço gaúcho (Ferreira Filho, 1974).

Os indícios históricos sobre o povoamento estável do Rio Grande do Sul, através das chamadas reduções de missão conduzida pelos jesuítas espanhóis, não portugueses, como destaca Muñoz (2007), somente no ano de 1626, após atravessar o rio Uruguai, fez surgir o primeiro núcleo de população estável no Rio Grande do Sul, a redução de São Nicolau, no norte do Estado. Além de visar à catequização dos índios, tal fundação tinha também um objetivo territorial por parte da província Jesuítica do Paraguai que era deter o avanço português em direção ao interior e alcançar o Oceano Atlântico pela bacia do rio Jacuí e laguna dos Patos. Como fonte de subsistência nas reduções, os jesuítas introduziram o gado

no território gaúcho que se adaptou perfeitamente às condições dos campos e logo começou a reproduzir-se velozmente, ocupando quase a sua totalidade.

O desinteresse dos povos europeus em desbravar o Rio Grande do Sul, fica justificado através de Brum (1985), ao afirmar que o objetivo principal da ocupação do Novo Mundo pelos europeus portugueses, espanhóis, ingleses, franceses e holandeses era a exploração de riquezas comerciais, que exigissem poucos investimentos na exploração, como o pau-brasil e os minérios. O autor salienta que, nos primeiros tempos, não havia no atual território do Rio Grande do Sul, riquezas que interessassem ao comércio das metrópoles europeias. Por esse motivo, essa parte da América ficou mais de um século esquecida, sem despertar o interesse dos países europeus.

Portanto, devido ao desinteresse econômico, por não possuir uma riqueza natural vegetal ou mineral, como o pau-brasil ou ouro e prata, sendo este último responsável pela interiorização do Brasil rumo às Minas Gerais, fazendo surgir os núcleos habitacionais e, posteriormente, as cidades. O início do povoamento oficial no atual Estado do Rio Grande do Sul deu-se, quando, em 1737, foi fundado um posto fortificado (Presídio Jesus, Maria, José), na margem do canal de desaguamento da lagoa dos Patos, que passou a constituir a vila do Rio Grande de São Pedro, atual cidade e porto de Rio Grande. Poucos anos antes, já os lagunistas davam início ao estabelecimento de estâncias, esparsas ao longo da planície litorânea e passavam a recolher gado nestas vastas propriedades de limites naturais. Caminhando para o sul, ao deixar para trás a estreita faixa de lagunas e restingas arenosas ao pé da encosta, encontraram os grandes campos a leste do Guaíba, que chamaram campos de Viamão, ou “Continente do Viamão” (BERNARDES, p. 54-55, 1997).

O tratado de Tordesilhas representava a divisão do “novo mundo” entre portugueses e espanhóis e representava uma nova fonte de riquezas naturais, disputadas pelos países europeus em pleno modelo de desenvolvimento mercantilista. Aquelas terras que não estavam ocupadas poderiam ser invadidas pelos outros países, como aconteceu no Brasil, na invasão holandesa e francesa. Reconheciam como terras pertencentes à Coroa Portuguesa ou Espanhola, somente aquelas que estavam sendo usadas, exploradas, em vias de povoamento. Seguidos do intuito de modelo de desenvolvimento mercantil, tanto portugueses como espanhóis tinham interesse nos metais preciosos e nas especiarias indianas, que apresentavam na época possibilidades de lucros com menores esforços possíveis. Na época, século XVI, o maior mercado consumidor mundial era a Europa, e a distância entre as novas terras descobertas tinha como problema principal o transporte, e produtos de menor tempo de perecibilidade não podiam ser levados para serem comercializados em mercados europeus.

Além de não fazer parte do território português, observa-se que foram dois séculos, desde a descoberta em 1500, sem ocupação, ou seja, sem que o território, hoje pertencente ao Rio Grande do Sul, despertasse interesse para colonização e povoamento. Pode-se dizer que as riquezas naturais do território não geravam um atrativo comercial, talvez por desconhecimento das reais possibilidades econômicas do território gaúcho, tanto dos espanhóis como dos portugueses e, nesse caso, esse território só começou a ser colonizado no início do século XVII, através dos estabelecimentos jesuíticos, promovidos por espanhóis vindos da Argentina e do Paraguai.

Até 1937, o Rio Grande do Sul, segundo Bernardes (1997) era, no litoral, uma zona de passagem e, no interior, um grande campo de preia, por onde vagavam as tribos de índios e as manadas de gado alçado. Apenas no recanto noroeste, os jesuítas já haviam dado início, no século anterior, ao aldeamento dos índios, em suas famosas missões, de onde partiam para o estabelecimento de várias estâncias em pontos remotos do “continente”. Vez por outra, os paulistas realizavam tropelias pelo planalto, investindo sobre as estâncias missioneiras e conhecendo, assim, a riqueza das vacarias – Vacaria dos Pinhais, no Planalto e Vacaria do Mar, ao sul do baixo Jacuí.

As intenções de expansão territorial das Coroas portuguesa e espanhola eram opostas e, em algum momento, iriam encontrar-se e acirrar as disputas pela ocupação do território. O encontro ocorreu justamente no território gaúcho. Assim, Herllein (2002) afirma que a expansão territorial das duas Coroas Ibéricas convergiam para o centro do Continente. O avanço espanhol ocorria na direção do Pacífico para o Atlântico, e o português do Atlântico para o Pacífico, o que significava dizer que ainda haveriam de se encontrar. De fato, encontraram-se (no terceiro século de colonização), e o encontro não foi amistoso. E, o que é mais interessante, o encontro se deu justamente no território do atual Estado do Rio Grande do Sul. A conquista e o povoamento do território inserem-se no contexto das lutas provocadas pelo encontro luso-espanhol. Daí o processo de colonização e de povoamento do Rio Grande do Sul revestir-se de características próprias, inteiramente diferentes do que ocorreu em outras áreas da América Portuguesa.

Devido a essas características, sem possuir um atrativo econômico fácil de ser explorado, o atual Estado do Rio Grande do Sul passa a ter sua ocupação através da atuação político-militar, sendo disputado pelas tropas dos exércitos espanhol e português, bem como é alvo das guerrilhas em defesa das propriedades que já estavam demarcadas ou ocupadas. Portugal lutava para permanecer ocupando a Colônia do Sacramento, localizada hoje em terra uruguaia. Como ressalta Bernardes (1997), toda a preocupação político-militar na ocupação

desta Região, era em decorrência das lutas pela vizinha Colônia do Sacramento, e não teve, para a radicação definitiva dos povoadores, a mesma importância manifestada pelos focos de exploração aurífera, surgidos a uma intensa distância, mais ao norte. Isto porque constituíam as minas um centro demográfico importante, para o qual se destinavam as tropas de burros criados nos campos sulinos. Foi este o primeiro mercado que se abriu aos criadores gaúchos. Deste modo, a um fato político de natureza exterior, deve-se o interesse povoador dos portugueses pela região, mas foi um fator econômico de natureza interna que acelerou e fixou esse povoamento na sua primeira fase.

Podem ser identificados três pontos importantes na ocupação e no povoamento do Rio Grande do Sul: primeiro, a disputa político-militar entre portugueses e espanhóis pela Colônia do Sacramento, não demonstrando nenhum interesse em português em explorar economicamente a região, que não possuía um atrativo comercial, fácil de ser captado, utilizando poucos recursos. Este fato foi responsável pelo início da ocupação do território: foi uma ocupação militar. Por outro lado, será que, se Portugal e Espanha tivessem acordado política e pacificamente entre as coroas na ocupação de Sacramento, não teria sido ocupado o Rio Grande do Sul mais tarde do que já foi? Segundo: a ocupação político-militar foi responsável pela criação de um mercado de animais para o centro do país. Os campos do sul, representados pelo Pampa, com vegetação rasteira das pradarias e com pouca mata, eram propícios à criação de animais, inicialmente burros, para o transporte dos metais no centro do país. Terceiro, o mercado criado para os produtos do Rio Grande do Sul não se voltava para a Coroa Portuguesa, mas sim para o mercado interno, para suprir as necessidades de demanda do centro do país, ou seja, ocorria nas franjas, atrelada a outro desenvolvimento. Economicamente, quando há um mercado, criam-se condições para o desenvolvimento regional, capitalista, que pode ser engendrado pelas forças ativas locais.

Dado o início da ocupação, há um processo de interiorização das terras do Rio Grande do Sul pelos Portugueses, principalmente nas bacias dos rios mais importantes, como declara Pesavento (1982), que a área localizada abaixo do rio Jacuí, denominada, no passado, de *Vaqueria del mar*, recebeu os primeiros enviados das autoridades coloniais de Portugal, imbuídos da tarefa de ocupar e manter o território do extremo sul. Tais movimentos também tiveram motivos econômicos. Eles pretendiam evitar o contrabando de gado para os territórios platinos e ação indiscriminatória dos tropeiros que se multiplicavam na região, em busca dos animais lá deixados pelas antigas missões jesuíticas.

Nota-se que o processo de ocupação do Rio Grande do Sul, pelo menos até o século XVIII, foi determinado por estratégias militares e políticas. O objetivo dos enviados das

autoridades coloniais de Portugal era ocupar o território e evitar o contrabando de gado para os vizinhos países platinos, alvos de disputas militares pelo território, sendo que, não impedir o contrabando de gado, fortalecia a economia dos inimigos que poderia tornar-se mais forte militarmente. Evitar o contrabando constitui, dessa forma, uma estratégia econômica e militar. De maneira alguma existiu um planejamento de ocupação das terras por parte dos Portugueses, mas sim uma ocupação desordenada, atendendo ao repúdio da ocupação inimiga na época, no caso, os espanhóis.

No povoamento existente no território do Rio Grande do Sul, destaca-se um tipo social não encontrado no centro do país, com características próprias e influenciado pelo próprio processo de ocupação, como destaca Pesavento (1997, p. 14): “o tipo social da época deste período – o tropeiro – era necessariamente um chefe de um bando armado. Esta fase do tropeiro foi marcada pela abertura de vias de comunicação do Rio Grande do Sul com o restante do país (estrada do litoral, 1703; estrada da serra, 1727), ao longo das viagens dos tropeiros”.

Outro tratado, o de Santo Ildefonso, estabelecia o domínio da Coroa portuguesa sobre a região das Serras do Sudeste. Esse tratado facilitou, mais tarde, a conquista do território das missões e a anexação da Cisplatina, que facilitou a incorporação da região da Campanha (atualmente a campanha faz parte da denominada Metade Sul do Rio Grande do Sul). Nesse sentido, Bernardes (1997) afirma que, entrando em execução o tratado de Santo Ildefonso, que confirmava o domínio lusitano sobre a região das Serras do Sudeste, o governador da capitania passou, desde então, a distribuir com frequência sesmarias neste território. A população da Campanha (hoje Metade Sul), por essa época, não devia ser muito numerosa, visto que a ocupação da mesma é obra, sobretudo, dos primeiros anos do século passado: a guerra contra a Espanha, culminando, em 1801, com a conquista do território das missões, e a anexação da Cisplatina, facilitando a incorporação Campanha, permitiu a concessão de sesmarias, vale dizer, a rápida propagação das estâncias por estas regiões.

Para promover a colonização do Rio Grande do Sul, a Coroa Portuguesa passou a distribuir terras, levando em consideração alguns critérios, como aqueles que se destacaram na luta contra os inimigos (castelhanos) ou para aqueles que já estavam criando gado ou muares, ou então a comerciantes, funcionários reais ou açorianos que prosperaram. Neste sentido, Muñoz (2007) destaca que as primeiras propriedades distribuídas pelos portugueses caracterizavam-se pela vastidão da área pois, apesar da limitação legal de três léguas quadradas por proprietário, sendo de, aproximadamente, 13 mil hectares, surgiram irregularidades, quando se concedeu a cada familiar o limite que deveria valer para a família



toda, chegando algumas propriedades a atingir 70 mil hectares ou mais. O processo de apropriação intensificou-se após a paz assegurada pelo tratado de Santo Ildefonso, em 1777, que durou até 1801, na campanha das Missões. A partir daí, a província do Rio Grande foi incorporada em definitivo ao território luso e tiveram início a fortificação e a consolidação sistemáticas da fronteira sul. A militarização da população do Continente de São Pedro foi bastante generalizada. Os descendentes dos açorianos que não haviam enriquecido, sofriam as duras penas do serviço militar.

A distribuição de terras por parte da coroa portuguesa, era com base nas sesmarias, que eram terras devolutas, medindo em regra 3 léguas por 1 légua (cerca de 13000 hectares) e foram concedidas primeiramente na região que se estendia de Tramandaí aos campos de Viamão, passando por Gravataí e um pouco mais ao sul, acompanhando o caminho dos tropeiros no exíguo Rio Grande português da época. Em 1732, deu-se a primeira concessão ao lagunista Manuel Gonçalves Ribeiro, na parada das Conchas, em Tramandaí. Muitas vezes, a ocupação anterior da terra precedia à legalidade da posse, como se deu no caso de Jerônimo de Ornellas, que habitava a zona de Porto Alegre há alguns anos, recebendo a área como sesmaria em 1740 (PESAVENTO, 1997, p. 15).

De acordo com Bernardes (1997), no Rio Grande do Sul, foram criadas extensas propriedades que se multiplicaram. Mesmo após a ulterior subdivisão, no transcurso dos anos, caracterizavam ainda atualmente estas zonas pastoris onde são elevados os valores de áreas médias registradas na época. De acordo com as normas vigentes, eram concedidas sesmarias de três léguas de campo (13.068 hectares), mas não eram poucos os que concentravam em suas mãos até 16 ou 20 léguas (263.360 hectares), em que pastavam milhares de cabeças de bovinos e equinos.

A entrega de sesmarias, com o intuito de promover a ocupação do território, seguiu a lógica de uma região que possuía uma grande área territorial e com uma densidade populacional baixa. Outro fator importante na hora de fazer a entrega do lote de terra era escolher sempre pessoas confiáveis, como ex-combatentes que tinham lutado contra os espanhóis e iriam continuar a defender o território recebido, não se entregando com facilidade a possíveis invasões. Assim, os proprietários das sesmarias, segundo Rüdiger (1965), eram originários das tropas do exército colonial e seus serviços lhes valeram o privilégio de ocuparem sem embaraços os campos que lentamente foram ganhos dos inimigos. Tinham consciência de ganhar aquilo por que lutavam e arriscavam suas vidas. Seu prestígio crescente e inevitável inquietava, naturalmente, o governo colonial, mas o limite para uma reação se

estreitava tanto mais quanto permanecia indefinida a secular pendenga em acabar com a nova classe, senão a guerra seria perdida.

A delimitação do território do Estado do Rio Grande do Sul teve seu início pela fronteira platina (Argentina e Uruguai), tendo como interesse defender e garantir as fronteiras brasileiras para a Coroa Portuguesa que, durante a assinatura do Tratado de Tordesilhas, pertenciam à Espanha.

As condições naturais da formação do território com vastos campos, sem a necessidade de trabalhos maiores, proporcionado pelos prados, fez surgir a criação de gado, sendo os primeiros indícios da existência da pecuária no estado, primeiro para atender às necessidades de subsistência do núcleo de população de São Nicolau, e posteriormente, devido às condições naturais e econômicas, com pouca necessidade de mão-de-obra para atender à criação, bem como a intensificação do uso do couro na confecção de objetos e a carne para alimentação humana, gera o processo de especialização, e o gado passou a ocupar, de maneira veloz, o território gaúcho. Pode-se afirmar que o gado foi a primeira atividade econômica do Rio Grande do Sul no início de sua colonização e justifica a identificação do gaúcho com a pecuária. Dreys (1990) enfatiza que, ainda na metade do século XIX, o gado era praticamente deixado conforme a lei da natureza, nos pastos, em completa liberdade, sem ao menos receber sal que, naquela época, já era prática habitual nas demais capitanias do país.

A formação econômica do território rio-grandense, de acordo com Müller (1972), não fugiu da dinâmica de dominação-subordinação surgida na ampliação capitalista em escala mundial, e pode ser dividida em quatro fases. Primeiro, quando os interesses, em nível mundial, encontravam-se na comercialização de produtos de “alta densidade de valor” e nos metais preciosos. Como a região sul do Brasil não apresentava esses elementos, não teve nenhuma importância no início de sua colonização. Segundo, o território rio-grandense adquiriu certa importância quando começou a disputa entre portugueses e espanhóis pela praça comercial de Buenos Aires. Terceiro, após o Tratado de Madri, na tentativa de consolidar o domínio português na parte sul das terras que lhes couberam, os portugueses adotam mecanismos, como doação de sesmarias, com a finalidade de viabilizar este empreendimento. Em quarto lugar, estruturou-se, ao longo do século XIX, a base do “modelo” gaúcho; instalam-se, na região, as forças produtivas de desenvolvimento da colonização, dependentes do mercado nacional.

A intensificação da criação de gado, quer dizer, a especialização e a organização da produção nas estâncias, em larga escala nas sesmarias, mesmo em condições naturais, sem ao menos receber sal, foi a responsável pelo crescimento da população rio-grandense,

interiorização e do estreitamento dos laços comerciais com os bandeirantes paulistas, que antes vinham para o Rio Grande do Sul em busca das tropas de burros e, em um segundo momento, vinham em busca de gado para o abastecimento de couro e carne no centro do país.

Assim, Muñoz (2007) afirma que a intensificação da criação de gado, com a maior especialização, criou as condições para o crescimento da população, caracterizando o sucesso das reduções jesuíticas, e passa a chamar a atenção do centro da colônia: de São Paulo, começaram a partir movimentos e empreitadas de bandeirantes aos territórios do sul, em busca de gado para o abastecimento de couro e carne dos povoados do Brasil central, e índios para o trabalho escravo. Como resultado, a maior parte das reduções da primeira fase (1626-1638) foi destruída. Os padres jesuítas retornaram em 1762, marcando o início da segunda e última fase, conhecida pelo esplendor dos Sete Povos das Missões, no noroeste do Estado, que durou até 1768, com a expulsão dos padres. Apesar das incertezas, esse período foi marcado pela primeira fase de formação de uma rede urbana lusa na Banda Oriental, situada ao longo da linha entre Sacramento (fundada em 1680, atual território uruguaio) e a vila de Laguna, fundada em 1688, no atual litoral de Santa Catarina, marcando o ponto extremo sul do território português, de acordo com o Tratado de Tordesilhas. Nessa rota de abastecimento por terra, da colônia de Sacramento a partir de Laguna, havia sido fundado, em 1737, o forte de Rio Grande, para guarnecer o único ponto do litoral sul apto ao estabelecimento de um porto, bem como para controlar o acesso ao sistema hídrico do interior.

O movimento dos bandeirantes, em direção ao sul do Brasil, para expulsar os espanhóis, passa a dar condições de acesso pelas trilhas deixadas que serviam de caminho para os tropeiros transitarem entre o Rio Grande do Sul e o centro do país, para levar o resultado de uma pecuária em expansão e com demanda crescente no principal mercado. Tinha-se, agora, um produto, o gado, com interesse de demanda pelo centro do Estado. Muñoz (2007) destaca que foi à beira dessas trilhas que as capelas deram origem aos primeiros povoados, em 1741, 1742 e 1760, respectivamente, Viamão, Osório e Santo Antônio da Patrulha que se transformaram em capela curada.

Legalmente, as Coroas luso-espanholas acordaram e delimitaram, através do Tratado de Madri, em 1750, que a área das Missões passava a pertencer para o lado português, sendo que a coroa espanhola recebeu em troca a Colônia de Sacramento, hoje território Uruguaio. A partir desse período, deu-se uma nova forma de ocupação das terras gaúchas, agora com os portugueses no comando, promovendo a ocupação com a introdução de açorianos.

Como descreve Muñoz (2007), após o Tratado de Madri, a Coroa Portuguesa planejou expulsar os jesuítas e guaranis de seu novo território e ocupá-las com famílias açorianas que

iriam dedicar-se à produção de alimentos em escala comercial. Nem a coroa espanhola nem a portuguesa contavam com uma revolta nas missões e, enquanto duraram as Guerras guaranícas (1754-1756), as famílias açorianas recém-chegadas ao litoral da Província não puderam seguir viagem. Diante da dificuldade de sobreviverem e da falta de solução, as famílias procuraram terras desocupadas e, no ponto navegável mais a oeste do rio Jacuí, deram origem à vila de Rio Pardo em 1762; a leste, o núcleo original de Porto Alegre em 1747 e, entre os portos e ao longo dos rios, foram criadas vilas como Taquari, em 1764, Triunfo, em 1754, Guaíba, em 1815 e Gravataí, em 1761.

A integração do Rio Grande do Sul apresentou razões políticas relativas à demarcação, através de novos tratados com a Espanha, e militar, no sentido de expulsar os espanhóis através das missões jesuíticas, bem como uma integração econômica, no momento em que foi descoberto que as estâncias poderiam suprir o centro do país com animais de transportes (mulas e cavalos), bem como a venda de gado para consumo e uso do couro no centro do Brasil. Todo esse processo era facilitado pela vila fortificada e com um núcleo militar estável, como afirma Cardoso (1977), sobre a integração da região sulina ao domínio dos portugueses, o que deveu-se tanto a razões políticas como militares, que obedeceram à estratégia da expansão colonial portuguesa e a razões econômicas, que diziam respeito ao comércio de mulas e cavalos feitos pelos “paulistas”, para o suprimento da área mineradora do Brasil. Disto resultou que o povoamento do Rio Grande do Sul processou-se, apoiado sobre duas formas básicas de ocupação da terra: a vila fortificada, com núcleo militar estável; e a estância de criação de gado, que não deixou de constituir-se como um produto de apoio para a penetração militar em direção ao sul.

A vila fortificada, com núcleo militar estável, capaz de gerar segurança à estância, observado por Cardoso, vai dar origem a um grande número de cidades com origem militar, como observa Mariante (1992, p. 58) a existência de “grande número de cidades que tem origem militar, oriunda de um acampamento, de uma guarda, um forte, de um posto, de um armazém de provisões, ou de um posto militar com finalidades aduaneiras.”

O gado introduzido pelos jesuítas, no início para subsistência e, posteriormente, reproduzido para todo o Estado, passou a ser estratégico para a forma de colonização portuguesa, servindo o comércio da carne, do couro, das mulas e cavalos criados nas estâncias. O apoio do estancieiro também servia de base para a penetração militar e o combate aos espanhóis ou qualquer outro demarcador do território que pudesse representar uma ameaça. A base da economia gaúcha nesse período foi a pecuária e agricultura, sendo a primeira desenvolvida pelos estancieiros e, a segunda, desenvolvida pelos açorianos.

Celso Furtado (1995) destacou, em sua obra, que a pecuária, por sua vez, foi utilizada nas terras do sul do país, segundo ele desde o início de sua ocupação, porém em ritmos diferentes ao longo dos anos, e com uma característica peculiar em relação às demais regiões do centro do país, pois nunca a atividade da pecuária esteve ligada diretamente às transações comerciais externas, ou seja, foi uma atividade econômica voltada para o mercado interno. Segundo ele, afora as regiões ligadas à empresa militar-mineradora, o restante do continente americano representava ínfimos interesses econômicos para os exploradores europeus.

Há controvérsias entre os historiadores em relação às origens do gado no Rio Grande do Sul, o que torna impossível definir uma data de chegada e a origem certa desses animais; porém, segundo Flores (1996), o gado chegou as terras do Rio Grande do Sul vindo tanto do lado do Oceano Atlântico, quanto do território espanhol, sendo introduzido em São Vicente, em 1534, oriundo das Ilhas do Cabo Verde. Em 1568, Felipe de Cáceres tropeou o gado do Peru para Assunção, onde foi misturado com o gado de São Vicente. O gado atingiu a mesopotâmia Argentina e depois as missões de Tapes, trazidos pelos padres Mendonza e Romero.

Nesse período, o atual território do Rio Grande do Sul já estava delimitado, através dos tratados de Santo Ildefonso e de Madrid, entre as Coroas luso-espanhola, que firmaram acordos sobre suas fronteiras e estabeleceram os limites que o atual território gaúcho ocupa. Também se verifica a existência de um mercado formado para o produto aqui produzido, animais para transporte e para abate (uso do couro e da carne). Diferentemente do que ocorreu na ocupação dos outros estados brasileiros, que tiveram sua ocupação ligada à existência de algum produto para exploração pela Coroa Portuguesa, aqui no Estado, o gado criado abastecia o centro do país, ou seja, era voltado especificamente para o mercado interno. Distribuição da terra em sesmarias, criação extensiva de animais faziam parte da estratégia político-militar de ocupação portuguesa.

Também, como ocorreu no centro do país, a imigração europeia vai desencadear no Rio Grande do Sul um crescimento da população, culminando com o surgimento de novas cidades, ampliação da mão-de-obra e da produção do Estado, bem como a divisão entre pequenas e grandes propriedades.

Em relação à imigração no Rio Grande do Sul, Muñoz (2007) afirma que o assentamento de colonos europeus, no contexto de uma política oficial imperial de atração de colonos, fundamentalmente alemães e italianos, em pequenas propriedades rurais, teve início logo após a independência em 1822. Em 1824, chegaram ao vale dos Sinos os primeiros casais de fala germânica que se estabeleceram ao longo do rio dos Sinos, ao norte de Porto

Alegre. Surgiram, assim, os núcleos coloniais de São Leopoldo, em 1827, Novo Hamburgo, em 1850, Montenegro, em 1855, Taquara, em 1884 e Campo Bom, em 1929, dando início a uma segunda rede urbana. Os imigrantes recebiam uma parcela de terra, inicialmente 66 hectares que, ao longo do tempo, foi sendo reduzida, até chegar a 25 hectares. Desprovidos de recursos que lhes permitissem embarcar no cultivo de algum produto de exportação e instalados em glebas de terreno acidentado, impróprias para a criação de gado de corte, os colonos voltaram-se para as culturas de subsistência. Em complemento às lavouras, dedicaram-se à pecuária leiteira e a suinocultura. Como o reduzido nível de divisão social do trabalho na pecuária tradicional do Estado, decorrente da forma extensiva de exploração da terra e do baixo índice de ocupação de mão-de-obra, não possibilitou a geração de demanda significativa para sustentar o crescimento das colônias; estas ficaram na dependência de conjunturas favoráveis para canalizar seus excedentes agrícolas para os mercados centrais.

O interesse da Coroa Portuguesa em ocupar as terras e a existência de um mercado para o produto gaúcho são condições necessárias para intensificar o povoamento do Estado do Rio Grande do Sul. Assim, pode-se destacar, segundo Muñoz (2007, p. 32) “outros elementos que entraram na composição do povoamento gaúcho foram os cariocas, dentre os recrutas, mulheres solteiras e habitantes da colônia de Sacramento que se transferiram para o Rio Grande do Sul e baianos. Em proporções menos significativas, havia indígenas e negros”.

Em relação ao povoamento e à localização e formação das primeiras vilas que posteriormente se transformaram em cidades, Muñoz (2007) afirma que, no Rio Grande do Sul, os primeiros povoamentos tiveram origem próxima aos rios navegáveis, compatível com o meio de transporte da época, barcos e navios. Destaca-se que as estradas abertas pelos bandeirantes originaram a ligação do Estado ao centro do país, agora com um rebanho bovino formado e em expansão capaz de suprir o mercado do centro, com mulas, couro e carne para abastecer a região mineradora, estendendo as estratégias de expansão da colônia portuguesa.

Para intensificar o povoamento, ou seja, ocupar definitivamente o território do Rio Grande do Sul, a Coroa Portuguesa passou a incentivar a imigração europeia, principalmente alemã e italiana. A distribuição da terra para os imigrantes, ao contrário da distribuição de terras em grandes extensões (sesmarias) para o estancieiro, na figura do gaúcho, tropeiro militar, antigo colono ou administrador colonial, não ocorre. Para os primeiros imigrantes, colonos alemães, receberam pequenas propriedades doadas pela Coroa Portuguesa, localizadas próximas às encostas dos morros, na Metade Norte do Estado, devido as terras do sul estarem ocupadas pelas estâncias.

Assim, para acelerar o adensamento da população, por demais rarefeita, em função da atividade extensiva dominante, segundo Bernardes (1997), e também visando garantir a subsistência, cogitou o governo de generalizar as atividades agrícolas, introduzindo colonos no Rio Grande do Sul. Foram eles localizados em núcleos diversos, desde 1748, contrabalanceando a tendência geral para a dispersão em um período em que os perigos de guerra eram sempre iminentes. A localização destes açorianos, dado o objetivo a que se visava, obedeceu a um critério, sobretudo estratégico, em pontos espaçados do caminho litorâneo (Rio Grande, Estreito, Mostardas, Conceição do Arroio – atual Osório) e ao longo da depressão Central (Viamão, Morro de Sant’ana), (Porto Alegre, Taquari, Rio Pardo).

O povoamento do Rio Grande do Sul apresenta dois momentos, segundo Pesavento (1997): o primeiro diz respeito à imigração alemã, iniciada em 1824, e o segundo à imigração italiana, que se desenvolve a partir de 1875. Os alemães estabeleceram-se como pequenos proprietários em terras doadas, sendo que passaram depois a comprar novos lotes, a longo prazo, em 1854. Por outro lado, as propriedades diminuíram de tamanho: de 77 ha, em 1824, para 48 ha, em 1848. Inicialmente, desenvolveram a agricultura de subsistência; sem receber auxílio, prosperaram aquelas colônias, com possibilidade de escoamento da produção de excedentes, sendo que, a partir da década de 1840, até 1870, é possível apreciar o desenvolvimento da agricultura comercial de gêneros de subsistência para a capital da província. Dos anos 1870 em diante, passaram a exportar para o centro do país, abastecendo o mercado interno gerado pelo café. Paralelamente aos gêneros alimentícios agrícolas exportados (milho, feijão, batata, mandioca e trigo), as colônias especializaram-se na produção de toucinho e banha, artigos de alto valor unitário face à precariedade dos transportes da época. O comerciante alemão destacou-se na colônia, desde a “picada” nas matas que levava os produtos à casa comercial do núcleo (São Leopoldo), após levados ao centro do país, Buenos Aires e, até mesmo Hamburgo.

A vinda dos imigrantes alemães foi responsável pelo desenvolvimento da agricultura de subsistência, mesmo sem receber auxílio, geraram excedentes para enviar para o centro do país, incrementando a renda da região. O comércio nas colônias alemãs foi responsável pela circulação de recursos financeiros, incrementando a economia local e promovendo o desenvolvimento. A produção nas pequenas propriedades, o comércio desenvolvido pelos alemães são responsáveis pela diferenciação entre as economias da Metade Norte e a Metade Sul, sendo esta com uma estrutura fundiária de grandes propriedades e criação extensiva de animais.

Como ressalta Brose (2005), desde o início do século XIX, o comércio desempenhava nas vilas e cidades o mesmo papel que as estâncias exerciam na economia rural. Porto Alegre, Rio Grande e Pelotas tornaram-se os grandes empórios do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, por ser entreposto básico para as áreas da bacia do Jacuí e da região de Viamão; Rio Grande, o único porto de mar da província e Pelotas, por ser o núcleo dos charqueadores. A partir de Pelotas e Rio Grande, ao longo da fronteira com o Uruguai, consolidou-se uma rede urbana, na sua segunda fase de formação, de núcleos oriundos de antigos acampamentos militares que assumiram, paulatinamente, funções administrativas, tais como Bagé, em 1818, São Gabriel, em 1815, Alegrete, em 1817, Camaquã, em 1815, além de Santa Maria, em 1798, que dominaram a sociedade e a economia da província até o início do século XX.

No segundo momento da colonização promovida pela Coroa Portuguesa, Pesavento (1997) cita a chegada dos italianos em uma situação de desvantagem se comparada com a dos alemães, 50 anos antes, sendo que as melhores terras já haviam sido ocupadas e receberam lotes menores (25 ha) nas encostas da serra, vendidos a crédito e, o prometido subsídio para alimentação por um ano, foi cancelado. Porém, encontraram uma rede de comercialização montada pelos alemães, que facilitava a comercialização, mas os tornavam submissos ao capital alemão, o que produziam competia com os já produzidos pelos colonos anteriores. Buscaram a especialização produtiva através do vinho que, rapidamente, ganhou o mercado do centro do país, também se dedicando ao plantio do milho e à criação de suínos para fabricação de banha.

Percebe-se que, nas colônias, há uma intensificação das relações de troca. Alemães foram responsáveis pela criação do comércio entre a produção e a realização do escoamento dos excedentes, contribuindo para o crescimento da renda regional e o desenvolvimento de uma rede de comércio através dos entrepostos, chegando aos centros maiores de comercialização. Com a renda gerada pela venda dos excedentes, os imigrantes alemães tiveram a possibilidade de realizar empréstimos aos italianos, intensificando a capitalização dos recursos e dando início a um sistema financeiro local. Por outro lado, destaca-se também a especialização produtiva dos italianos na produção do vinho que, rapidamente se transformou em um novo produto gaúcho para o mercado do centro do país, bem como a produção de milho e a criação de suínos para a fabricação de banha. Há diferenças substanciais entre as economias da estância e a de colonização dos imigrantes europeus. Na região das estâncias, predominava a especialização em um único produto, a criação de animais para o transporte e para a produção de charque, enquanto que, nas colônias de imigração, predominava a diversificação produtiva, criação de suínos para carne, toucinho e



banha (importante para o armazenamento na época), e produção agrícola de milho, feijão, batata, mandioca, trigo e, mais tarde, o vinho introduzido pelos italianos.

Com o advento de crises econômicas, típicas do sistema capitalista, a diversificação da agricultura foi uma das saídas encontradas para enfrentar a crise do charque através de produtos das pequenas propriedades, que utilizavam mão-de-obra familiar dos imigrantes, principalmente alemães e italianos. Como exemplo, tem-se a produção de vinho, cereais, fumo, farinha de mandioca, trigo, banha e cerveja. A agricultura colonial teve como consequência o surgimento de um artesanato de base agropecuária que abastecia as necessidades locais e a comercialização dos produtos artesanais e agrícolas (SANTOS, 2005, p. 44).

As lutas e as guerras pela ocupação do território são constantes na história da formação do Estado do Rio Grande do Sul, e os historiadores identificam que, durante essas lutas, o povoamento não avançava e, nesse caso, é identificada uma segunda fase da formação urbana sólida que possibilitou a especialização das colônias, usufruindo de posicionamento estratégico para escoar a produção, encontrando mercado consumidor na capital Porto Alegre, o que ocorreu após a Revolução Farroupilha. Essa segunda fase de formação de uma rede urbana sólida, segundo Muñoz (2007), ocorreu após a Revolução Farroupilha, em 1850, o incentivo à imigração foi retomado e espalharam-se pela bacia do rio Jacuí, com base no minifúndio, as vilas de Feliz, em 1875, São Sebastião do Caí, em 1873, Estrela, em 1868, Lajeado, em 1867, Arroio do Meio, em 1876, Santa Cruz do Sul, em 1855 e Venâncio Aires, em 1875. A agricultura das colônias começou a se especializar e, pela sua posição estratégica, Porto Alegre passou a ser o centro escoador e distribuidor da produção.

Também a mesma autora, Muñoz (2007) destaca que, na terceira fase da formação urbana, a mão-de-obra familiar foi ampliada, com a formação da colônia de Caxias do Sul, em 1877, que passou a funcionar como centro de irradiação para outras vilas, como Bento Gonçalves, em 1884, Garibaldi, em 1876, Farroupilha, em 1886 e arredores. Estas cidades e vilas são colonizadas, não por alemães, mas sim por italianos, que se estabeleceram na serra, ao norte da rede urbana de cultura alemã, ocupando a encosta superior da serra, de difícil acesso.

De acordo com Brose (2005), a localização estratégica de Santa Maria, situada no centro do Estado, originou a terceira fase da formação urbana. Surgiram cidades como Cruz Alta, em 1824, Passo Fundo, em 1834, Lagoa Vermelha, em 1845 e Palmeira das Missões, em 1850. O repovoamento da região das missões possibilitou a incorporação, a essa rede de vilas, cidades como São Borja e Santo Ângelo.

Passada a fase de colonização, o Estado do Rio Grande do Sul já possuía um mercado interno que demandava a sua produção. Como destacado anteriormente, sobre a importância da criação de um mercado consumidor que, no caso do Rio Grande do Sul, fortaleceu-se com o crescimento da população a partir da chegada dos imigrantes alemães e italianos que introduziram uma nova forma de produção nas colônias, com base na diversificação e desenvolveram o comércio através dos entrepostos, situados entre a colônia, as vilas e os centros urbanos maiores. Primeiro, o escoamento do excedente era para o centro do país, de mercado consumidor amplo, ainda não encontrado no Rio Grande do Sul e, posteriormente, passou a suprir o mercado consumidor de Porto Alegre, mas já na segunda fase da formação do povoamento. O desenvolvimento do mercado interno sulino preservou a economia desse Estado, quando a economia mineira entrou em decadência, reduzindo a demanda por produtos aqui produzidos. Neste momento, surgem dois novos produtos gaúchos, também voltados ao mercado interno, o trigo e o charque que representavam a especialização produtiva integrada ao mercado.

É justamente no final do século XVIII, segundo Pesavento (1997), que começa a decadência das minas, deu-se um retraimento da procura de animais para corte e transporte. Tal fenômeno, contudo, não havia de causar a decadência da economia sulina, uma vez que, neste momento, dois novos produtos gaúchos apareciam. Através do trigo e do charque, mercantilizava-se a economia rio-grandense, com uma produção especializada de determinados produtos que objetivavam o mercado interno brasileiro. Em relação ao trigo, sua produção deve-se à entrada de casais açorianos no Estado. Chegados na metade do século XVIII, com o fim de povoarem as Missões que, pelo tratado de Madrid, passariam a ser possessão portuguesa, estavam destinados também a dar início a uma economia de subsistência que abasteceria as tropas sediadas no Rio Grande do Sul.

Em relação à prática da agricultura, Muñoz (2007, p.33) destaca que o “último quarto de século XVIII e os primeiros anos do século XIX foram prósperos para a produção agrícola gaúcha, graças à exploração do trigo para consumo e exportação, inclusive para a metrópole. Este ciclo durou até 1814, devido à praga da “ferrugem”. Em 1822, já se consumia trigo norte-americano no Rio Grande do Sul”.

Segundo Pesavento (1997, p. 17), foi “a incidência da doença da “ferrugem”, que assolou os trigais gaúchos em 1814, sem que houvesse condições tecnológicas de impedir seu alastramento, veio completar este quadro de desestímulo às novas plantações”.

Em menos de dez anos, o Rio Grande do Sul obteve sucesso com a produção de trigo, com baixos investimentos, utilizando técnicas agrícolas precárias ou obsoletas, com

intensificação do uso de produtos orgânicos extraídos do rico solo gaúcho, e com baixo uso de produtos químicos, fez o Estado despencar de exportador a importador dos Estados Unidos.

Como pode ser observada, a prosperidade econômica do século XVIII e XIX, promovida pelo gado e trigo, desencadeou um processo de urbanização, consolidando aqueles povoamentos com alguma característica importante em termos estratégicos. Pode-se destacar que o trigo representa a produção das colônias de imigração, promovida pela Coroa Portuguesa, com a distribuição de pequenos lotes, responsável pela criação de várias cidades como Viamão, Taquari, Rio Pardo, São Leopoldo, Novo Hamburgo, Caxias do Sul e Porto Alegre. Este último veio a constituir um entreposto básico das áreas da bacia do Jacuí e Viamão, todas essas cidades localizadas ao norte do Estado, apresentando características produtivas baseadas na diversificação, e direcionando o excedente gerado para o maior mercado consumidor, a capital do Estado.

Ao sul do Estado, destacam-se aglomerações como Rio Grande, umas das primeiras cidades fundadas pelos portugueses e único porto de mar da província, e a cidade de Pelotas, sede das charqueadas. Destacam-se, ainda no sul, os antigos acampamentos militares que deram origem a cidades como Bagé, São Gabriel e Santa Maria. Destaque, de acordo com Brose, para Santa Maria, que originou a terceira fase da formação urbana para vilas e cidades, sendo que, hoje, algumas cidades são prósperas, outras nem tanto.

A divisão produtiva do Estado do Rio Grande do Sul fica evidente. O Estado possui duas regiões bem distintas uma da outra, de um lado, ao sul do Estado ou na denominada Metade Sul, encontram-se as estâncias, extensivas em terra, utilizando pouca mão-de-obra, criadoras de gado, mulas e cavalos, ofertando couro e matéria-prima para os charqueadores e, de outro lado, ao norte ou na denominada Metade Norte, as colônias de assentamento europeu, possuindo pequenas glebas e produzindo para subsistência. Essas diferenças são marcos que podem evidenciar as raízes que diferenciam o desenvolvimento futuro dessas distintas regiões do Rio Grande do Sul.

Ambas as regiões produzem para o mercado interno e dependem dele para se desenvolver, sendo a única semelhança existente entre as duas. Os dois segmentos produtivos, a pecuária tradicional e a agropecuária colonial vão encontrar dois mercados diferentes para escoar seus excedentes, com salienta Muñoz (2007) que, ao mesmo tempo em que ocorria o crescimento acelerado da cafeicultura em São Paulo, deu novo alento à agropecuária colonial do Estado, dado que as áreas destinadas às culturas de subsistência haviam sido aproveitadas para o café naquele Estado, devido à conjuntura internacional favorável. O tráfico negreiro cedeu lugar à introdução do trabalho assalariado de imigrantes, sobretudo italianos. Portanto,

a partir de dois diferentes segmentos produtivos, a pecuária tradicional e a agropecuária colonial, o Rio Grande do Sul abastecia dois mercados distintos, formados pela mão-de-obra utilizada nos cafezais: a força de trabalho escravo absorvia o charque, enquanto os imigrantes italianos eram providos de produtos oriundos da zona colonial rio-grandense.

Também pode ser observada a existência de um contraste na distribuição da terra entre a Metade Norte e a Metade Sul, como é assinalado por Bernardes (1997), que destaca que, em inúmeras vezes, as antigas fazendas foram subdivididas no correr dos anos. As áreas médias de propriedades por município, se bem interpretadas, mostram-nos, em traços gerais, o contraste entre as regiões caracteristicamente agrícolas e as de criação. Acima de 400 hectares – valor excepcionalmente elevado para o sul do Brasil – colocam-se todos os municípios que abrangem a Metade Sul, com exceção de Bagé (311 hectares) e mais ao extremo sul da região litorânea. Com valores médios superiores a 100 hectares – o que significa uma frequência relativamente baixa da pequena propriedade – apresentam-se, na sua maior parte, as outras regiões de predomínio dos campos. Na Metade Norte, área das florestas, muitas vezes disfarçam diferenças profundas no âmbito do território municipal, as principais zonas florestais são bem identificadas pelas áreas médias de propriedades inferiores a 45 hectares, e mesmo esboçando-se alguns casos em que as mesmas não se afastam muito de 50-60 hectares. Essa estrutura fundiária surpreende, sob vários pontos de vista, pois existem poucas regiões no Brasil com um contraste tão nítido entre duas modalidades de povoamento.

É no sul do Estado do Rio Grande do Sul, formado pelas estâncias, distribuídas através de sesmarias pela Coroa Portuguesa que se formou o capital necessário para o desenvolvimento futuro do Rio Grande do Sul, representado pelo estancieiro, criador de gado nos vastos campos do pampa. O estancieiro, na figura do gaúcho, tropeiro, militar, antigo colono ou administrador colonial de papel importante na forma de desenvolvimento do Rio Grande do Sul, é identificado por Cardoso (1977), como sendo “frequentemente uns e outros tipos sociais representados pelo mesmo homem – que se transformou em estancieiro”. Sem dúvida, pode-se afirmar que o estancieiro e a sua forma de inserção na economia foi o responsável pela formação do capital necessário para o desenvolvimento futuro do Rio Grande do Sul, assim como a forma de ocupação e lutas definiu a característica da sociedade gaúcha.

Verifica-se, segundo a história econômica do período das estâncias, que há uma transição, marcada pelo ano de 1820, representada pela economia das estâncias voltadas para a subsistência, couro e carne para o uso interno ou doméstico na propriedade, para outra forma voltada para o mercado, com divisão do trabalho em que o estancieiro produz o gado e

transfere ao intermediário. A venda das estâncias é para compradores dos animais vivos ou em pé ou realizada pelos proprietários de charqueadas. Associadas às condições intrínsecas do desenvolvimento interno gaúcho, como a distribuição da terra, o povoamento, o tipo de organização do trabalho e a demanda dos produtos, criaram condições para a formação de um mercado e o desenvolvimento das relações capitalistas de produção, que visa o lucro e o retorno dos investimentos. Criadores de gado, compradores e charqueadores, representam especialização e divisão do trabalho, que são pré-requisitos para o surgimento e crescimento de um mercado capitalista de reprodução econômica.

Nesse novo contexto econômico para o qual passou a região de criação, o estancieiro assumiu um papel importante na organização da produção nos campos do sul do Estado, apropriando-se da terra, defendendo-a e protegendo-a da invasão inimiga e reunindo as manadas. Desta forma, Muñoz (2007) destaca que o estancieiro ainda era, em larga medida, alguém que se apropriava da terra e das manadas (deixadas na expulsão dos jesuítas espanhóis) sem a elas ajuntar grande trabalho que as transformasse. O aproveitamento da carne através da salga e do curtimento data dessa época. Antes disso, abatia-se o gado somente para o aproveitamento do couro. A salga e a secagem eram, então, apenas para o uso das estâncias. Em 1808, a estância gaúcha ainda partilhava da condição de empresa de coleta e pilhagem, que havia destruído vastas reservas de animais para manter o ritmo de exportação da indústria do charque e da exportação de couros, ao mesmo tempo em que começava a organizar-se como uma empresa mais racionalizada. Após 1820, depois do período de transição pelo qual passou a economia gaúcha, a estância encontrava-se organizada como uma empresa para gerar lucros. Em 1822, havia, nos arredores de Pelotas, 22 charqueadas. Nas estâncias, produzia-se gado para as charqueadas ou para a exportação em pé (animais vivos).

Podem-se apontar diferenças existentes entre a Metade Norte, voltada para a produção agrícola, e a Metade Sul, voltada para a criação de animais. Nesta última, a forma de produção segue o modelo capitalista de acumulação, embora ambas sejam destinadas para o mercado interno. A escala de produção, extensivas áreas de terra e a organização da propriedade pelo estancieiro são mais dinâmicas que a produção de subsistência das colônias, o que fez dessa região, nesse período, ter mais destaque econômico do que a Metade Norte. A capitalização ocorrida na Metade Sul em favor de estancieiro, é algo, no mínimo, extraordinário. Imagine um militar ou alguém que, por lutar contra os espanhóis, recebe uma área de terra, uma vasta área de terra, torna-se um grande proprietário de terras, sem ter que empenhar nenhum centavo por aquilo que possui. Apresenta na região um poder delegado pela Coroa Portuguesa e, além disso, não precisa realizar maiores investimentos para criar

gado, os animais estão soltos, é só se apropriar das manadas, e essas manadas valorizam-se substancialmente, devido ao aumento da demanda por carne e couro do centro do país que, mais tarde, foram demandadas pelos charqueadores. Isso transformou a estância gaúcha de coletora e pilhagem de animais em uma empresa organizada para gerar lucros e fornecer matéria-prima para a indústria de charque desenvolver-se, no sul, mais precisamente em Pelotas.

De acordo com Müller (1972), o território gaúcho distingue-se em três diferentes regiões: duas primitivas, baseadas na pecuária, na pequena propriedade agrícola e na criação, e uma mista, baseada em grandes plantações de arroz e de trigo. Salienta ainda que a economia das diferentes regiões do território rio-grandense formou-se, segundo a articulação-integração com o mercado nacional, seguindo as tendências produtivas que lhes eram exigidas como, por exemplo, alimentar a região mineira, suprir as regiões do país voltadas ao mercado mundial, e como ofertador de gêneros agropecuários e de alguns bens manufaturados, sendo que o Rio Grande do Sul teve sua história sempre ligada ao mercado mundial.

A prática da criação de gado era propícia na Metade Sul do Estado do Rio Grande do Sul, devido às suas características geográficas de pouca mata e com vasta área formada por campos, com pastos naturais, sem a necessidade de realizar maiores investimentos que, de acordo com Bernardes (1997), ao contrário dos outros estados meridionais, possuía campos que ocupavam uma área bem maior do que as matas, abrangendo cerca de três quartas partes do seu território. Ao sul da Depressão Central, encontramos apenas duas grandes manchas florestais, ao longo da encosta das Serras de Sudeste, paralela à Lagoa dos Patos. Afora esta ocorrência, existem apenas pequenos capões ou raras matas ciliares, o que nos leva a afirmar que as zonas importantes de mata do Rio Grande interessam, sobretudo, o Planalto e sua encosta.

Para o estancieiro, a estância representa mais que um local para desenvolver uma atividade produtiva, ou seja, um reduto para o desenvolvimento familiar em larga escala. Neste sentido, Ferreira Filho (1974) argumenta que as estâncias eram, portanto, o forte reduto do estancieiro. Ao seu lado, agrupavam-se os parentes, amigos, protegidos, aventureiros, índios, mestiços, escravos africanos. A característica dos relacionamentos fixados entre eles, devido inclusive ao isolamento entre as diversas estâncias, concedia, ao proprietário, poderes semelhantes ao senhor Feudal.

Com o surgimento das charqueadas e da especialização, o Rio Grande do Sul deixa de vender animais vivos, em pé, para exportar charque. A economia do charque representa a mercantilização capitalista da economia gaúcha, através da especialização produtiva integrada

ao centro, que buscava a maior especialização em diversas regiões, necessitando cada vez mais expandir o seu mercado (seja o mercado consumidor (demandante)), como o mercado produtor (ofertante), ter uma região produzindo gado, mulas, cavalos e charque. A distância percorrida pelo gado gaúcho, das estâncias até as charqueadas em Pelotas, é menor do que até o centro do país, o que permite um ganho qualitativo da carne gaúcha.

No centro do país, a especialização ocorria na produção agrícola de cana-de-açúcar e na produção de açúcar, de maior valor agregado, e minérios (ouro e prata) de grande aceitação na Europa. Enquanto que, no Estado do Rio Grande do Sul, a especialização ocorria na produção primária em animais para o transporte e charque para alimentar os escravos, no centro do país predominavam as cidades produtoras de cana-de-açúcar e regiões de mineração, em que a população destas regiões demandava a produção gaúcha. Assim, a dinâmica formação da renda da economia gaúcha dependia do crescimento da economia do centro do país que, por sua vez, dependia da dinâmica da economia externa dos países desenvolvidos. Em suma, indiretamente, a economia gaúcha dependia do bom desempenho da economia externa.

Mesmo com um mercado formado, especializado, e com um mercado consumidor interno dinâmico, a economia gaúcha enfrentava problemas com a competitividade de seus produtos, que apresentavam baixa qualidade ao serem comparados aos dos países platinos, com melhores acessos ao transporte por água e de estreita ligação com o mercado inglês, industrial, cujas características de demanda eram crescentes por alimentos e matérias-primas. Mais uma vez, fica evidente a dependência da economia gaúcha da demanda interna, ou seja, do crescimento interno, que expande a demanda e contrai em períodos de retração e da concorrência externa e das condições da oferta dos principais produtos pelos concorrentes, no caso, os países platinos.

Em relação à concorrência dos produtos no atual Estado do Rio Grande do Sul, Muñoz (2007) destaca que as charqueadas, bem como as atividades paralelas de exploração dos sebos, graxas e couros sofriam a concorrência dos saladeiros do Rio da Prata. A produção platina levava vantagem devido à melhor qualidade do gado, das taxas mais baixas a que estava sujeita a exportação, do mais fácil acesso aos portos, das relações que mantinham com os ingleses e, sobretudo, devido ao tipo de organização do trabalho que possuía. Entretanto, depois que o mercado platino começou a ressentir-se das guerras e lutas pela independência, houve prosperidade nas charqueadas rio-grandenses.

A forte dependência da economia de um único produto, como principal na geração da renda do Estado, e a concorrência imposta pelos países platinos à economia do charque

produzido no Rio Grande do Sul, apresentou vários períodos de crise, como destaca Muñoz (2007) que, apesar dos longos períodos de crise por que passou, o charque constituiu, durante todo o século XIX, o setor da economia gaúcha que mais absorveu trabalho escravo. Para a autora na segunda metade do século, o pastoreio e a salga haviam dominado a economia e encontrava-se constituída a sociedade rural, latifundiária e escravista. Além do charque, o comércio de mulas para a região paulista e mineira permitiu ingressos relativamente consideráveis de recursos em espécie.

Nos tempos de crise enfrentados pelo setor pecuário-exportador, havia divergência nos projetos econômicos para assegurar o crescimento da economia gaúcha frente às crises. Enquanto os federalistas defendiam a especialização produtiva com base na teoria das vantagens comparativas e reivindicavam mais infraestrutura para o desenvolvimento da pecuária exportadora, os republicanos interpretavam a crise como resultado da dependência de poucos produtos primários de exportação, como destaca Targa e Silva (2000), em relação ao ponto central da divergência entre republicanos e federalistas o que estava nos projetos econômicos que os dois partidos pregavam para o Rio Grande do Sul. Os projetos de ambos apresentavam soluções opostas para a crise geral da economia “pecuária-exportadora”. Os pecuaristas, liberais e conservadores, estavam fundamentados na teoria das vantagens comparativas e, portanto, defendiam um projeto de especialização para a pecuária. “Reivindicavam estradas, portos e a taxaço do produto similar platino, ou seja, o eterno protecionismo ao charque gaúcho.” A visão dos republicanos era oposta, pois eles interpretavam a crise da economia regional como resultado da própria economia “pecuária-charqueadora”, cuja expansão dependia do comportamento dos mercados externos. Nesses termos, os republicanos queriam livrar a economia regional da instabilidade gerada pela dependência das exportações de uns poucos produtos pecuários. Isso seria conseguido tanto pela autonomia no abastecimento do mercado interno, quanto pelo fomento da diversificação das exportações.

As charqueadas no Rio Grande do Sul apresentavam mão-de-obra escrava, em que a força de trabalho não fazia parte do mercado consumidor, diferentemente dos saladeiros platinos que, além de possuírem mão-de-obra livre, beneficiavam-se da isenção de impostos para a venda do charque e aquisição de sal, o que tornava seus produtos mais competitivos que os do Rio Grande do Sul, e também tinham seus rebanhos protegidos contra possíveis ataques contrabandistas, como descreve Pesavento (1997), ao afirmar que as charqueadas gaúchas eram modelos escravistas de produção, que se estabeleceram de forma decisiva no sul, constituindo-se o negro na mão-de-obra por excelência das charqueadas rio-grandenses. A



charqueada sulina foi, no período colonial, beneficiada pelas atribuições sofridas pelos concorrentes do Prata. As charqueadas platinas (“saladeros”) levavam vantagens na medida em que utilizavam mão-de-obra livre e recebiam todo o amparo governamental, uma vez que a pecuária era a atividade fundamental do Vice-Reinado do Prata. Assim, os “saladeros” gozavam da isenção dos tributos de exportação e dos direitos de importação do Sal de Cádiz. Foi também criada, na Banda Oriental (Uruguai), uma milícia para evitar o contrabando.

Independente da forma de ocupação o território gaúcho, através da distribuição de sesmarias, estabelecendo a figura social do estancieiro, com suas características próprias, dedicado à criação de animais, que constituiu a forma mais dinâmica da ocupação, possibilitou a acumulação necessária ao desenvolvimento e inserção capitalista, através das charqueadas, na economia brasileira, como foi observado anteriormente por Cardoso. Diferentemente das demais regiões do país, aqui no sul, a produção gaúcha era voltada especificamente para o mercado interno, não possuindo um produto exportável de interesse da Coroa Portuguesa. Ressalta-se, ainda, que a região onde estavam localizadas as estâncias e as charqueadas constitui a parte do Estado conhecida hoje como Metade Sul, objeto de análise dessa tese. São nas terras da região, hoje conhecida como a Metade Sul do Estado do Rio Grande do Sul que foram desenvolvidas as atividades de cunho capitalista, responsável pelo desenvolvimento de um centro dinâmico de acumulação de capital. Devido às especificidades dessa atividade, dependente da demanda do centro do país e da concorrência dos países platinos, apresentou um período de crescimento que, posteriormente, entrou em declínio. Alguns autores consideram que, até o final do século XIX, a Metade Sul era a porção mais dinâmica do Rio Grande do Sul, mas era vulnerável a oscilações do mercado externo que influenciavam diretamente no lucro ou no prejuízo de toda a Região, dependente da economia da cidade de Rio Grande, que perdeu sua hegemonia econômica e política para Porto Alegre, em meados do século XIX.

Como afirma Muñoz (2007), desde a ocupação até o final do século XIX, a Metade Sul constituiu a porção mais dinâmica do território rio-grandense, devido à economia do charque. Ainda no século XIX, começou a configurar-se a perda de dinamismo da pecuária sulina, cujas charqueadas escravistas demonstravam uma crônica dificuldade para enfrentar a concorrência dos “saladeros” platinos (charqueadas platinas), mais eficientes e organizados em bases capitalistas. O processo de desenvolvimento econômico endógeno ocorrido na Metade Norte não ocorreu em Rio Grande, que continuou sendo o porto exportador regional de produtos derivados de carne e lã. A industrialização que ocorreu era voltada para atender demandas do mercado do Rio de Janeiro, Norte e Nordeste. As oscilações no mercado externo

tinham influência direta no lucro ou prejuízo de toda a região dependente de Rio Grande, que perdeu sua hegemonia econômica e política para Porto Alegre, em meados do século XIX.

Assim, pode-se concluir que a ocupação do atual Estado do Rio Grande do Sul deu-se tardiamente, dois séculos após a descoberta do Brasil, através de conflitos entre Portugueses e Espanhóis, sendo que, através de três Tratados, foi acordado que o Estado, hoje do Rio Grande do Sul, ficaria com a Coroa Portuguesa. Em relação à ocupação tardia, deveu-se a não existência de algum tipo de riqueza natural a ser explorada, de maneira fácil e com baixos investimentos pelos portugueses. O primeiro Tratado, o de Tordesilhas, deixava fora o Estado do Rio Grande do Sul do território Português. O segundo, o Tratado de Santo Ildefonso, confirmava o domínio dos portugueses sobre a região das Serras do Sudeste do Rio Grande do Sul. Foi a partir do Tratado de Madrid que o território do Rio Grande do Sul passou para a Coroa Portuguesa, em troca da Colônia de Sacramento, que passou a fazer parte do Território Espanhol, atualmente Território Uruguaio.

Espanhóis colonizavam do Pacífico para o Atlântico, e os portugueses, do Atlântico para o Pacífico, e em algum período iriam se encontrar, e esse encontro ocorreu justamente no atual Estado do Rio Grande do Sul e não foi nada amistoso; pelo contrário, foi cheio de conflitos que determinaram a demarcação do território gaúcho. Essa luta pelo território deu origem a várias cidades que têm origem de um forte militar. A herança militar reflete na atual contingência militar sulina, em que existe pelo menos um representante militar (exército, aeronáutica ou marinha) nas cidades de fronteiras ou central próximo a elas e fáceis de chegar, em caso de invasão inimiga.

A história mostra que o Rio Grande do Sul sempre esteve ligado à pecuária como atividade econômica. As primeiras criações ocorreram na redução de São Nicolau, no norte do Estado, pelos espanhóis. Mas, a partir do segundo e do terceiro Tratados, numa forma de ocupação do território pelos portugueses, foram distribuídas terras na forma de sesmarias, ou seja, grandes extensões de terra. Outra questão importante é a forma de distribuição da terra pelos portugueses: imigrantes europeus recebiam pequenos lotes ao norte, e para aqueles que se destacaram em lutas, comerciantes, funcionários reais, açorianos que prosperaram ou para aqueles que já estavam produzindo gado, era doada uma vasta área, ao sul, mais propícia à criação, devido aos campos nativos e com necessidade de menores investimentos, entregues a pessoas dispostas a lutar para consolidar a conquista portuguesa.

Economicamente, o Rio Grande do Sul desenvolveu duas formas bem diferentes de produção e em regiões diferentes. Na região das colônias, ao norte, com imigrantes alemães e italianos, desenvolviam-se atividades em pequenas propriedades, produziam excedentes

diversificados, com base na criação de suínos para a produção de carne e banha e produtos agrícolas de subsistência, bem como a uva e fabricavam o vinho, encontravam um mercado próximo, na capital, Porto Alegre, e, ao longo dos anos, dinamizaram um comércio local. Ao sul, grandes propriedades rurais, voltadas para a produção de um único produto, animais para transportes e para abate (uso do couro e da carne) para suprir a demanda da região mineradora do centro do país. Ambas as produções, colonial e pecuária, eram voltadas para abastecer o mercado interno. A pecuária, devido à extensão e à proporção de produção, constituía a atividade mais dinâmica da economia gaúcha.

O dinamismo da pecuária desencadeou no desenvolvimento da indústria do charque, em Pelotas, e reduziu o percurso de deslocamento dos animais que, perdendo menos peso, passaram a apresentar um ganho de competitividade, do que quando se deslocavam até o centro do país. Então, a indústria no Rio Grande do Sul teve origem na região da pecuária. A economia gaúcha desenvolvia-se nas “franjas” da economia brasileira, sem apoio governamental, enfrentava a concorrência dos “saladeros” platinos que tinham amplo apoio do governo local. A economia gaúcha era dependente do bom desempenho da economia do centro do país, e o centro mais dinâmico da economia brasileira dependia da economia mundial, ou seja, indiretamente a economia gaúcha dependia do bom desempenho da economia internacional.

Historiadores, geógrafos, economistas e demais pesquisadores, para fins de análise, dividem o Estado do Rio Grande do Sul em duas regiões, a saber: a Metade Norte, de origem colonial, e a Metade Sul, da pecuária nos campos nativos. Essas duas regiões apresentam dinamismo próprio, e os vários estudos comparativos realizados mostram que a Metade Sul, berço da industrialização gaúcha e importante para a formação do capital para a geração do seu desenvolvimento atual, no século XX, perdeu importância relativa, se compararmos, por exemplo, a produção industrial, o emprego e o crescimento demográfico entre as duas regiões.

Atribui-se à Metade Norte, um dinamismo maior, é mais desenvolvida, mais industrializada, no eixo Caxias do Sul-Porto Alegre, ou seja, todos os adjetivos positivos são voltados para a Metade Norte, enquanto que, para a Metade Sul, são atribuídos adjetivos como “região atrasada”, “região não desenvolvida”, “não propensa a novos investimentos”, “região de fuga” entre outros. Alguns estudos induzem a pensar que a estrutura agrária e o agente social, na figura do estancieiro, são responsáveis pela perda relativa de dinamismo da Metade Sul, enquanto que outros afirmam que a região não é atrativa a novos investimentos e que a mesma poderá tornar-se, simplesmente, um corredor de escoamento de mercadorias entre os países que formam o Mercosul. Salienta-se que a Metade Sul não é formada somente

por grandes propriedades, e existem sub-regiões em que há predominância das pequenas propriedades, como os municípios da quarta colônia, na região central, próximos de Santa Maria.

Porém, para analisar o desenvolvimento de uma região, não se pode cair no simplismo e considerar que esta região, que ocupa 52% do território, formada por 105 municípios, não possui nenhum dinamismo relevante para o desenvolvimento regional. Assim, destaca-se na Metade Sul, a pecuária, que apresenta dinamismo próprio, onde são criados animais de raça europeia e realizados cruzamentos que melhoram significativamente a genética dos animais, em 73% do solo daquela região. O restante do solo da Metade Sul é ocupado pela cultura do arroz, implementada na década de 40. Essa cultura, para a Metade Sul, representa um incremento da renda dos proprietários rurais, como forma de arrendamento, e de outra maneira representa uma das culturas mais dinâmicas do Estado que é responsável pela produção de 50% do arroz consumido no Brasil, além de ter sido a atividade que introduziu o uso da maquinaria pesada na agricultura no país. Ao contrário de outras regiões, a matriz produtiva, representada pela carne e pelo arroz, constituem os principais produtos da Metade Sul, encontram demanda fora da região. A carne, além do mercado interno, também é voltada para o mercado externo, e o arroz possui uma fatia considerável do mercado nacional (50%).

Contrariando a ideia de que o setor de transformação é exclusividade da Metade Norte do Estado, que possui indústrias altamente competitivas, muitas voltadas para o mercado externo, a Metade Sul é industrializada, mas com uma característica, a indústria da Metade Sul é voltada para suprir as necessidades do mercado da agropecuária que, se comparada, é menos dinâmica, mas não menos importante, pois cumpre seu papel dentro das características da região onde está inserida. Atualmente, é na Metade Sul que está se instalando a cadeia produtiva de celulose e papel, com várias indústrias do segmento, ou seja, a região desperta interesse para a realização de novos investimentos, mas em áreas bem específicas.

Um aspecto relevante no desenvolvimento regional é a atuação dos atores sociais. O estancieiro encontra-se numa posição privilegiada, sua renda é suficiente para manter um padrão de vida diferenciado, sendo que dificilmente será o agente responsável pela mudança drástica da forma de desenvolvimento da região. Na Metade Sul, atualmente, configura-se um novo ator social, representado pelos assentados nos programas de reforma agrária, nas terras consideradas improdutivas. Essa nova modalidade de ator social, com espírito de cooperativismo, poderá ser o responsável pelo novo dinamismo do desenvolvimento regional, mas como se trata de desenvolvimento, somente será verificada sua influência a longo prazo.

Desta forma, essa tese sobre o processo de desenvolvimento da Metade Sul do Estado do Rio Grande do Sul, verificará as formas de desenvolvimento intrínsecas da Metade Sul e que possibilitam novas formas de desenvolvimento. Como mostrado na revisão histórica, a Metade Sul constitui-se de dinamismo próprio, não devendo ser ignorada; pelo contrário, é fortalecendo a matriz produtiva existente em uma região que se pode planejar outras formas para desenvolvê-la. É nessa perspectiva, buscando identificar a capacidade de desenvolver-se, utilizando as suas potencialidades do desenvolvimento regional, que será iniciada à análise do próximo capítulo, iniciando-se com o contexto atual do desenvolvimento regional da Metade Sul do Estado do Rio Grande do Sul.

#### **4 CONTEXTO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL DA METADE SUL DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**

Neste capítulo serão apresentados às questões referentes ao contexto atual do desenvolvimento regional da Metade Sul. Destaca-se de acordo com o Ministério da Integração Nacional (2013) a Metade Sul do Estado do Rio Grande do Sul possui um território de 154.100 km<sup>2</sup> que abrange 105 municípios no sul do país, abriga uma população de 2.638.350 habitantes e faz fronteira com Argentina e Uruguai, e também atinge parte do litoral sul do Rio Grande do Sul. Possui um vasto e exclusivo patrimônio natural, que é o “Pampa”, com clima, solo, recursos genéticos e águas subterrâneas e de superfície, todos muito peculiares em relação ao Brasil; e um particular patrimônio cultural, cujo principal elemento é a figura do “Gaúcho” nos aspectos de capital social e relacional, além da potencialidade como riqueza turística.

Ainda segundo o Ministério da Integração Nacional (2013), a problemática da Metade Sul do Rio Grande do Sul pode ser sintetizada nos seguintes itens:

- a) Crescente perda de dinamismo da economia regional, demonstrada pela progressiva redução de participação do PIB industrial do Estado;
- b) Economia baseada principalmente no setor primário;
- c) Presença expressiva da grande propriedade e reduzida diversificação de produtos;
- d) Baixa capacidade de absorção/retenção da mão de obra, gerando êxodo rural e emigração regional;
- e) Dificuldade histórica de articulação coletiva, seja através de associações ou de atividades comunitárias;
- f) Sentimento cultural baseado no individualismo e na ausência de empreendedorismo; e
- g) Parcela significativa da população do meio rural e urbano vivendo em condições precárias de moradia e saneamento básico.

No que tange as propriedades rurais, extensas em sua formação, a tendência é a da concentração fundiária e estagnação dos pequenos centros fundiários, como afirma Bernardes (1997, p. 86) em relação a Metade Sul, “a tendência das propriedades que estão em melhores condições econômicas é ampliar a própria área para aumentar a margem de lucros. É, pois, a extensão em vez da intensificação.”

A forma de desenvolver as atividades agropecuárias na Metade Sul, com baixa racionalidade de produção e não direcionada para o máximo de utilização dos recursos e na busca do lucro, pode ser resumida com as seguintes palavras de Cardoso (1997, p. 62): “este costume indica que, até então, a economia criatória do sul não se moldava como uma empresa organizada para obter lucros e tão-somente para isso”.

Outra característica relevante é que o início do atual declínio da Metade Sul não é recente, e inicia no século XIX constituindo um marco, um divisor entre a prosperidade e o declínio para esta região, e aprofunda-se durante o século XX. Desde o início da ocupação do território gaúcho, a região da Metade Sul constituía a parte mais dinâmica que, paulatinamente, começou a decair, com o crescimento da competitividade dos produtos platinos (concorrência dos saladeiros) e, assim, inicia-se um ciclo de crise, perda de dinamismo econômico e social. O modelo de desenvolvimento implementado na região, propiciou a criação de gado, com grandes extensões de terra, pouco dinâmica, exportadora de produtos primários, de baixo valor agregado, carne e lã, e mais tarde, início do século XX, foi introduzida a cultura do arroz nas várzeas.

A atual perda de dinamismo da Metade Sul do Estado do Rio Grande do Sul, segundo Cardoso (1997), deve-se à continuidade da mesma nas atividades das estâncias do Rio Grande do Sul, o sistema de produção econômico que mais se caracteriza pela “apropriação” dos dons da natureza encontrados no território, a terra e os rebanhos, do que a criação de riqueza com o trabalho humano. Para se ter uma idéia do pouco uso racional dos recursos, objetivando a lucratividade, Cardoso cita a falta de controle do número de animais, por parte dos estancieiros, sendo que havia uma frequência com que os viajantes que passavam pela região, abatiam o gado alheio (roubo de animais sem a percepção do dono) sem que se procurasse pagá-lo.

A perda de dinamismo da Metade Sul é fortemente ligada as causas da estrutura agrária, como afirma Muñoz (2007) que, associadas à concentração fundiária estão outras características da sociedade local, com a maior concentração da renda, os centros urbanos esparsos, com cidades de porte médio, uma extensa área rural, a reduzida densidade da população rural e a expressiva importância econômica da pecuária extensiva. Juntamente com esta, aparece o cultivo do arroz em grande escala, consolidado desde o início do século XX, com origem no capital pecuário. Entre os Municípios mais representativos, estão Pelotas, Rio Grande, Santa Maria, Bagé, São Gabriel, Alegrete, Uruguaiana e Santana do Livramento. Com a decadência do charque, o setor primário não foi capaz de diversificar-se efetivamente e encontrar ramos de maior rentabilidade, como também não conseguiu sustentar um processo

de industrialização diversificada, apesar de a região ter encontrado grande parte do parque manufatureiro estadual até o início do século XX.

A região da Metade Sul apresenta-se estática em termos de busca de melhorias, diversificação e inovação, como afirma Verschoore Filho (2000, p. 75) que “a predominância da estrutura fundiária da Metade Sul foi outra condicionante do baixo nível de diversificação e da resistência de mudanças. Apesar da pouca produtividade e da lentidão da introdução de inovações no processo produtivo, o latifundiário conseguia manter alto padrão de vida com a produção de sua estância”.

Para Verschoore Filho (2000) é a própria composição de uma estrutura social fundamentada no latifúndio, em que predomina uma imutável hierarquização vertical entre o estancieiro e seus subordinados, e a garantia de uma boa qualidade de vida ao dono da terra, sem a necessidade de maiores investimentos, determina as características básicas na sociedade local. Em primeiro lugar, a dificuldade dos agentes locais de adequarem-se às permanentes modificações no processo produtivo, e a decorrente incapacidade de superarem os naturais obstáculos antepostos ao seu desenvolvimento. A segunda característica, enraizada na estrutura social da região, foi o baixo grau de associativismo de seus componentes, derivado exatamente do grande distanciamento entre eles, o que impossibilitava a introdução e a disseminação de novas idéias e qualquer iniciativa de busca de soluções conjuntas para problemas que afetavam a região.

Na busca de explicações para as possíveis causas da Metade Sul ter perdido importância em relação à Metade Norte, alguns autores destacam a capacidade desta em oferecer uma infraestrutura mais atrativa no que diz respeito ao desenvolvimento de uma indústria regional, ou seja, as condições estruturais realizadas pelas administrações públicas seriam responsáveis pela alocação eficiente dos recursos na Metade Norte do que na Metade Sul, viabilizando todo um processo de desenvolvimento em que, relativamente, pode-se afirmar que uma região supera a outra.

Vários autores como Dias (1981), Franco (1983), Alonso (1994), Bandeira (1994) e Verschoore Filho (2000) destacam a alta capacidade da Metade Norte em mobilizar-se na construção de uma infraestrutura de comunicação, energia e transportes, capaz de alavancar o desenvolvimento da indústria regional. A rede telefônica foi inaugurada em Porto Alegre em 1876. A energia elétrica, segundo alguns autores emergentes naquela época, foi implantada em 1911. Os transportes urbanos surgiram em 1873, com o bonde de tração animal, que se tornou mais ágil com a chegada dos bondes elétricos, em 1908. Verschoore Filho (2000) ainda acrescenta os aspectos estruturais ao tipo de colonização ocorrido em cada região e, por



consequente, a qualificação da mão-de-obra existente nela, teria sido considerada, da mesma forma, um entrave ao crescimento da indústria sulina. O Norte do Estado, com maior concentração de imigrantes europeus e de seus descendentes, teria trabalhadores mais bem adaptados às exigências da indústria. A Metade Sul, por sua formação fortemente escravocrata, teria uma mão-de-obra com menor qualificação para a atividade industrial emergente.

Em relação às diferenças estruturais que podem desencadear ou desestimular o desenvolvimento, Bandeira (1994) considera que a estagnação de uma região não diz respeito somente aos seus entraves estruturais, dificuldades de mercado ou crise nos seus setores dinâmicos, que surgem em sua trajetória evolutiva. Para que esta estagnação ocorra, é preciso que, além disso, a região mostre-se incapaz de remover e transformar a sua base econômica, não conseguindo encontrar alternativas de reconversão de suas estruturas produtivas que viabilizem a retomada de um crescimento mais rápido.

Até podem ser atribuídos a questões ligadas à infraestrutura como determinantes do suposto atraso da Metade Sul em relação à Metade Norte, mas Verschoore Filho (2000), ao afirmar que as diferenças estruturais favoreceram a indústria concentrada em Porto Alegre, não seria considerada como uma completa explicação para o maior crescimento percentual da região norte, em relação à Metade Sul. Se a Metade Sul formasse um entorno socioeconômico realmente competitivo, a própria evolução do setor industrial trataria de corrigir e executar as melhorias infraestruturais que fossem necessárias. Conclui que mesmo que se aceitasse a hipótese de que o colono europeu, concentrado na região colonial, teria mais facilidades para o trabalho industrial do que o ex-escravo ou o antigo peão de estância, a existência de uma indústria dinâmica no Sul do Estado certamente atrairia essa mão-de-obra, ocasionando, por exemplo, migrações intrarregionais em direção ao extremo sul.

Comparativamente o desenvolvimento está extremamente concentrado em poucas regiões do Rio Grande do Sul. Esta concentração é duplamente nociva. Penaliza as regiões de menor atividade econômica, por decorrência óbvia, com baixos níveis de emprego, de renda, de arrecadação e de investimentos – produzindo um círculo vicioso, que realimenta o atraso. Por outro lado, as regiões de maior atividade econômica, a par dos benefícios óbvios, recebem o impacto negativo das migrações internas, com decorrente demanda por infraestrutura e serviços (educação, saúde, emprego, habitação, segurança). A riqueza, no Rio Grande do Sul, está concentrada, fundamentalmente, nas duas sub-regiões da Metade Norte: Leste (com Porto Alegre e Novo Hamburgo como centros maiores) e o Centro-Nordeste (com Caxias do Sul como centro maior). Estas duas regiões acumulam 59,60% do PIB gaúcho. Comparada à Zona

Sul, componente da Metade Sul do Estado, polarizada por Pelotas e Rio Grande, vem apresentando um decréscimo constante em sua participação no PIB gaúcho, apresentando a seguinte e (in) volução: em 1939, possuía 6,5%, em 1980, possuía 10,5% e, em 1993, possuía 6,0% (LEMOS, p. 157, 1996).

Observa-se que quando uma região dá sinais de declínio, estagnação ou perde sua importância relativa, há uma redução da população. A capacidade da região criar novos empregos reflete na existência de fluxos migratórios destinados a outras regiões, em busca de oportunidades de trabalho, reduzindo a população da região e, conseqüentemente, a capacidade de demanda, como é destacado por Schneider e Lübeck (2003) que o declínio da importância relativa da Metade Sul, no plano demográfico, decorreu, fundamentalmente, da incapacidade de estruturas econômicas locais em reter a população, o que fez com que o sul se tornasse, ao longo de todo o período, origem de fluxos migratórios destinados a outras áreas mais dinâmicas.

A retração nas atividades produtivas causa reflexo na população da região, influenciando o crescimento das cidades, como é assinalado por Oliveira (1990): “em 1950 a Região Sul possuía quatro Cidades entre as cinco maiores do Estado (Pelotas, Rio Grande, Santa Maria e Bagé)”. Já Alonso (1994, p. 60) verificou que, em 1991, existia apenas uma Cidade (Pelotas) nesse rol. As principais cidades da Metade Sul, em termos populacionais, são: Pelotas, Santa Maria, Rio Grande, Uruguaiana, Bagé, Cachoeira do Sul, Santana do Livramento, Alegrete e São Gabriel. Porém, os centros urbanos com características de polo de crescimento ou de lugar central de ordem mais alta na hierarquia urbana da Metade Sul são: Pelotas, Santa Maria e Rio Grande. Esta última representa o caso mais notável de perda de importância, na medida em que chegou a representar quase 5% da população urbana estadual em 1940, alcançando 2,55% em 1991.

Ao expor sobre o desenvolvimento da Metade Sul no Senado Federal, Simon (2004, p. 237) destacou que, em 1920, os residentes na Metade Sul correspondiam a 42% da População Economicamente Ativa (PEA) do Estado. Em 1980, havia caído para apenas 24% da PEA. Em 1930, a Metade Sul contribuía com 38% do PIB do Estado. Em 1980, sua participação havia caído para 23% e, de 1990 a 2000, caiu para 16%, considerando-se que a região representa 56% do território gaúcho.

Pode ser apontado, segundo Lemos (1996), que a Metade Sul não empobreceu por sua vontade. A crise é resultado da discriminação sobre ela, das decisões contrárias a sua industrialização, a indústria do charque perdeu importância para os frigoríficos, retiraram as ferrovias, destruíram as hidrovias, acabaram com o trigo; e agora, da mesma forma, parece

que o arroz, a carne e com a lã, que são os principais produtos da região, enfrentam a competitividade dos países vizinhos do MERCOSUL.

Empiricamente ao comparar os indicadores econômicos da Metade Sul e da Metade Norte, verifica-se que a Metade Sul possui atividades produtivas pouco dinâmicas, perde a cada censo mais e mais população, por falta de oportunidades de emprego, devido a sua estrutura produtiva baseada nas atividades agropecuárias, sem possuir uma industrialização mais densa capaz de absorver a mão-de-obra da Região. Esses estudos comparativos são evidenciados por Heidrich (2000), quando afirma que a Metade Sul que projetou o Rio Grande do Sul com sua pecuária extensiva, nas décadas de 30 e 40, quando era a mais rica do Rio Grande do Sul, na atualidade se encontra numa situação de decadência, especialmente em comparação com o Norte agrícola e o Nordeste industrializado que compõem a Metade Norte. Dependendo de uma atividade econômica concentradora de renda, que não gera empregos nem riqueza para a comunidade, a região sofre também a ameaça de se transformar num simples corredor do MERCOSUL, já que está despreparada para receber investimentos.

Analisando com um pouco mais de cautela, seria possível afirmar que uma região, formada por cento e cinco municípios, que ocupa mais de 50% do território gaúcho, que foi o palco do início da industrialização gaúcha, pode ser considerada como despreparada para receber investimentos, ou seja, nenhum tipo de investimento pode ser realizado nessa região. A formulação de um cenário futuro apenas nos permite dizer que pode se transformar em um corredor, uma avenida, servindo somente para a passagem de produtos originários do Mercosul, não possuindo nenhuma vocação visível para se desenvolver. Em relação à existência de concentração de renda, uma economia consegue criar renda. O problema é a distribuição, que não ocorre de forma equitativa, fica entre a minoria e gera poucos empregos.

A característica principal da Metade Sul é a agropecuária, mas Lemos (1996) afirma que existem algumas atividades industriais que podem ser desenvolvidas na área. Além das agroindústrias, empresas beneficiadoras de produtos de origem animal e vegetal, um novo campo industrial se abre para a região: a transformação de plásticos, sendo que este setor pode-se instalar na Metade Sul, porque precisa de pouco capital, não precisa, necessariamente, estar próximo às fontes de matérias-primas, e seus produtos são de consumo na própria região.

Porém, deve-se levar em consideração que, na Metade Sul, as possibilidades de industrialização mais diversificadas são severamente limitadas pela carência de economias de aglomeração. As áreas com maior potencial, nesse sentido, são as zonas mais próximas à Região Metropolitana e aos centros urbanos maiores, situados em pontos estratégicos da rede

rodoviária que servem ao comércio entre os países do MERCOSUL. Melhoramentos na BR 290, na direção oeste, partindo da capital, bem como da BR 116, entre Pelotas e Porto Alegre, pode contribuir de forma significativa para viabilizar a localização de empreendimentos industriais nas áreas da Mesorregião Metade Sul mais próximas à Região Metropolitana (SCHNEIDER e LÜBECK, 2003, p. 114).

Por outro lado, é perfeitamente possível identificar alguns cenários favoráveis para a Metade Sul, que não refletem o pessimismo visto por alguns autores, que mostram a inserção da economia da região ao processo de globalização. Para isso, cita-se Benetti (2006), ao afirmar que se pode visualizar, para a Metade Sul, as seguintes situações: a) um cenário propenso à dinamização da economia regional, com o crescimento da lavoura de grãos integrada à pecuária de corte mais produtiva nas terras de maior potencialidade de uso; b) o reforço da cadeia tradicional de produção de gado de corte associada a esse segmento; e c) a substituição de parte da pecuária “atrasada” por um forte setor florestal constituído em cadeias agroindustriais. E, tudo isso, integrando a economia regional ao mercado internacional, através de grandes empresas nacionais e internacionais, como parte de suas estratégias globais de assegurarem o suprimento de matérias-primas e se posicionarem melhor nos respectivos mercados finais, com relação às suas concorrentes. Ao associar-se o processo às estratégias globais de grupos empresariais, com matrizes localizadas fora da Região, automaticamente se está reconhecendo que os fatores propulsores das mudanças são exógenos à economia regional.

A Metade Sul, semelhante às demais regiões, sofreu com os problemas causados pela década de 80, conhecida como a década perdida, em que a economia brasileira se retraiu, bem como durante o processo de abertura econômica, iniciado nos anos 1990, pelo governo Collor e seus programas de estabilização, ao expor os produtos mais importantes da Metade Sul à concorrência externa, principalmente em relação aos países vizinhos do MERCOSUL, Uruguai e Argentina. Então, a partir dos anos 1980, a Metade Sul do Estado do Rio Grande do Sul, mesmo enfrentando perda de competitividade, de população ou perda de dinamismo, passa por significativas transformações e reestruturações na matriz produtiva, o que deixa claro que a região não se encontra estática frente às mudanças internas ou externas a ela.

Nos anos de 1980, segundo Chelotti (2007), a Metade Sul passou por um processo de reestruturação, com a fuga de investimentos, emigração, empobrecimento, afetando o alicerce da matriz produtiva regional. A década de 1990 foi marcada pelas vitórias realizadas pelo Instituto de Colonização e Reforma Agrária (INCRA) em propriedades consideradas improdutivas. Nesse sentido, acentuou-se a luta pela terra na região, promovida pelas ações

do Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) que reivindicava novas áreas para assentar famílias. Devido a esses embates, algumas áreas foram conquistadas e transformadas em assentamentos rurais, provocando a migração de milhares de pessoas para os campos dessa região.

Para Benetti (2006), a Metade Sul passa por um processo de transformação econômica na matriz produtiva, sendo que aponta duas formas de mudanças. A primeira refere-se à chegada de grandes frigoríficos, tradicionais fornecedores do mercado internacional, procedentes das Regiões Sudeste e Centro-Oeste do país. Esses frigoríficos, implantando-se na Metade Sul, através da construção e/ou aquisição de plantas industriais, como parte de um movimento de nacionalização e de internacionalização empresarial. Desta maneira, estar-se-ia formando uma plataforma de exportação em tradicionais regiões produtoras de carnes bovinas, a qual passou a incluir a pecuária gaúcha, cuja diferença em relação ao passado é a centralização patrimonial, acompanhada da concentração da produção e da comercialização de carnes lideradas por empresas brasileiras. Outro processo são os investimentos feitos por grandes empresas industriais nacionais e internacionais na área de celulose e papel (Aracruz, Votorantim e Stora Enso). Tais investimentos compreendem, também, a estruturação de um setor florestal a elas integrado em cadeias produtivas, as quais se distribuem por vários municípios da Região e se amparam em um forte esquema de logística. A produção de matéria-prima para transformação industrial, isto é, a constituição das florestas, fica a cargo das próprias empresas industriais e, também, de proprietários rurais, os quais estão sendo submetidos a uma política agressiva de indução ao plantio por parte das primeiras, ou à venda das terras.

Alonso (1994) destaca que a Metade Sul, depois de apresentar um desempenho positivo das atividades agropecuárias entre 1960 e 1980, no seu agregado, passou a apresentar um desempenho declinante durante os anos da crise (1980 a 1990), apesar de alguns produtos de sua pauta terem crescido não só em produção física, mas também em produtividade (caso do arroz). No período citado, são intensas as transformações do desenvolvimento capitalista no Brasil, sendo que a inserção regional no desenvolvimento nacional ocorreu de forma diferenciada. A inserção dessa região não parece ter sido favorável, pelo menos no que concerne às atividades ocorridas em outras áreas similares do país. O resultado desse processo todo não se limita somente ao crescimento a taxas modestas, mas principalmente ao fato de que o perfil de produtores da agropecuária regional limita-se a poucos produtos: a carne bovina, a lã e o arroz num primeiro plano; o leite, a soja e o trigo num segundo plano, em termos de Valor Bruto da Produção (VBP).

São esses processos de mudança na estrutura produtiva, como resposta à globalização ou simplesmente às mudanças internas da economia brasileira, como os movimentos sociais em direção a essa região, formada por grandes propriedades, ou através de vultuosos investimentos de empresas multinacionais no setor florestal, mostram que a Metade Sul apresenta um dinamismo próprio de desenvolvimento, com atividades voltadas ao setor agropecuário, de baixo valor agregado que, ao ser comparado a outras regiões, industrializadas, aí sim pode ser considerada como menos dinâmica ou atrasada. A estrutura de poder predominante enraizada no seio da Metade Sul, atualmente é responsável pela dinâmica econômica, social, cultural e política daquela Região.

Assim, a distribuição do poder na Metade Sul está organizada em torno dos proprietários rurais, pecuaristas e orizicultores, divididos em três grupos sociais: os proprietários rurais pecuaristas; os sócios menores (parceiros e arrendatários), especialmente arrozeiros (lavradores - empresários) e os trabalhadores rurais (permanentes e temporários). Nesse contexto, existe a tendência de diminuição dos empregos permanentes com o estabelecimento de novas relações de trabalho que são os empregos temporários, reforçando o êxodo rural regional (SANTOS, 2005, p. 41).

A Metade Sul possui um dinamismo próprio de desenvolvimento, voltado para o setor agropecuário, que se torna importante para a região, como é o caso da cadeia produtiva do arroz. A introdução da cultura do arroz, cereal que exige uma escala de produção (deve ser produzido em grandes áreas) para reduzir os custos unitários de produção, foi viabilizada pelas extensas propriedades de terras existentes na Metade Sul. Outros fatores também contribuíram pela boa adaptação da cultura do arroz na Metade Sul. Primeiro a possibilidade de aumento da receita aos proprietários rurais, através do arrendamento, como é destacado por Fraquelli (1979, p. 324): “visto a partir da perspectiva do proprietário de terras, o arrendamento para o cultivo do arroz rapidamente passou a caracterizar-se como uma alternativa segura, isenta de riscos, para o aumento da receita”. Em segundo lugar, as vastas áreas alagadiças, próximas aos longos rios que cortam a região ou a grandes lagoas no litoral, que formam as várzeas, facilitou a adaptação da cultura, que exige ser inundada, desde a germinação até bem próximo da colheita, na forma de irrigação, ao contrário das culturas de sequeiro de outras regiões do país, encontrou um local propício para o seu desenvolvimento pleno.

A atual falta de diversificação produtiva na Metade Sul, segundo Alonso (2003), manteve, ao longo da sua história, uma estrutura produtiva especializada em poucos produtos – na verdade, apenas dois. No passado, carne bovina e lã. Nos últimos 60 anos, estruturou-se,

predominantemente, com base em duas cadeias produtivas: a do arroz, que, de certa forma, substituiu a da lã, e a da bovinocultura, ambas responsáveis pela geração de grande parte da renda da agropecuária regional. Há, ainda, uma terceira cadeia, a da fruticultura, em Pelotas, muito menos importante do ponto de vista macrorregional, mas relevante do ponto de vista local.

Na Metade Sul, segundo Santos (2005) existe, atualmente, um predomínio das atividades da pecuária, cujo efetivo de bovinos responde por cerca de 1/3 do total da área. Já na agricultura, o cultivo do arroz predomina. Nos campos onde as terras foram utilizadas para a orizicultura irrigada, há predomínio de terras arrendadas, contribuindo economicamente para os proprietários rurais, através da renda da terra. Esta é a cultura predominante, exceto no caso das pequenas propriedades, que estão ocupadas com pastagens e desenvolvem a produção leiteira. A maior parte dos produtores produz até 20 litros de leite por dia, enquanto que, acima de 50 litros/dia, encontra-se um grupo menor. Na produção leiteira, a mão-de-obra familiar representa 75% do total, sendo que, na Metade Sul, existem também os empregos permanentes e temporários.

Tendo em vista que há uma estrutura formada por pequenas propriedades, voltadas para a produção leiteira, mas ainda pouco especializadas, pois 20 litros/dia está abaixo da média estadual. O fortalecimento da base produtiva nos municípios da Metade Sul que possuem uma estrutura formada por pequenas propriedades com incentivos à agroindústria familiar, com intenção de implantar novas linhas de produção que integrem o setor agrícola à indústria através de uma diversificação, poderá criar um processo circular de agregação de valor (produtores rurais, indústria agregando valor, comércio dos produtos da região e setor público aumentando a arrecadação para realizar futuras obras públicas) que, aos poucos, pode dinamizar todo o setor, de maneira integrada, valorizando aqueles agentes econômicos da Região da Metade Sul.

Em relação à importância da cultura do arroz, integrada com a criação, a modernização no uso de maquinaria e introdução da moderna agricultura, bem como a importância dessas práticas no contexto brasileiro, é assim descrita por Lemos (1996), que foi através da Metade Sul que o Brasil conheceu a modernidade da agricultura, com o plantio de trigo e o uso de tratores e de colheitadeiras. A região é a maior produtora de arroz do Estado, que produz a metade da safra brasileira. Produz toda a lã que existe no país e também a maior parte da carne que vai para o exterior. Está no Rio Grande do Sul o maior rebanho bovino comercial, com condições de produzir carne para a Europa e os Estados Unidos. Também

sedia algumas das maiores plantas frigoríficas do país e a mais moderna da América Latina, o frigorífico da Cooperativa Alegretense, quase falido.

Pecuária de corte e a orizicultura, de acordo com Santos (2005), representam a quase totalidade da produção e formam a matriz produtiva dessa região, tendo grande importância econômica devido à geração de empregos fixos e temporários. A primeira, a bovinocultura de corte é geralmente explorada de forma extensiva, baseada nos campos nativos, ou seja, na primavera/verão e em grande parte do outono. Os pastos naturais, no inverno, interrompem seu crescimento e secam devido às geadas, tornando-se insuficientes para a alimentação dos rebanhos. Já o custo para implantação de pastagens no inverno, é relativamente reduzido. A maioria dos agropecuaristas faz três tipos de criação: cria, recria e engorda, ao mesmo tempo. A bovinocultura de corte e a ovinocultura são geralmente exploradas num sistema misto, direcionado para a produção de lã e de carne. Os agropecuaristas da região trabalham principalmente com raças européias e cruzamentos. A rentabilidade e a capacidade de investir na pecuária são escassas atualmente. O comportamento conservador dos pecuaristas os leva a manter baixos desembolsos. Este produtor, geralmente, não reside no meio rural, morando em cidades próximas.

Em relação ao segundo produto produzido na Metade Sul do Estado do Rio Grande do Sul, o arroz, a Região é responsável por 50% da produção total do Brasil. A produção de arroz irrigado utiliza tecnologia avançada e imobiliza elevados valores por hectare produtivo de terra, insumos, bombas de irrigação, tratores, colhedoras e mão-de-obra especializada. O setor orizícola do Estado do Rio Grande do Sul envolve, atualmente, um grande número de pessoas, distribuídas entre os segmentos produtivo, agroindustrial, de insumos e de serviços. As lavouras com menos de 100 hectares totalizam cerca de 30% da produção estadual, e as lavouras com mais de 400 hectares correspondem a 27% do total. Cerca de 70% dos produtores do Estado do Rio Grande do Sul arrendam terra, água, ou ambos, para o cultivo irrigado. Os produtores pagam 10% a 15% da produção bruta da lavoura pelo arrendamento da terra. Quando o fornecimento de água é feito pelo proprietário, o produtor paga, em média, 10% a 15% por este insumo disponível na entrada da lavoura. No caso do arrendamento da terra e fornecimento de água, simultaneamente, o produtor paga até 20% a 30% da produção bruta, ou ainda recebimento fixo de sacas por hectare plantado, independente do que foi colhido. Na sua maioria, a área cultivada de arroz irrigado no Estado é feita de arrendamento ou de parceria, representando cerca de 66% da área. A colheita é feita utilizando 81% de maquinário próprio e apenas 19% é terceirizada. O beneficiamento, secagem e



armazenamento são feitos por 31% pelos proprietários da terra e produtores, e o restante é feito por Cooperativas, Engenhos e a CESA (SANTOS, 2005, p.51-52).

Percebe-se que as especializações produtivas da região estão voltadas para dois principais produtos, aqueles que são responsáveis pela geração da maior parte da renda, a pecuária com cria de raças europeias e cruzas que, por este ângulo, permite-nos dizer que se encontra em evolução em relação a períodos da criação das estâncias que reuniam as manadas nativas ou rústicas que, embora busquem o aperfeiçoamento das raças, continuam explorando de forma extensiva e com pastagens nativas. Mas, é a partir da pecuária ou das áreas de terras dos fazendeiros, hoje arrendadas, que se estruturou uma das mais importantes culturas agrícolas alicerçadas na Metade Sul, a produção de arroz, que envolve todo um arranjo produtivo local, paulatinamente passando por todas as etapas, desde o plantio até a comercialização do produto. O Rio Grande do Sul é responsável por 50% do arroz consumido no Brasil, e grande parte desse arroz é produzido na Metade Sul, o que torna o arroz, juntamente com a bovinocultura, os produtos mais importantes para essa região, não podendo ser ignorados, quando se analisa o desenvolvimento dessa região.

Entre as possíveis causas do declínio ou da perda da importância da participação relativa da Metade Sul no produto total do Rio Grande do Sul, Alonso *et all* (1994) aponta dois fatos: primeiro, a especialização produtiva na atividade primária que, segundo ele, constitui uma atividade que, embora presente, nessa área, a maior participação no VBP do setor primário, pode ser constatado que os estancieiros são “atrasados” e “pouco propensos a inovar”, muitas vezes “preferindo os gastos em bens supérfluos ao invés de investimentos na melhoria da produção”. Aponta como causa da baixa propensão à inovação, o predomínio do latifúndio que contribuiu para essa mentalidade. Baixa rentabilidade, má administração e lerdeza da introdução de melhoramentos permitiam que, mesmo em momentos de crise, pudessem ser obtidos rendimentos suficientes para a manutenção de um padrão de vida relativamente elevado. Em segundo lugar, a industrialização pode ser considerada frustrada, pois Rio Grande e Pelotas, na virada do século, competiam com Porto Alegre, mas apresentavam diferenças estruturais marcantes. Em primeiro lugar, o número de empresas em Porto Alegre era bem maior (114) do que em Pelotas (56) e em Rio Grande (21); em segundo lugar, a capital era mais diversificada. Apenas uma parcela relativamente pequena, composta por estancieiros, comerciantes, profissionais liberais, funcionários públicos e militares, era capaz de despender valores expressivos no consumo de produtos manufaturados. No entanto, como sua renda era relativamente elevada, uma parcela significativa das compras era

canalizada para importados, de melhor qualidade. Esse mercado não era favorável ao surgimento de uma indústria diversificada, voltada para o atendimento da demanda da região.

Em relação ao solo para o aproveitamento agrícola da Metade Sul, até aqui verificado como a principal atividade de geração de renda e riqueza, constata-se que, em grande parte da região, segundo Schneider e Lübeck (2003), apresentam limitações significativas quanto à capacidade de uso. A Região da Fronteira Oeste, por exemplo, possui solos bastante rasos. No entanto, seu alto teor de argila retém a umidade necessária à manutenção das pastagens. Os melhores solos da Fronteira Oeste são encontrados nos municípios de São Borja e Itaqui, que comportam uso agrícola mais diversificado e áreas menos influenciadas pelas geadas. Em grande parte da Serra do Sudeste, os afloramentos rochosos e a declividade limitam severamente a potencialidade agrícola. Na planície costeira, o principal problema é o alagamento durante os meses chuvosos do inverno, que não traz prejuízos para a lavoura de arroz, principal atividade agrícola da região. Além dessa área, os solos mais favoráveis à cultura do arroz irrigado concentram-se na Depressão Central (vale do Jacuí) e nos vales dos rios Santa Maria e Ibicuí, fazendo dessa Mesorregião, a maior produtora.

Benetti (1994) destaca que a Metade Sul possui 56% da área disponível para a atividade agropecuária, sendo 48% dos solos capazes de produzir boas colheitas de culturas anuais e sem limitações sérias à mecanização nas terras de classe III. Sendo assim, e considerando-se apenas esse critério, a Metade Sul não está em pior situação do que a do conjunto das duas regiões da Metade Norte. Em termos absolutos, dispõe de cerca de 4.400 mil hectares de terra nessas condições, enquanto que as demais, 4.800 mil. Só para se ter uma idéia do que isso representa, veja-se que a diferença de 400 mil hectares equivale à metade da área plantada com trigo em todo o Estado, ao final dos anos 90. Os solos de Classe IV, que admitem, mas com sérias restrições, o uso de culturas anuais, estão na proporção de 66%. Essa classe de solos inclui 85% das terras com essa característica no Estado, o que explica a localização da lavoura irrigada do arroz na região. Também possui as maiores reservas de solos pertencentes à Subclasse IVe (87%), com limitações importantes ao uso. Os solos pertencentes às demais classes – V, VI, VII e VIII – caracterizam-se por apresentar cobertura extremamente pobre, sendo impróprios para a exploração com lavoura temporária, existindo na proporção de 56%.

Na média, o rateio do uso do solo na Metade Sul, na agropecuária, segundo Benetti (1994, p. 103), ocorre da seguinte forma: “de cada 100 hectares incorporados à atividade agrícola, 17 destinam-se à lavoura e 73 à pecuária.”

Os anos 1970 caracterizaram-se por um crescimento razoável da atividade agropecuária na Metade Sul, que devido a fatores climáticos, transformava pastagens nativas em áreas de lavoura. E fazia a um ritmo e a um padrão tecnológico tais que se revelaram capazes de constituir um importante elemento desestruturador das formas arcaicas e perenes que caracterizavam o padrão de crescimento da pecuária tradicional. Quando a economia agropecuária entrou em crise, em meados dos anos 1980, o arroz sustentou a renda regional e aumentou a participação dessa Região de 24% para 34% entre 1980 e 1987. O índice medido em toneladas de produção física por hectare, passou de 2,66 em 1960 para 3,50 em 1970, 3,81 em 1980 e para 5,11 em 1989, ficando muito acima da média nacional de 1,98 t/ha, e superior à média mundial que é de 3,3 t/ha em 1988. Na década de 1990, 600 mil das cinco milhões de toneladas ficam no mercado estadual, sendo que o resto é exportado, ou seja, 83% vai para o mercado nacional, principalmente São Paulo e Rio de Janeiro. (ALONSO, 1994, p. 121 a 123).

Na Metade Sul, o arroz continua sendo o último produto importante introduzido e disseminado como atividade produtiva geradora de emprego e de renda na Região nos últimos 60 anos, o que é pouco em termos de diversificação da base econômica regional. A carne bovina continua sendo um dos produtos básicos (sendo o principal em termos de ocupação da área), somente suplantado pelo arroz, quanto ao valor da produção, seguido pela lã num segundo plano. No que se refere à introdução do progresso técnico, pode-se afirmar que o mesmo somente se faz presente de forma generalizada na cultura do arroz. O mesmo não se pode afirmar com relação à pecuária, em que a inovação tecnológica está presente apenas ao nível da “cabanha” e de parte dos demais estabelecimentos, não tendo sido difundida de modo generalizado aos demais produtores da Região, o que significa a ocorrência de baixos níveis de produtividade nesse segmento da agropecuária gaúcha. A introdução do progresso técnico na pecuária apresenta uma difusão das inovações mais lentas e exigem um tempo maior do que na lavoura. Por outro lado, os estabelecimentos que têm adotado progresso técnico, fizeram-no utilizando novas técnicas de manejo, melhoria sanitária e adoção de raças que proporcionem maior rendimento (ALONSO, 1994, p. 63-64).

A atual situação da Metade Sul possui vínculos fortes com a distribuição da terra em sesmarias pela Coroa Portuguesa, iniciada durante a colonização. A Metade Sul projetou o Rio Grande do Sul no cenário econômico nacional, mas as suas características produtivas de *commodities* sofreram com a concorrência perdendo importância relativa. Não é recente a perda de dinamismo da Metade Sul, sendo que pode ser ligada a própria estrutura produtiva da Região que originou a indústria do charque.

Atualmente a Metade Sul é pouco dinâmica se comparada com a Metade Norte, sua estrutura agrária extensa com predominância da pecuária, da criação de gado, e da agricultura, produção de arroz, localizada em uma vasta extensão de terra, enfrenta atualmente a falta de aglomeração para desenvolver o setor industrial. Destaca-se que a indústria gaúcha iniciou na Metade Sul, mas perdeu importância para as indústrias de Metade Norte, e atualmente apresenta como características um setor industrial voltado para o setor primário, predominando indústrias de transformação do arroz, frigoríficos e indústrias de máquinas, equipamentos e implementos voltados para o setor primário. Por outro lado, a especialização em apenas dois produtos de exportação inviabiliza a geração de novos empregos, limitando a aglomeração populacional, que paulatinamente, promove uma migração para regiões mais prósperas.

Nesta perspectiva, esta pesquisa busca aprofundar empiricamente as questões do desenvolvimento regional na Metade Sul, buscando encontrar na região, com características já pautadas anteriormente, subsídios para identificar a existência de desenvolvimento endógeno intrínseco em uma Região tão diversificada e heterogênea como a mesorregião da Metade Sul.

## 5 O PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO DA METADE SUL: UMA ANÁLISE REGIONAL

Neste capítulo é realizada a análise empírica do desenvolvimento da Região da Metade Sul do Estado do Rio Grande do Sul. O recorte empírico ocorreu nos Municípios de Santa Maria, São Gabriel e Júlio de Castilhos, e utilizou-se, como técnica de levantamento de dados entrevistas semiestruturadas. O complemento da análise ocorreu através QLS, para verificar a especialização produtiva, primária, secundária e terciária dos Municípios selecionados.

A primeira técnica de levantamento de dados constitui-se de uma entrevista semiestruturada, contendo questões abertas e fechadas, referentes ao desenvolvimento regional e divididas em quatro dimensões: 1) alocação dos recursos econômicos e produtivos; 2) compensação política, através de políticas macroeconômicas e setoriais; 3) ativação social através dos elementos políticos, institucionais e sociais, e 4) uso sustentável dos recursos naturais.

A segunda técnica utilizada é o cálculo dos QLS nos Municípios, utilizando como base de referência, a Região (Municípios que compõem o Corede Central e o Corede Fronteira Oeste de acordo com a classificação da FEE (2010)) e todos os Municípios do Estado do Rio Grande do Sul, nos anos de 1985, 1990, 1995, 2000, 2006 e 2010. Utilizou-se o emprego formal nas atividades produtivas, e considerou-se a Classificação Nacional de Atividades Econômicas – CNAE 1.0 (1985 e 1990 25 atividades, e a partir de 1990 546 atividades).

Quando se utiliza a variável emprego, segundo Ferreira *et al* (1972, p. 44), o Quociente Locacional é expresso por:

$$QL = (S_i / N_i) / (S / N) = (S_i / S) / (N_i / N)$$

Onde:

$S_i$  = emprego na atividade  $i$  da região;

$S$  = emprego total da região;

$N_i$  = emprego na atividade  $i$  para a nação ou área de referência;

$N$  = emprego total da nação ou da área de referência.

Se o resultado do QL for maior que 1 ( $QL > 1$ ), a Região em estudo deve ser relativamente especializada na produção do bem ou serviço, podendo ser considerada exportadora líquida do mesmo, ou seja, o setor é considerado como básico. Caso o resultado do QL for menor que 1 ( $QL < 1$ ), a Região em estudo é considerada como uma importadora líquida do bem em questão, sendo o setor considerado não básico. Por fim, se o resultado do QL for igual a 1 ( $QL = 1$ ), indica fluxo zero de comércio regional, ou seja, não básico.

As duas técnicas são analisadas de maneira conjunta, para responder de maneira concisa ao problema de pesquisa: por que o desenvolvimento da Metade Sul do Estado do Rio Grande do Sul decaiu, a partir da década de 1980? Desta maneira, estruturou-se este capítulo em quatro sub capítulos. O primeiro refere-se à alocação dos recursos econômicos e produtivos; o segundo refere-se à compensação política através das políticas macroeconômicas e setoriais; o terceiro refere-se à ativação social através de seus elementos políticos, institucionais e sociais e, o quarto, refere-se às questões do uso sustentável dos recursos naturais.

### **5.1 Alocação dos Recursos Econômicos e Produtivos no Município de Santa Maria**

A pesquisa empírica em relação aos recursos econômicos e produtivos de Santa Maria, além das entrevistas com os atores sociais considerou a especialização produtiva através do cálculo do Quociente Locacional (QL). Optou-se em dividir os atores sociais em Santa Maria em três dimensões: setor primário, secundário e terciário. Desta forma, o primeiro bloco abrange as respostas do setor primário; o segundo bloco abrange as respostas do setor de secundário e terciário e, o terceiro bloco abrange as respostas dos projetos, entidades sociais, associações, Movimento Sem Terra e Organizações Não Governamentais (ONGs).

A pesquisa de campo no Município de Santa Maria abrangeu os seguintes atores sociais: Prefeito Municipal (Vice-prefeito Municipal); Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Inovação e Projetos Estratégicos; Secretaria de Desenvolvimento Rural; Secretaria de Proteção Ambiental; Presidente de Cooperativa Agrícola (duas); Presidente de Cooperativa de Crédito<sup>1</sup> (Cresol e Imbuí Microfinanças); Extensionista da Emater, Presidente do Fórum de Entidades Empresariais de Santa Maria; Presidente da Câmara de Comércio e Indústria de Santa Maria (CACISM); Presidente do Sindicato das Indústrias de Metalúrgicas Mecânica e de Material Elétrico de Santa Maria (SIMMMAE); Câmara de Dirigentes Logistas de Santa Maria (CDL); Presidente do Sindicato das Indústrias da Construção Civil (SINDUSCON); Presidente do Sindicato Rural; Presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais; Presidente da Associação Distrito Vivo; Presidente do Projeto

---

<sup>1</sup> A seleção das cooperativas de crédito a serem entrevistadas considerou seu papel na geração de desenvolvimento como microcrédito, juros subsidiados ou então voltados para segmentos mais carentes de crédito como os agricultores familiares e microfinanças (que realizam entrevista na consseção de crédito ou pequenas quantidades), e não cooperativas com características de bancos que praticam juros de mercado e que somente oferecem juros subsidiados dentro dos programas do Governo Federal ou Estadual.

Esperança/cooesperança; Presidente do Conselho Regional de Desenvolvimento Central<sup>2</sup> (Corede); Presidentes de Associações dos Seleccionadores de Materiais Recicláveis (ASMAR, ARSELE e ARPES); Presidente do Projeto Catando Cidadania; Coordenador do Assentamento Carlos Marighela (Movimento Sem Terra - MST); Instituto Rio-Grandense do Arroz (IRGA); totalizando vinte e seis entrevistas.

A realização da tabulação foi dividida em três blocos de entrevistas devido a diversidades de atores sociais atuantes em Santa Maria. Assim, o primeiro bloco abrangeu as respostas referentes ao setor primário, ou seja, ao setor agrícola de Santa Maria, o segundo bloco abrangeu as respostas referentes ao setor de transformação e de serviços e o terceiro bloco abrangeu as respostas dos projetos, entidades sociais, associações, movimento sem terra e organizações não governamentais (ONGs). O caráter diversificado de atores sociais em Santa Maria permitiu realizar uma tabulação por agrupamento, que contempla as repostas dos entrevistados que responderam as questões “comuns”, ligadas tanto para o setor primário ou agrícola como para o setor de transformação ou industrial, como por exemplo, Prefeito e presidente do Corede entre outros. Assim, tem-se quatorze repostas para o primeiro, onze para o segundo setor e seis para os projetos, entidades sociais, associações, movimento sem terra e organizações não governamentais (ONGs), totalizando trinta e uma para repostas consideradas em comum.

### **5.1.1 Alocação dos Recursos Econômicos e Produtivos no Setor Primário do Município de Santa Maria**

Em relação à alocação dos recursos produtivos e econômicos na atividade primária, todos os atores sociais responderam que a organização produtiva encontra-se alocada nas atividades agrícolas da produção de arroz, soja, milho, trigo e hortigranjeiros, e nas atividades de pecuária, na criação de gado de corte e de leite, e na criação de ovinos para a produção de carne, mais do que para produção de lã. A primeira resposta confirma a pesquisa histórica da formação territorial da predominância, na Região, da matriz baseada na produção de *comodities*, pecuária (gado do corte) e orizicultura (BENETI, 2006; SANTOS, 2005).

A interpretação solidifica-se ao comparar as entrevistas com a especialização produtiva, tendo como base, para o cálculo, a Região e o Estado. A participação do setor primário na especialização produtiva pode ser observada na tabela 01.

---

<sup>2</sup> Santa Maria e Júlio de Castilhos pertencem ao Conselho Regional de Desenvolvimento Central. Como o Corede Central tem sua sede em Santa Maria caracterizou-se estatisticamente para este Município, evitando-se assim a dupla contagem.

**Tabela 01 – Participação na Especialização Produtiva do Setor Primário em Santa Maria entre 1980 e 2010 em %**

Ano\Base	1985	1990	1995	2000	2006	2010
Região	4	0	1,83	1,10	0,92	0,92
Estado	0	0	0,55	0,73	0,73	0,73
<b>Total</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>2,38</b>	<b>1,83</b>	<b>1,65</b>	<b>1,65</b>

Fonte: Elaboração Própria a partir do Cálculo do Quociente Locacional.

A análise da tabela permite identificar quando a base é a região que, em 1985, possuía 4% das especializações, com destaque para a extração mineral, com índice de 1,07. Em 1990, não há nenhuma especialização produtiva. A partir do ano de 1995, com 546 itens pesquisados, apresenta uma participação de 1,83% e, a partir daí, inicia um processo de redução da especialização para 1,10%, estabilizando-se em 0,92% nos demais anos. Em 1995, surge como especializados os setores da produção mista: lavoura e pecuária; a exploração florestal; o cultivo de flores, plantas ornamentais e produtos de viveiros, com índice de 1,27. No ano 2000, embora a produção mista lavoura e pecuária seja especializada com 1,02, destaca-se a especialização no cultivo de flores, plantas ornamentais e produtos de viveiro; criação de ovinos; exploração florestal; e aquicultura e serviços relacionados, com 1,27. Em 2006, destaca-se a especialização no cultivo de flores e plantas ornamentais; criação de aves; e extração de minerais não metálicos, com 1,26. Em 2010 destaca-se a horticultura, com 2,96.

A importância produtiva, quando o Estado é referência, somente surge após a estratificação no ano de 1995 e destaca-se a especialização na extração de pedra, areia e argila com 2,40; no ano 2000 destaca-se a especialização na aquicultura e serviços relacionados, com 31,09. Em 2006 e 2010, destaca-se a especialização da horticultura, com 2,96 e 1,33, respectivamente. Tanto na Região quanto no Estado, o setor primário não possui uma atividade dominante na especialização no período, ocorrendo continuamente alternância das especializações produtivas.

A produção primária de Santa Maria está distribuída da seguinte maneira: parte voltada para o mercado interno e outra para o mercado externo, respondido por todos os entrevistados. Porém, 50% dos entrevistados destacaram que a produção de arroz e soja é exportada, a primeira internamente, para os estados como São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais e, a segunda, para o mercado mundial em sua totalidade. 7,14% dos atores sociais responderam que a pecuária de corte destina uma parte para o mercado interno, e a outra, para o mercado externo. Estas atividades destinam-se à exportação, em grande parte *in natura*, sem agregação de valor, torna o desenvolvimento dependente de fatores externos, ou seja, torna as forças endógenas dependentes dos forças exógenas.



As condições endógenas destacadas por Boisier (1999), representadas pelos recursos existentes no território, como o relevo e o clima, foram destacadas por 85,71% dos atores sociais, como favoráveis ao bom desempenho das atividades primárias, e 14,29% consideram não favoráveis. Estes fatores endógenos, para as culturas de arroz e soja, e a criação de bovinos de corte, não são empecilhos ao seu desenvolvimento, e as respostas desfavoráveis refletem atores sociais pessimistas que atribuem a um evento desfavorável esporádico, como um ano de seca, por exemplo.

Os fatores locais existentes no território por si só, favoráveis ou não, não geram desenvolvimento espontâneo, e a intervenção dos atores sociais, agentes da tomada de decisão, buscando promover o desenvolvimento, são fatores-chave no processo de geração de desenvolvimento endógeno e autossustentado. Como visto anteriormente, os recursos principais de produção, relevo e clima são favoráveis para a maioria dos atores sociais, verificou-se a existência de interação entre atores sociais e recursos no território, através da introdução de melhorias. Para 92,86% dos atores sociais, foram introduzidas melhorias no setor primário, e apenas 07,14% consideram que não foram introduzidas nenhuma forma de melhoramento.

Entre os melhoramentos introduzidos no setor primário, foi destacado pelos entrevistados em 35,71%, o uso de novas tecnologias através do plantio direto, 14,29% consideram o uso de novas variedades de sementes (agricultura de precisão). 14,29% dos entrevistados consideram como inovação: o incremento para armazenar água para irrigação; o pastoreio rotativo e técnicas de conservação do solo; o uso de sementes geneticamente modificadas; e a busca da otimização dos custos. 7,14% dos entrevistados destacaram como inovação o projeto 10 que aumentou em 40% a produtividade do arroz e o plantio pré-germinado. Realmente, pode-se considerar tais citações como dignas de melhoramentos produtivos, que aumentaram significativamente a produção e a produtividade, mas também salienta-se que não possuem o caráter de dentro do território, não surgiram de dentro para fora, mas sim caracterizam uma absorção imposta de fora para dentro, constatando a influência das forças exógenas sobre as forças endógenas.

Na tabela 02 podem ser identificadas as propensões a investir em melhoramentos pelo setor primário de Santa Maria.

**Tabela 02 – Propensão a Investir em Melhoramentos no setor primário de Santa Maria**

	<b>Frequência</b>	<b>Frequência %</b>
Açudes/reservatórios	12	85,71
Aplicação de Calcário	09	64,29
Construção de Secadeiras	01	07,14
Construções de Galpões	03	21,43
Maquinas/implementos Agrícolas	08	57,14
Silos e Armazéns	13	92,86
Sistema de Irrigação	11	78,57
Outros	04	28,57
<b>Total</b>	<b>61</b>	

Fonte: Elaborada pelo autor - Dados da pesquisa de campo.

Boisier (1999) destaca que a busca de respostas dos atores sociais pode assumir diversas formas para dar respostas às possíveis deficiências existentes. A primeira preocupação é dar resposta às restrições financeiras impostas pelo sistema capitalista e, desta maneira, estão propensos a realizar investimentos, com 92,86% das respostas, em silos e armazéns, tornando-se independentes de armazenamento de terceiros, obtendo melhores retornos financeiros, através de preços mais elevados, comercializando fora do período da safra, onde a oferta é menor e o preço é maior. A segunda propensão refere-se a fazer frente às restrições naturais impostas pelo território, que embora esporádicas, como os períodos de estiagem, influenciam o retorno financeiro, causando descapitalizações em um setor de grande vulnerabilidade. Sendo assim, 85,71% dos atores sociais estão propensos a investir na construção de açudes e reservatórios e 78,57% dos atores sociais estão propensos a investir em sistemas de irrigação, porém, tais investimentos são considerados onerosos ao setor que se encontra descapitalizado.

Nas relações mais imediatas do sistema produtivo, 64,29% dos atores sociais estão propensos a utilizar calcário e correção de solo, seguidos da busca de modernização de máquinas e implementos agrícolas, com 57,14%, seguida da construção de galpões com 21,43%, seguida de 28,27% das propensões a investir em sementes melhoradas geneticamente e unidades de beneficiamento de grãos. A tomada de decisão no setor primário caracteriza-se na existência do imediatismo em atender às mudanças das relações capitalistas de produção; máquinas e implementos representam novas tecnologias à disposição no mercado que, em um setor descapitalizado, necessita de financiamentos dos programas oficiais do governo, amortizados em longos períodos, necessita de volumes maiores de produção, justificando a necessidade da introdução de melhorias na atividade produtiva. Estas relações seguem a dinâmica de subordinação existente no sistema capitalista de produção, em que o setor primário é dependente das inovações desenvolvidas fora do seu entorno. Não se trata de negar

o avanço tecnológico como fator de desenvolvimento, pelo contrário, seguindo o Vázquez Barquero (2001), a acumulação de capital e o progresso tecnológico são, indiscutivelmente, fatores-chave no crescimento econômico e identificam o caminho para o desenvolvimento autossustentado. Porém, naqueles setores em que as relações capitalistas estão consolidadas, são dinâmicas e modernas dentro destas relações capitalistas de produção, as exigências são menores, como construção de unidades para secar arroz, destacado apenas por 7,14% dos atores sociais. Compreende-se claramente que os procedimentos utilizados pelos atores sociais, instituições e unidades familiares no setor primário são direcionadas para atender demandas externas, contrariando as idéias de Bosier de que estas relações podem ser utilizadas para a geração de desenvolvimento autossustentado.

Contraditoriamente, e opondo-se às respostas anteriores em relação ao relevo e clima favoráveis ao desempenho das atividades primárias, os atores sociais destacaram gargalos ou problemas que constituem barreiras ao próprio desenvolvimento do setor primário de Santa Maria, sendo citada, por 28,57%, como principal gargalo, as mudanças das condições climáticas. Dentro desta resposta, 7,14% dos atores sociais consideraram os efeitos climáticos gerados pelo “efeito estufa”, “*el niño*” e “*la niña*” como o principal gargalo, relacionado com as incertezas na tomada de decisão no setor primário. Destacaram, ainda, 14,29% a precariedade dos mananciais e das barragens para desenvolver a irrigação no Município. Tais afirmações, pertinentes como fatores negativos ao desenvolvimento, podem ser atribuídas às próprias relações do desenvolvimento, intrínsecas ao sistema capitalista. As mudanças climáticas têm origem nas relações de produção do sistema, que se apodera do meio natural como parte do seu próprio sistema de produção, como fontes inesgotáveis de recursos gerando, através das escalas de produção, redutoras de custos unitários, volumes de poluentes, muitas vezes, como é o caso, em regiões distantes, mas que afetam a Região em estudo. Também se destaca que a forma de utilização dos recursos naturais do solo, baseada nos moldes fordistas de produção, reduzem os mananciais, e no longo prazo, tornam-se empecilhos à geração de oportunidades de desenvolvimento futuro, como as restrições dos mananciais.

As demais respostas, que representam 7,14%, destacaram, como gargalos ao desenvolvimento, a falta de assistência técnica, através de um trabalho voltado para o campo; a falta de escala de produção e organização da cadeia produtiva, no setor de hortigranjeiros; o preço do arroz, que muitas vezes, está próximo dos custos de produção; e insegurança jurídica, promovida pelo novo Código Ambiental; infraestrutura das estradas rurais de péssima qualidade, principalmente das pontes rurais que possuem larguras menores do que o

tamanho das colheitadeiras; endividamento e descapitalização elevado e falta de mão-de-obra qualificada para exercer as atividades rurais. Neste jogo entre Estado e Região, como definido por Bosier (1999), em Santa Maria não se percebe a integração, no sentido de geração de desenvolvimento, a assistência técnica é de competência do Governo Estadual (Emater/Ascar), mas as pesquisas agropecuárias são de competência do Governo Federal (Embrapa). Ambas atendem demandas abrangentes ou específicas para atender cada região ou aos próprios interesses do sistema capitalista como, por exemplo, o desenvolvimento de cultivares de cana de açúcar no projeto biotecnológico nacional, porém a organização do sistema produtivo ou da cadeia produtiva no setor de hortigranjeiros de Santa Maria é de ordem local, como citado por Vázquez Barquero (2001) e está associada à política econômica local, no sentido de que os atores sociais e as instituições são mais aptos a realizar todas as mudanças necessárias a sua estruturação, levando em consideração as especificidades regionais do desenvolvimento endógeno.

O jogo travado que transforma crescimento em desenvolvimento, apresenta um papel preponderante capaz de impulsionar o crescimento, destacado por Bosier (1999), que é o Estado, no sentido de propiciar as condições necessárias ao pleno desempenho das atividades. Desta maneira, e com base levantada da estrutura produtiva no setor primário, considerou-se um conjunto de formas de atuação do governo territorial vinculado a lograr ou a estimular o desenvolvimento. Primeiro, abordaram-se as condições da infraestrutura das estradas rurais, sendo que 57,14% dos atores sociais consideram boas; 27,57% consideram regulares e ruins; péssimas 07,14%; mas nenhum ator social classificou as estradas rurais como ótimas. As estradas rurais do Município de Santa Maria são de chão batido e recebem patrolamento em um intervalo de 6 (seis) meses. Como constatado anteriormente, apresentam falhas, por exemplo, no atendimento das especificações técnicas das máquinas agrícolas mais largas que as pontes das estradas rurais.

Outro ponto abordado, em relação à infraestrutura, foram as condições de escoamento da produção primária. A infraestrutura das condições de escoamento da produção é considerada boa para 71,43%; regular 21,43%; e ruim por 7,14%. Colheita e escoamento da produção são eventos praticamente simultâneos. Os principais produtos produzidos em Santa Maria são exportados; internamente, o arroz vai para outros estados, como São Paulo e Rio de Janeiro, e a soja é destinada para fora do país, conduzidos por canais especializados, formados em redes e com uma estrutura dinâmica, conjuntamente integrada às redes modais, ferroviária ou rodoviária, que em pouco tempo escoam a produção.

Também em relação à infraestrutura, questionam-se as condições de armazenamento no Município de Santa Maria. Os atores sociais responderam em 64,29% que são boas; 21,43% consideram regular e 7,14% consideram ruins ou péssimas. O Município de Santa Maria não possui nenhuma unidade pública de armazenamento como, por exemplo, a Companhia Estadual de Silos e Armazéns (CESA). Destaca-se que as condições de armazenamento dos exportáveis, arroz e soja, o primeiro devido a sua produção estar presente há várias décadas na Região da Metade Sul, e a segunda, participante de uma estrutura produtiva internacional podem ser consideradas boas. Porém, as demais atividades rurais ainda carecem de infraestrutura adequada, por exemplo, o armazenamento do leite nas propriedades, que necessita de resfriamento para não perder suas características e influenciar na qualidade.

As informações coletadas referentes à infraestrutura para a utilizar sistemas de irrigação, deixaram claro o problema enfrentado pelas culturas, exceto do arroz, totalmente irrigado, salientado anteriormente como possuidor de uma infraestrutura integrada e consolidada. Mas as demais atividades, não somente quando a seca se prolonga, mas com a redução das precipitações, ficam vulneráveis, e a falta de irrigação compromete a produção. Para 28,57% dos atores sociais, as condições para utilização de sistemas de irrigação são boas, ficando claro o direcionamento das respostas para o cultivo do arroz. Os demais atores sociais consideram regular, ruim ou péssimas a infraestrutura para utilização de sistemas de irrigação, em 35,71%, 28,57% e 7,14% respectivamente. Também informaram que, para o setor primário ter condições de intensificar o uso dos métodos e sistemas de irrigação, carecem de uma política de incentivos por parte do governo, com linha de crédito e financiamento a juros reduzidos, voltados para as lavouras do seco, como milho, soja, sorgo, trigo e até mesmo pastagens. Ainda salientaram que esses incentivos devem abranger financiamentos para a construção de açudes e de reservatórios, para o armazenamento de água, considerados deficitários, no Município, pelos atores sociais.

Buarque (2002) salienta que compete aos atores sociais e a sociedade local estruturarem-se e se mobilizar, com base nas suas potencialidades, para mobilizar e explorar as potencialidades e contribuir para elevar as oportunidades sociais e a viabilidade e competitividade da economia. Embasadas nesta perspectiva, coletou-se informações sobre a mobilização local no setor primário, no que compete transformar a realidade local, usando as oportunidades exógenas, geradas fora da região.

A tabela 03 refere-se à introdução de melhoramentos tecnológicos no setor primário, e as respostas dividiram-se em 35,71% regular; boas e péssimas 28,57%, respectivamente.

**Tabela 03 – Introdução de Melhorias Tecnológicas no setor primário**

<b>Classificação</b>	<b>Frequência</b>	<b>Frequência %</b>
Boas	04	28,57
Regulares	05	35,71
Ruins	04	28,57
Péssimas	01	7,14
	<b>14</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Elaborada pelo autor - Dados da pesquisa de campo.

Porém, destaca-se o caráter imediatista do setor primário em dar respostas rápidas às próprias relações de subordinação capitalista de produção. Assim, o setor primário procura fornecer respostas rápidas em termos de volumes de produção, para gerar receitas e amortizar os empréstimos contraídos para realizar investimentos em máquinas, equipamentos e insumos modernos tecnologicamente. A introdução de melhorias pelo setor primário ocorre no sentido do setor produtor para o setor agrícola, ou seja, o setor primário é um absorvedor de novas tecnologias. Os atores sociais classificam a introdução de melhorias no solo como ótima 7,14%, boa para 64,29%, e regular e ruim tiveram o mesmo percentual 14,29%. Destaca-se a forma de subordinação do setor primário nas relações capitalistas de produção de um fator chave para acumulação de capital. A utilização da tecnologia é destacada por Vázquez Barquero (2001) como fator-chave para o progresso tecnológico e para a acumulação de capital. O setor primário é refém das mudanças, que são de fora ou forças exógenas; ocorrendo a mudança, o setor é praticamente obrigado a introduzi-la no processo produtivo.

A agregação de valor é considerada como uma forma de geração de desenvolvimento endógeno que, juntamente com a ativação social, faz parte da mobilização dos atores sociais na busca do desenvolvimento. Entendendo território como utilizado, segundo Santos & Silveira (2006), uma das formas de agregar valor é através do desenvolvimento de agroindústrias integradas ao setor primário que, além, da transformação das matérias-primas, agregam valor ao produto interno e, estando presentes no território, atendem aos conceitos de Boisier (1999) sobre desenvolvimento endógeno. Os atores sociais responderam que o processo de transformação das matérias-primas é regular para 50% deles. As demais respostas consideram bom para 28,57%; ruim para 14,29% e péssimo para 7,14%.

Na Região da Metade Sul, a cadeia produtiva do arroz possui a agroindústria mais dinâmica e, juntamente com os frigoríficos, transformam e distribuem parte para o mercado interno, através dos supermercados que, organizados em redes, atendem interesses de fora da Região, promovem a transferência de renda de dentro para fora da Região, e atendem a forma capitalista de reprodução e de apropriação do lucro. Neste caso, a formação atua no sentido

contrário do desenvolvimento do território, como citado por Boisier (1999) e Vázquez Barquero (2001) que, para ganhar competitividade com escalas de compra, atua em diversas regiões na apropriação do lucro. A reduzida transformação das matérias-primas, dentro do território onde são produzidas, gera um fluxo negativo de recursos financeiros ou “vazamento”, que se transfere do setor primário para o setor secundário ou terciário, localizado fora do território de origem de produção. Devido a estas características, a economia primária de Santa Maria transfere renda para outros setores, geralmente localizados fora do município.

A Região organizada contém seu próprio potencial endógeno, citado por Boisier (1999), e a inovação, parte integrante do empreendedorismo, é uma das formas de organização dos atores sociais para desenvolver o território. Desta forma, buscou-se saber a existência de um setor primário dotado de um processo de criação de inovações. O setor é considerado como inovador para 57,14%, e não inovador para 42,86%. Mas quais são as inovações introduzidas no setor primário agrícola de Santa Maria? Os atores sociais que afirmaram que o setor primário agrícola é inovador, responderam que as inovações implementadas são o plantio direto, a correção de solo, a agricultura de precisão e a utilização de sementes geneticamente modificadas. Todas estas inovações foram impostas pelo setor de transformação, originaram de cima para baixo. Tais inovações não surgiram no interior do município, mas sim fora, sendo apenas adotadas pelo setor primário, caracterizando como absorvedores de inovações ou seguidores das mudanças impostas pelo mercado à jusante.

Os atores sociais, em 7,14%, destacaram que o setor primário de Santa Maria está começando a ser inovador (dentro das características salientadas anteriormente), sendo um processo lento. As relações de subordinação capitalista disseminam a introdução de inovações, primeiro nas lavouras de ponta, por um conjunto dinâmico de produtores rurais inovadores, principalmente nas culturas de soja e de arroz e, posteriormente são disseminadas nas demais culturas, consideradas menos dinâmicas. Também existe um grupo não inovador, representado principalmente pelos agricultores familiares, segundo os mesmos 7,14% dos atores sociais. O setor primário agrícola de Santa Maria é formado e dividido em classes.

A existência de classes sociais determina que os agentes econômicos desprovidos de capital e de informação, como os agricultores familiares, são inviabilizados de introduzir as inovações com a mesma rapidez dos setores de ponta da economia santa-mariense. A introdução das inovações está inserida nas relações capitalistas de acumulação e subordinação entre as diversas classes sociais. Um ator social destacou o seguinte: “a inovação introduzida

na agricultura faz parte do chamado “pacote tecnológico”, desenvolvido pelos setores que realizam pesquisas, representados por indústrias de máquinas e de equipamentos, indústria química e indústrias de sementes. A não utilização do pacote tecnológico, por parte dos agricultores, significa atraso em termos de produção e produtividade. A mudança ou a inovação do setor agrícola é desenvolvida de acordo com o interesse do setor que controla, de maneira indireta, a produção, para garantir a oferta agrícola de alimentos e de matérias-primas, com qualidade e quantidade, impondo ao setor as inovações que assimilam e absorvem com facilidade as mudanças”. As relações de subordinação das inovações do setor primário agrícola em relação ao setor industrial, caracterizam-se na idéia de Milton Santos (1996), quando afirma que, na democracia de mercado, o território é o suporte das redes que transportam regras e normas utilitárias, parciais, parcializadas, egoístas (desde o ponto de vista dos atores hegemônicos), e decidem as verticalidades. E, ao mesmo tempo, as horizontalidades, hoje debilitadas, vêm-se obrigadas, com suas forças limitadas, levando em conta a totalidade dos atores.

Em relação ao setor primário, também foi analisado a pecuária de Santa Maria. Neste setor os principais geradores de renda e de emprego são o gado de corte para 57,14%, o gado de leite para 28,57%, e a criação de cavalo crioulo, citada por 14,28% dos atores sociais. Conforme identificado na parte histórica da formação territorial da Região da Metade Sul, a criação de gado bovino de corte é a principal fonte geradora de renda, e constitui a parte mais dinâmica do desenvolvimento primário.

Na tabela 04, questionaram-se os atores sociais sobre em quais itens os pecuaristas do Município de Santa Maria estão mais propensos a realizar investimentos. Na pecuária, há um setor formado por atores sociais dinâmicos, procurando transformar o setor frente às mudanças, como citado por Bosier (1999); e o segundo, formado por pecuaristas tradicionais e conservadores.

**Tabela 04 – Propensão a Investir em Melhoramentos na Pecuária**

	<b>Frequência</b>	<b>Frequência %</b>
Confinamento	04	28,57
Contratações de Médicos Veterinários	01	7,14
Importação de matrizes/semem	06	42,86
Investimentos em Cabanhas	04	28,57
Investimentos em pastagens	14	100,00
Melhoramentos genéticos	12	85,71
Outros	04	28,57
<b>Total</b>	<b>61</b>	

Fonte: Elaborada pelo autor - Dados da pesquisa de campo.



Segundo a tabela 04, o setor pecuarista está propenso, em 100%, a investir em pastagens; seguido de melhoramentos genéticos, com 85,71% e de importação de matrizes ou sêmem. A realização de confinamentos, principalmente para garantir alimentos para os animais, durante o período do inverno, onde o pasto é mais escasso devido às geadas, foi citado por 28,57%. Destaca-se que os produtores de leite estão mais propensos a realizar confinamentos, devido à queda da produção de leite na entressafra, o que provoca redução da renda. Embora o preço do litro do leite aumente para o consumidor final em função da redução da oferta, esse benefício é somente para o setor de transformação, lembrando que a produção leiteira de Santa Maria é industrializada fora do Município. Também foi destacado que os pecuaristas estão propensos a investir na compra de touros e na inseminação artificial, por 14,29% e 7,14%, respectivamente.

Em relação ao destino da produção do setor primário da pecuária de Santa Maria, os atores sociais, em 57,14%, responderam que o destino da produção de carne é voltada para o mercado externo, ou seja, exportação. Entre as opções, para o mercado interno e parte para o mercado externo, ambas tiveram o mesmo percentual 21,43% das respostas. Semelhante à produção primária agrícola, o setor primário da pecuária, em sua maior parte é destinada para fora do território de Santa Maria e, novamente salienta-se a existência de “vazamento” da renda. Tem-se o seguinte: a produção primária da agropecuária ocorre internamente no território, mas a transformação e a agregação de valor é realizada fora do território.

Os atores sociais do setor primário da pecuária apontaram como gargalos ou problemas existentes em Santa Maria, para 21,43%, a falta de pastagens para alimentação dos rebanhos nos períodos de escassez no inverno; para 14,29% dos atores sociais, o clima que destrói as pastagens no período de inverno e a falta de inovação são desfavoráveis, bem como a falta de investimentos em genética. Os demais, representando 7,14% do total das respostas, destacaram os problemas de comercialização, a falta de produtos na entressafra; o controle dos preços da carne bovina por um frigorífico nacional (Friboi); a característica extensiva de criação de cria e de recria; a necessidade de melhorias nos campos através da adubação e correção do solo, a fim de melhorar os campos nativos; as barreiras sanitárias; e a falta de qualificação dos pequenos produtores em relação à busca de melhorias genéticas.

Arguindo sobre os problemas enfrentados pela pecuária, um dos atores sociais ponderou que: “a produção pecuária em Santa Maria, livre de febre aftosa com vacinação, não apresenta restrição nos Estados Unidos e na União Europeia. A carne da pecuária gaúcha possui qualidade superior à carne produzida no Brasil central de raças indianas, apresentando uma carne mais dura. O gado criado no Rio Grande do Sul é de origem europeia, que possui

uma camada de gordura no meio das fibras, facilitando o cozimento e deixando “suculenta” a carne”. Tal afirmação nos remete à teoria de Boisier (1999) em que existem, no território, fontes potenciais para a geração de desenvolvimento. A qualidade superior às demais regiões produtoras, que encontra um mercado consumidor como o Americano e o Europeu, constitui um potencial dentro do território, mas deve ser observada a forma como ocorrem as relações de produção, como citado por Marx (1996; p. 51): o modo de produção capitalista representa grandes etapas do desenvolvimento, cujo princípio explicativo reside na correspondência entre as relações de produção e o caráter das forças produtivas. Observa-se que, dentro das complexas relações capitalistas de produção e de integração produtiva entre os locais de produção e os centros de comercialização, há uma intensa subordinação deste setor. Primeiro, ao voltar-se para o mercado externo os animais devem ser rastreados por satélite, o que permite um controle do processo de produção, de quantidade e de qualidade; segundo, a imunização dos animais, no caso da febre aftosa, é barreira para a comercialização e no caso de qualquer vestígio, suspende-se a comercialização, acarretando prejuízos aos produtores, através da redução dos preços. Terceiro, os fornecedores, os pecuaristas, entregam a matéria-prima sem agregação de valor aos frigoríficos que controlam praticamente toda a produção e se encaixam em uma divisão internacional da produção e da comercialização, ao fornecerem para grandes redes distribuidoras atacadistas e varejistas dos Estados Unidos e da Europa.

A organização do território pelos atores sociais, redefinindo estrategicamente a Região, como citado por Bosier (1999), é uma das questões fundamentais para a geração do desenvolvimento. A organização do setor produtivo independe de políticas externas e está dentro do território. Uma questão estratégica para o desenvolvimento de um setor é a sua capacidade de inovação. Metade dos atores sociais responderam que a pecuária é inovadora, e os outros 50% responderam que não é inovadora.

A pecuária é a primeira atividade econômica da Região da Metade Sul, é a mais antiga, é um setor tradicional, e as propriedades rurais (em sua maioria grandes extensões de terras) são heranças, passadas de geração em geração. O setor pode ser classificado como conservador e não inovador. Para se ter uma idéia do conservadorismo, na década de 1980 e 1990, o tempo, entre o nascimento dos animais até a engorda, ou seja, para completar o ciclo de vida do animal, pronto para o abate, e ser transformado em receita, chegava-se a uma média de oito anos, ou seja, o giro ocorria de oito em oito anos, utilizando o pastoreio em campos nativos e sem formação de pastagens nos períodos de inverno, quando as pastagens nativas ficam pouco nutritivas devido às fortes geadas que queimam o pasto. É somente no final da década de 1990, com a introdução do cultivo de pastagens no período do inverno, que

o ciclo de produção reduziu o tempo, entre o nascimento e a engorda para venda, para um período de dois anos, o que permite realizar quatro giros, enquanto que, no período anterior, realizava-se apenas um giro. Essa mudança, embora importante para o aumento da renda no setor, não pode ser considerada como uma inovação da pecuária, mas uma consequência da chamada integração pecuária e lavoura, forçada pelo aumento da demanda por campos para cultivar soja, o que possibilitou transformar campos nativos (brutos) após a colheita, em áreas de pastagens, e da pressão exercida pelos movimentos sociais principalmente do Movimento Sem-Terra (MST), para ocupar as chamadas “terras improdutivas”.

Na pesquisa *in loco*, constatou-se que a última transformação considerada como inovação na agropecuária é a integração entre pecuária e lavoura. Esta integração mostra-se especializada na região e no Estado, em 1995, na produção mista: lavoura e pecuária com quociente locacional de 1,27 e 1,19, respectivamente; continua especializada no ano de 2000, com 1,02 na Região, mas perde importância no Estado. Para os demais anos, 2006 e 2010, tanto a Região como o Estado deixa de ser especializada. Destaca-se que a integração lavoura e pecuária é benéfica para agricultores e pecuaristas. As principais culturas da Região da Metade Sul possuem ciclo de produção de 3 a 4 meses, e a vigência dos contratos entre pecuaristas e agricultores é realizada, geralmente, para o período. Nos primeiros contratos, os agricultores pagavam o arrendamento no início da preparação do solo para o cultivo, com pagamentos em valores equivalentes, em espécie, com determinadas sacas de produto estipuladas, com base na média da produção da região. A renda é garantida ao pecuarista, antes do uso da terra e o risco do negócio é repassado aos agricultores e, de maneira indireta, diluído nos seguros agrícolas. Após a colheita o pecuarista retoma a área, antes cultivada, agora trabalhada, praticamente pronta para o plantio de forrageiras, com custos reduzidos aos pecuaristas, coloca os animais para engorda, retirando-os na etapa seguinte, quando é retomada a área para o cultivo de cereais. Para os agricultores, além de aumentar a área de cultivo, permite obter ganhos de escala. O cultivo em campos nativos aumenta a produção com custos menores (reduzido uso de fertilizantes em áreas com grandes quantidades de massa orgânica), aumenta a receita e os lucros. Este modelo de produção, em que leva a região a cooperar para obter ganhos de escalas e de competitividade é o que Boisier (1999) chamou de modelo de desenvolver uma região. A integração é o resultado da redução da renda da pecuária nas propriedades rurais e pelos eventos externos como o Movimento dos Sem-Terra.

De maneira geral, o setor primário, pecuária ou lavoura, pode ser considerado como inovador? Se não pode ser considerado inovador, de onde vêm os melhoramentos que se

transformam em aumento da produção e da produtividade? As inovações para o setor primário são produzidas pelo setor industrial (de capital ou de insumos) ou através de órgãos de pesquisa ligados a ela que, constantemente, criam novos métodos, processos para aumentar e garantir a oferta de alimentos e de matérias-primas, tornando, assim, o setor primário dependente das inovações geradas, sempre fora do setor primário, o que descaracteriza o setor como criador de inovações, mas sim como tomador de inovações.

O papel do setor primário na geração do desenvolvimento ocorre através da liberação de mão-de-obra para outros setores; fornecendo alimentos e matérias-primas; transferindo capital; gerando divisas; e servindo de mercado consumidor. O setor primário de Santa Maria cumpre todos os papéis, fornecendo mão de obra para a construção civil; atua no fornecimento de alimentos e de matérias-primas; parte do capital urbano já foi rural; e constitui mercado consumidor de máquinas, de equipamentos, de adubos, de inseticidas, de herbicidas e de sementes e das inovações promovidas pelo setor industrial, bem como as divisas geradas retornam para o setor terciário, comércio e sistema financeiro.

Através do cálculo do Quociente Locacional, comprovou-se a relação do setor primário no fornecimento de alimentos e de matérias-primas e na atuação como mercado consumidor. Quando a região é referência, em 1985 e 1990, o setor secundário voltado para a agricultura é especializado na indústria química de produtos farmacêuticos, veterinários e perfumaria, com 1,21 e 1,22; respectivamente. Em 1995, a transformação de matérias-primas possui uma participação de 1,28% nas especializações, sendo mais expressiva no abate de reses, preparação de produtos de carne, com 1,26. A produção industrial voltada para o setor primário possui duas especializações, representando 0,37%, sendo especializada na fabricação de fertilizantes fosfatados, nitrogenados e potássios, com 1,27, e na fabricação de máquinas e equipamentos com especialização de 1,22. No ano de 2000, cresce a participação do setor de transformação com utilização de matérias-primas, na ordem de 0,37%, passando de 1,28% para 1,65%, sendo o abate de aves e outros pequenos animais especializado de 1,28. A fabricação de fertilizantes fosfatados, nitrogenados e potássicos é especializado em 1,28. No ano de 2006, o setor de transformação de matérias-primas do setor primário cresceu a participação em 0,37%, passando de 1,65% para 2,02%, possuindo o setor de fabricação de massas alimentícias especialização de 1,26. Neste ano, o setor de transformação possui especialização na fabricação de adubos e fertilizantes, com 1,26 e na fabricação de máquinas e equipamentos para a agricultura e pecuária, exceto para irrigação, com 0,37%. No ano de 2010 o setor de transformação de matérias-primas possui 1,65% das especializações, reduzindo sua participação em 0,37%, em relação ao período anterior analisado, sendo mais

expressivo a fabricação de especiarias, molhos, temperos e condimentos; a fabricação de alimentos e pratos prontos, com 1,25 de especialização, e a fabricação de adubos e fertilizantes é especializada em 1,24.

Quando se considera o Estado do Rio Grande do Sul, apresenta especialização a partir do ano de 1995, com participação de 1,65% na transformação de matérias-primas, sendo mais expressiva a especialização de abate de reses, preparação de produtos da carne, com 1,41. No ano de 2000, este setor cresce para 2,02, com aumento de participação de 0,37%, sendo especializado na fabricação de massas alimentícias, com 7,73. Em 2006, é especializado no abate de reses, exceto suínos, com 3,01 e participa com 0,73% do total. No ano de 2010 é notável a especialização no abate de reses, exceto suínos, com 2,78, com participação de 0,92% do total. Em 2010, o setor de transformação, voltado para o setor primário, é especializado em dois setores, fabricação de adubos e fertilizantes, com 1,45, e na fabricação de máquinas e equipamentos para agricultura e pecuária, exceto para irrigação, com 1,04.

Através da utilização dos sistemas produtivos locais, as economias são capazes de transformar as externalidades em desenvolvimento, utilizando as matérias-primas existentes no território, salientado por Vázquez Barquero (2001), a forma de organização da produção condiciona os processos de desenvolvimento, facilitando ou limitando a dinâmica econômica. A formação de agroindústrias familiares, além de agregar valor à produção local, retém renda na origem da produção, aumenta a arrecadação de impostos, evita “vazamentos de renda” e gera desenvolvimento endógeno no território. Para 85,71% dos atores sociais, menos de 10% do que é produzido no setor primário, é transformado pelas agroindústrias, e 14,29% consideram que é menos de 30%. Constata-se que esta forma de comercialização *in natura* promove vazamento da renda, caracterizando a forma de desenvolvimento determinado por forças exógenas, de fora para dentro.

Seguindo as idéias de Vázquez Barquero (2001), que define o desenvolvimento endógeno, como novo paradigma, associado à política econômica local, interrogou-se sobre a existência de incentivos por parte do jogador, definido por Boisier (1999) como o Estado, ao qual corresponde o papel de criar as condições para o crescimento econômico (mediante o manejo dos processos e a determinação do quadro da política econômica). Entende-se que a formação de agroindústrias, principalmente as de origem familiar, são mais eficientes na condução do processo de consolidação desenvolvimento endógeno, e cabe ao Executivo local incentivar a sua formação. Os atores sociais, em 64,29%, consideram que há incentivos para a formação de agroindústrias familiares, através do Programa da Secretaria de Desenvolvimento Rural - Pró-Agroindústria. 35,71% dos atores sociais consideram que o incentivo à formação

de agroindústrias familiares são através do microcrédito. Também consideraram, como forma de incentivo, a abertura de linhas de financiamento específica para as agroindústrias familiares; e os programas do Governo Federal de incentivo, citado por 7,14% dos atores sociais, e não há incentivos para formação de agroindústrias familiares, para 35,71%.

Todos os entrevistados têm conhecimento da existência de um local específico para a comercialização de produtos da agroindústria familiar, mas salientam que o local não é disponibilizado pelo setor público, mas organizado pelos atores sociais presentes no território, com o objetivo de comercialização direta entre produtores e consumidores nos Projetos Esperança/Coesperança, organizado pela Igreja Católica. Mesmo incipiente no processo de mudança em promover a integração do sistema produtivo, ficou claro que, em relação à agroindústria familiar, a movimentação dos atores sociais encontra-se alicerçada, com toda uma estrutura montada, administrada e mantida pelo projeto Esperança/Coesperança, mas que, se integrado com o programa de incentivo do Governo Municipal – Pro-Agroindústria, atenderia, o que Boisier (1999) definiu como o conjunto de formas de atuação do Governo territorial, vinculado a lograr ou a estimular o desenvolvimento, sendo que este procedimento sustenta a gestão do desenvolvimento da agroindústria familiar.

Em relação às políticas econômicas na década de 1980, que afetaram o desenvolvimento de Santa Maria, foi destacado por 14,29% dos atores sociais, como negativas, a falta de linhas de crédito e a política de juros elevados. O Plano Cruzado (que segundo um entrevistado “quebrou o setor agrícola”); a inflação responsável pela elevação do custo dos insumos; e a falta de uma política agrícola definida pelo Governo Federal, sendo cada uma delas 7,14%, considerada negativa pelos atores sociais. Os eventos destacados pelos atores sociais ocorridos na década “perdida”, em 1980, influenciaram o desenvolvimento de maneira negativa, ou seja, as políticas desta década originaram-se fora da região, são forças exógenas, como destacado por Oliveira (2003), *apud* Oliveira e Lima, que a política macroeconômica pode afetar positiva ou negativamente determinada região, pois a mesma é decidida pelo governo central (exógena à região).

Porém, os atores sociais consideraram que, na década de 1990, as políticas econômicas que influenciaram positivamente o desenvolvimento de Santa Maria, para 7,14%, foi o Plano Real que voltou a motivar o setor através dos programas “Moder Frota” e “Moder Infra”; e o Programa Nacional da Agricultura Familiar (PRONAF), com juros subsidiados e a queda das taxas de inflação, promovida pelo Plano Real.

As políticas que afetaram o desenvolvimento nos anos 2000 em diante, foram destacadas como positiva a Política do Governo Federal “mais alimentos” por, 21,43% dos

atores sociais, e por 7,14% dos atores sociais, o crescimento das linhas de crédito; as políticas do governo do Estado para aumentar a produtividade das lavouras de arroz; e a política de compra Institucional (30% Poder Público) disponibilizada para aquisição da agricultura familiar. Cabe destacar, como negativo ao desenvolvimento para 7,14% dos atores sociais a insegurança jurídica e o novo Código Florestal. Analisando as respostas para estas três décadas, pode-se afirmar que a década de 1980 foi de mudanças significativas no que tange ao desenvolvimento, mas a década de 1990, principalmente a partir da introdução do Plano Real, caracterizou-se como de oportunidades e consolidou-se nos anos 2000.

Os atores sociais, em 21,43%, reconhecem como pontos fortes existentes no território de Santa Maria o comércio e o setor hospitalar, a educação; a atuação dos Sindicatos (Rural e dos Trabalhadores); a atuação da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Rural, na busca de condições ao homem do campo; as escolas e a oferta de cursos de aperfeiçoamento; o sistema de crédito; o mercado consumidor; a assistência técnica; a prestação de serviços na área médica; produção de arroz que usa tecnologia de ponta; solo e clima propício para agricultura; o setor de serviços considerado como um polo regional; as empresas fornecedoras de equipamentos e máquinas agrícolas; e a logística de Santa Maria, representando cada uma, 7,14% das respostas dos atores sociais.

As oportunidades existentes em Santa Maria destacadas por 7,14% dos atores sociais, foram destacadas a intensificação da agroindustrialização; o crescimento do cooperativismo; ampliação de novas agroindústrias; a localização geográfica; a infraestrutura viária de conexão com todo o Estado e a Lei de incentivo ao empreendedorismo; crescimento da construção civil, expandindo a área urbana; a possibilidade de novos investimentos em tecnologia, através de pesquisas científicas em parcerias com as Universidades; a intensificação do uso da irrigação na agricultura, correção do solo e uso de sementes geneticamente modificadas; e o crescimento da produção de soja.

As debilidades destacadas pelos atores sociais em Santa Maria são as estradas rurais, para 14,29%. As demais respostas foram a falta de empreendedorismo; as deficiências no ensino rural; a falta de entendimento sobre cooperativismo; a desorganização dos produtores, e a falta de “cultura” de produção da pequena propriedade em conciliar culturas de escalas condizentes com a estrutura das pequenas propriedades, como hortas, produção de frutas, a criação de aves e suínos; a pouca vocação empreendedora, característica de uma cultura formada por funcionários públicos; a inexistência de indústrias de grande porte; a frustração da expectativa de realização de investimentos de médio e grande porte; a assistência técnica com qualidade, bem como a burocracia para a legalização das agroindústrias; a dificuldade de

desenvolvimento do associativismo; a falta de incentivo do Município para a agricultura familiar, todas estas repostas representando 7,14%.

Os atores sociais destacaram, como ameaças ao desenvolvimento do município de Santa Maria, o êxodo rural, e a redução da reserva d' água do lençol freático, considerado como grande problema existente no meio rural, para 14,29% deles. As demais respostas, 7,14% cada, consideraram como ameaças, a falta de segurança no campo (crescimento do abigeato); a não industrialização; a falta de planejamento viário projetado para o desenvolvimento, considerando o aumento significativo de veículos transitando nas vias; a infraestrutura, distante do porto de Rio Grande e a falta de um Aeroporto Civil, com linha aérea entre Santa Maria e São Paulo; e a possibilidade de crise econômica nacional trazendo, retração dos funcionários públicos.

Com base em Buarque (2002) ao afirmar que, identificando componentes endógenos (positivos ou negativos) que condicionam seu futuro – potencialidades e problemas – com uma reflexão e interpretação dos movimentos externos (exógenos) naqueles aspectos (positivos ou negativos) que podem influenciar também o desenvolvimento local – oportunidades e ameaças. Constatou-se que na análise das respostas dos atores sociais, os pontos fortes e oportunidades somam 25 respostas. Os pontos fortes representam 60%, e as oportunidades 40%. As debilidades e ameaças somam 20 respostas, sendo que as debilidades representam 65%, e as ameaças, 35% das respostas. Pontos fortes e oportunidades são maiores do que as debilidades e ameaças. Destaca-se que todos os pontos fortes e as oportunidades encontram-se no território, ou seja, são fatores endógenos de desenvolvimento. As debilidades e as ameaças são questões, em sua maioria, da falta de organização dos próprios atores sociais para transformá-las em oportunidades, por exemplo, a desorganização dos produtores rurais, apontada como debilidade, é uma questão de organização dos atores sociais para transformá-la em oportunidade de desenvolvimento endógeno.

Boisier (1999) deixa claro que o Estado, é um jogador importante para a geração de desenvolvimento regional, a ele corresponde o papel de criar as condições para o crescimento econômico, posteriormente transformado pela região em desenvolvimento. Abordou-se uma questão sobre a existência de projetos específicos voltados para o desenvolvimento de Santa Maria, através de projetos de longo prazo como exige o desenvolvimento, e assistidos pelo poder Público Municipal. No período analisado entre 1980 e 2010, foi respondido por 71,43% dos atores sociais, que as administrações Municipais não criaram projetos voltados para o desenvolvimento, e 28,57% dos atores sociais afirmaram que o poder Público Municipal apresentou planos de desenvolvimento. A falta de um projeto voltado para o desenvolvimento



expõe a economia às forças de mercado, limita o desenvolvimento às flutuações e aos ciclos econômicos, que se expandem em períodos de expansão, retraindo ou estagnando, quando a economia estiver em retração.

Através de uma questão de múltipla escolha, coletaram-se informações sobre qual poderia ser a melhor forma para desenvolver Santa Maria, como mostrado na tabela 05.

**Tabela 05 – Setor capaz de Impulsionar/Promover Desenvolvimento**

<b>Classificação</b>	<b>Frequência</b>	<b>Frequência %</b>
Grande Indústria não Ligada a Agricultura	06	42,86
Grande Indústria que transforme matéria-prima local	12	85,71
Micro e pequenas empresas	05	35,71
Micro/pequenas Agroindústrias Familiares	09	64,29
Micro/Pequenas propriedades Rurais Reforma Agrária	00	00,00
Micro/Pequenas Propriedades Rurais	06	42,86
Setor Agrícola através Incentivos Creditícios/Subsídios	05	35,71
Outras	01	07,14
<b>Total</b>	<b>44</b>	

Fonte: Elaborada pelo autor - Dados da pesquisa de campo.

Embora considerando a existência, no território, de mais pontos fortes e oportunidades do que debilidades e ameaças, os atores sociais acreditam no desenvolvimento, através da instalação de grande indústria de transformação das matérias-primas locais para 85,71%, vinda de fora e com capital externo, mas também acreditam no desenvolvimento através das micro e pequenas agroindústrias familiares, 64,29%. Observou-se na pesquisa *in loco*, que se encontra enraizado o ideário do desenvolvimento através da instalação de grandes indústrias de transformação, mas também constatou-se uma mudança no sentido de acreditar no desenvolvimento, através das micro e pequenas agroindústrias familiares. Neste sentido entende-se que as agroindústrias de Santa Maria são determinantes do desenvolvimento endógeno, que segundo Vázquez Barquero (2001), ocorrem em consequência da utilização do potencial e do excedente gerado na região, eventualmente, atrairão recursos externos, assim como ocorrerá a incorporação das economias externas ocultas nos processos produtivos, até então.

O ideário do desenvolvimento vincula-se, na maior parte das respostas, à instalação de uma grande indústria de transformação da matéria-prima local, a possibilidade de desenvolver-se, utilizando potencial existente no território próprio, como recursos naturais e a infraestrutura existente, sem precisar de capitais externos, através da organização interna do território, foi respondida pelos atores sociais em 64,29%, não ser possível desenvolver dessa forma, mas, para 35,71% dos atores sociais, é possível atingir o desenvolvimento desta forma.

Entre os atores sociais que responderam ser possível desenvolver Santa Maria através do uso dos fatores locais, também revelaram que a forma seria através de melhoramentos na infraestrutura produtiva; através do incentivo do empreendedorismo local; através da administração eficiente das instituições públicas e privadas locais, correspondendo a 21,43% das respostas, sendo que os demais, apesar de acreditar, não souberam responder de que forma poderia desenvolver-se.

Há um caráter racional nas respostas que consideram que o desenvolvimento necessariamente depende de recursos externos. Este questionamento levou os atores sociais a imaginar o desenvolvimento necessitar ou ser uma função da realização de vultosos investimentos em capital, através de plantas industriais de grande porte, desconsiderando os recursos existentes no território. Desta forma, desconsideram que somente a partir da organização local e da criação de economias de escalas, que as próprias forças do desenvolvimento se encarregam de atrair capitais externos, como destacado anteriormente por Vázquez Barquero (2001). Para 64,29% dos atores sociais que afirmaram que não há como desenvolver-se, utilizando o potencial existente no território, fundamentou-se da seguinte maneira: tendo em mente que o desenvolvimento somente pode ser atingido através das forças externas ou exógenas e da introdução de capitais, as respostas de 35,71% dos atores sociais centra-se na incapacidade de investimento, seja pública ou privada local. Os demais 7,14% das respostas destacaram como fator limitante a característica conservadora e baixo empreendedorismo; a não disponibilização de recursos financeiros suficientes para alavancar o desenvolvimento; e na ausência de incentivos do Governo Federal, não há como desenvolver-se.

### **5.1.2 Compensação de Políticas Macroeconômicas e Setoriais no Setor Primário**

De acordo com Boisier (1999), há razões macroeconômicas e microeconômicas para preocupar-se seriamente, tanto do ponto de vista intelectual quanto do ponto de vista político, com desenvolvimento territorial. Identificou-se nos anos 80, segundo os atores sociais, que as políticas macroeconômicas e setoriais que compensaram os desequilíbrios existentes e promoveram o desenvolvimento em Santa Maria, foram o processo de transição da política de taxa de juros subsidiadas pelo governo para uma taxa de juros controlada pelo mercado, depois de uma década de altos subsídios a produção rural e os planos de controle da inflação, salientados como eventos negativos ao desenvolvimento. Os atores sociais não lembram da existência de políticas setoriais voltadas para o desenvolvimento de Santa Maria.

Na década de 1990, os atores sociais responderam que a segurança financeira do Plano Real, estabilizando e eliminando o processo inflacionário da década anterior; a criação do Programa Nacional de Agricultura Familiar (Pronaf), que incentivou o setor e as pequenas propriedades, bem como a criação da aposentadoria rural, foram as principais políticas que afetaram, de maneira positiva, o desenvolvimento. Ambas as políticas macroeconômicas não são direcionadas para o desenvolvimento de um setor específico do Município em análise.

Desde o ano 2000 em diante, foram destacados, pelos atores sociais, o programa do Governo Federal “mais alimentos” e a criação de linhas de crédito para o setor agrícola, representaram as principais políticas consideradas como impulsionadoras do desenvolvimento. Em relação a estas políticas um dos atores sociais destacou o seguinte: “a ampliação das linhas de crédito, do programa mais alimentos está sendo mal aplicada pelos agricultores, que estão agindo por impulso na compra de máquinas, amarrando por 10 anos. Ele adquire o trator novo e não vende o usado. Este programa está endividando a agricultura familiar, ao elevar os custos fixos no longo prazo”.

Questionou-se os atores sociais no sentido de identificar quais seriam as políticas importantes para gerar o desenvolvimento em Santa Maria, e em quais áreas. Os atores sociais, em 14,29%, consideram importante a existência de uma política de assistência técnica no campo, trabalhando de forma intensiva junto ao setor; a existência de uma política para melhorar o escoamento da safra, principalmente no que tange à conservação das estradas municipais e rodovias para facilitar o escoamento do modal “porta-a-porta”; e incentivo para novos investimentos de médio e grande porte na indústria de transformação; neste caso, englobando a agroindustrialização; e políticas de incentivo, através da redução de impostos. A grande indústria de transformação novamente é citada como geradora de desenvolvimento. Porém, vem à tona a idéia do desenvolvimento impulsionado pela agroindustrialização. Os demais atores sociais, representando 7,14%, consideram importante para o desenvolvimento, as políticas de apoio ao desenvolvimento tecnológico, investimentos em infraestrutura no Distrito Industrial, e o apoio às pequenas indústrias existentes no Município; responderam também, que devido à existência de um nicho de mercado, geraria desenvolvimento uma política voltada para o incentivo a produção de hortigranjeiros. Segundo dados da Secretaria de Desenvolvimento Rural (2012), as importações do Município de Santa Maria são em torno de R\$ 123.000.000,00 ao ano.

Um importante acontecimento econômico e político de caráter internacional que influenciou a economia brasileira e, principalmente os estados do Sul do Brasil e, em especial, o Estado do Rio Grande do Sul e a Região da Metade Sul, iniciado em meados da década de

1980 e início da década de 1990, foi a integração econômica do Mercosul, atendendo a nova divisão internacional do trabalho da comercialização intra e entre blocos.

Desta maneira, foi questionado se a integração do Mercosul foi positiva ou negativa, ou se não influenciou de maneira alguma na atividade produtiva e no desenvolvimento de Santa Maria, e de que forma ocorreu a influência. Para 21,43% dos atores sociais, a integração do Mercosul foi positiva; 28,57% responderam que a integração Mercosul foi negativa; e, para 50%, a integração do Mercosul não influenciou de maneira alguma a atividade produtiva e o desenvolvimento de Santa Maria. Afetou de maneira positiva ao permitir as trocas de experiência, devido à proximidade de Santa Maria, localizada no centro do Estado, facilitando o intercâmbio, respondida por 14,29% dos atores sociais. Entre as respostas que consideram negativas, 14,29% destacaram que a importação de arroz Uruguaio afetou os preços internos do produto; afirmaram também que a competitividade dos produtos, principalmente originários da Argentina e do Uruguai que, comparativamente, possuem custos 20% mais baixos, e o acordo de troca de produtos agrícolas por produtos manufaturados, desfavoreceu o setor agrícola brasileiro como um todo; nivelou por baixo os custos de produção, sendo que, no Brasil os custos de produção são mais alto, favorecendo, assim, os parceiros, em detrimento da competitividade dos produtos primários, esta foram as respostas de 07,14% dos atores sociais.

Embasado na teoria de Oliveira (2003), *apud* Oliveira e Lima, em que a autonomia de organização social é que pode trazer resultados positivos para a região, por meio “da capacidade de a região criar um conjunto de elementos políticos, institucionais e sociais, capaz de direcionar o crescimento, desencadeado por forças endógenas, para atingir o desenvolvimento no sentido estrito da palavra”, buscou-se identificar se as Instituições que os atores sociais representam, participam de algum programa do Governo Federal ou Estadual de foco desenvolvimentista. Para 71,43% dos atores sociais, as Instituições que representam, participam de projetos desenvolvimentistas, e 28,57% responderam que não participam. Ao analisar as resposta verificou-se que, existindo enquadramento legal, a Instituição, por questões sociais adere, independentemente se o programa é de cunho Estadual ou Federal. Salienta-se que os programas de que comumente participam, são do tipo “troca-troca de sementes” do Governo do Estado, ou de encaminhamento para obtenção de recursos do Programa da Agricultura Familiar – Pronaf. Estas inserções das instituições não se constituem em programas desenvolvimentistas no sentido estrito da palavra, como salientou Oliveira (2003), *apud* Oliveira & Lima, muito menos voltam-se para um setor em específico do Município, já que constituem políticas para todo o Estado ou todo o território nacional,

respectivamente e, na maioria das vezes, estes programas são extintos quando há troca de poder dos governantes ou de “siglas partidárias”, não apresentando um caráter de longo prazo e de continuidade, como exige o desenvolvimento.

Os atores sociais revelaram em 71,43%, que não há políticas, incentivos e atrativos para a geração de desenvolvimento em nenhum dos setores primário, secundário (indústria e agroindústria) e terciário. Porém, 28,57% dos atores sociais consideram a existência para o setor primário de projetos de desenvolvimento elaborados pela Secretaria de Desenvolvimento Rural os chamados “onze prós”, que atualmente constituem a única forma de incentivos e atrativos desenvolvimentistas introduzidos nos últimos anos. Os atores sociais informaram que não há nenhum tipo de incentivo para o desenvolvimento em longo prazo nos demais setores.

Considerando Bosier (1999), que entende que o procedimento de administração do governo através de um conjunto de formas de atuação no território, pode estimular o desenvolvimento, no Rio Grande do Sul a sociedade organizada pode definir o uso do orçamento Estadual, através da votação das prioridades em determinadas áreas específicas, através do Conselho Regional de Desenvolvimento - COREDE. Os atores sociais destacaram que o COREDE é representativo e atuante no desenvolvimento rural; é importante para o desenvolvimento e na inserção estratégica da região, ao promover o associativismo e a articulação macro desenvolvimentista; promove agregação das forças, gerando impacto positivo no desenvolvimento do Município de Santa Maria; é importante porque procura mobilizar e integrar a comunidade, e é capaz de influenciar as decisões do desenvolvimento regional, sendo que cada uma das respostas representam 7,14%, respectivamente. Segundo alguns atores sociais, o COREDE já teve um papel mais atuante, e hoje apresenta pouca participação nas decisões; falta aproximar-se da sociedade e das instituições e precisa realizar um esforço no sentido de gerar mais efetividade e mobilização por parte dos prefeitos; cada uma destas respostas representa 7,14%.

Ponderando as respostas dos atores sociais, o Conselho Regional de Desenvolvimento é dotado de mais pontos positivos na mediação e direcionamento do desenvolvimento, sobrepondo-se em relação aos problemas, que são questões a serem ajustadas pelos atores sociais. A existência do COREDE aproxima a Região com o Estado, os dois jogadores do desenvolvimento definidos por Bosier (1999) que completa, afirmando em especial, esta articulação refere-se à vinculação com o estado, ao tipo de relação que se tem com ele (conflitiva ou cooperativa), e à inserção da região nos laços de decisões do Estado.

### **5.1.3 Ativação Social através dos elementos Políticos, Institucionais e Sociais na geração do Desenvolvimento no Setor Primário**

No entendimento do desenvolvimento regional, torna-se importante analisar a ativação social, considerando os autores Putnam (1996 e 2000), Boisier (1999), Buarque (2002), Pomeranz (2009) e Rivior (2002), que enfatizam na geração de desenvolvimento endógeno, a importância do capital e dos atores sociais de uma região. O destaque é o trabalho de Putnam (2006) que atribui ao Norte Italiano seu maior dinamismo em relação ao Sul, devido à ativação social.

Nas democracias representativas, como no Brasil, a ativação social é através dos representantes eleitos em todas as instâncias. Municipalmente, é representado pelos poderes Executivo e Legislativo. Destaca-se que a organização eficiente destes poderes, ambos representativos, estabelecem relações de confiança com a sociedade, ativando e promovendo decisivamente o desenvolvimento. Considera-se o que Putnam (1996, p. 177) definiu como sendo “o conjunto de características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuem para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas”. Entende-se que as normas para aumentar a eficiência da sociedade, ocorrem através da criação e da aprovação de Leis pelo Legislativo, duradouras e de cunho desenvolvimentista, apoiadas pelo executivo, bem como incentivos fiscais e setoriais.

Putnam (1996) afirma que é necessário haver cooperação – entre o Legislativo e o Executivo. Entende-se que a cooperação deve voltar-se para o desenvolvimento regional. Neste sentido, os atores sociais, em 92,86%, consideram que existem ações coordenadas entre o Legislativo e o Executivo, no sentido de criar e de aprovar projetos voltados para o desenvolvimento, e 7,14% dos atores sociais consideram que não existem tais ações neste sentido. Os atores sociais consideraram a criação pelo Executivo dos chamados 11 Prós e a aprovação pelo Legislativo para geração de desenvolvimento do setor primário, vinculado à Secretaria de Desenvolvimento Rural, que são propostas de longo prazo, sendo que as demais propostas de Leis foram restritas à execução dos planos de governo das administrações municipais, sendo de curto prazo e não voltados ao desenvolvimento.

O desenvolvimento depende do relacionamento entre os poderes, sem divisões na tomada de decisões; quanto mais compactos forem os poderes, maiores e melhores os resultados no desenvolvimento. Procurou-se, através de uma escala de classificação, a relação entre os poderes entre o Executivo e o Legislativo, entre o Executivo e a sociedade, entre o Executivo e os movimentos sociais, entre o Legislativo e a Sociedade, entre o Legislativo e os

movimentos sociais, entre a sociedade e os movimentos sociais, entre o setor primário e os movimentos sociais e entre o setor de transformação e os movimentos sociais. A relação entre os poderes é considerada como boa para 51,02%; regular para 23,47%; ruim para 14,29%, e classificada como péssima para 11,22% dos atores sociais.

Considerando as ideias de Silva *et all* (2008) que a sociedade, através da organização social pode formar associações civis, melhorar eficácia e introduzir inovações no sistema econômico-social, entende-se que a organização da sociedade brasileira é representativa nos “movimentos sociais”, formada por grupos, situados à margem da sociedade, que reivindicam melhores posições dentro do sistema capitalista, intrinsecamente excludente por suas próprias características. Os movimentos sociais, que fazem parte da ativação social de um território, se bem organizados no sentido de construir ideais para o desenvolvimento, são capazes de gerar novas alternativas inclusoras de desenvolvimento duradouro e de longo prazo. A capacidade dos atores sociais de gerar desenvolvimento, depende da sua importância dentro do grupo e da capacidade de articulação. Assim, determinados grupos sociais naturalmente assumem posições, são respeitados na sociedade e reconhecidos como importantes para a geração do desenvolvimento.

Os atores sociais consideram que os movimentos sociais mais importantes para o desenvolvimento, no setor primário de Santa Maria, são a atuação dos sindicatos (rural e dos trabalhadores); das cooperativas e das associações como a dos piscicultores, destacados por 78,54% dos atores sociais. As demais respostas consideram em 7,14% as instituições importantes para o desenvolvimento são: a Emater, a Secretaria de Desenvolvimento Rural e a UFSM. No setor de transformação, os atores sociais consideram importantes para o desenvolvimento as agroindústrias arrozeiras para 21,43%; a Câmara de Comércio Indústria de Santa Maria (CACISM) para 14,29%, e o Fórum das Entidades Empresariais de Santa Maria (FEESM) destacado por 7,14% dos atores sociais. No Setor terciário, foi citado, por todos os entrevistados, importante para o desenvolvimento de Santa Maria, a atuação da Câmara dos Dirigentes Lojistas (CDL).

Em nenhum momento foi citado o Movimento dos Sem-Terra e associações dos catadores e as demais ONGs existentes em Santa Maria, embora os atores do setor primário tenham conhecimento da existência destes movimentos, mas não consideram comprometidos com desenvolvimento, mas apenas atendem a interesses específicos. Não há o que Putnam (2000) considera como importante, a confiança que se esgota se não for utilizada, como as normas e as cadeias de relações sociais multiplicam-se com o uso e minguam com o desuso. Pode ser destacada a atuação do Fórum de Entidades Empresariais de Santa Maria (2013) que

considera indispensáveis para o desenvolvimento sustentado da região e do município, como polo regional, a existência de ações Federais com participação do Estado, ações Estaduais com participação do Município, bem como ações coordenadas pelo Município. O Fórum de Entidades Empresariais de Santa Maria representa uma forma de agregação, reflexão e deliberação, semelhante ao que Buarque (2002) considera importante, a constituição de uma instância de um *Conselho de Desenvolvimento local*, formado por representações dos atores mais relevantes, podendo contemplar a participação de agentes públicos e organizações não-governamentais comprometidas com o município.

Os movimentos sociais dependem, para sua atuação, de repasses de verbas públicas ou até mesmo de auxílios de cooperação. Os atores sociais, em 78,57%, responderam que os movimentos sociais de Santa Maria recebem benefícios públicos para sua manutenção, e para 21,43% não há destinação de benefícios públicos aos movimentos sociais. Constatou-se que as contribuições do Poder Público Municipal são destinadas, de maneira indireta, via “Projeto Esperança/Coesperança”, através da Feira de Economia Solidária, respondido por 14,29% dos atores sociais. Os demais atores sociais não souberam responder. As relações entre as associações civis e os governos foi verificada por Putnam (2000) que concluiu que as associações civis contribuem para a eficácia e a estabilidade do governo democrático, não só por causa de seus efeitos “internos” sobre o indivíduo, mas também por causa de seus efeitos “externos” sobre a sociedade.

Em relação à importância da participação da sociedade organizada no desenvolvimento, através dos movimentos sociais, os atores sociais responderam de forma pouco objetiva e/ou muito abrangente como, de maneira afirmativa “sim”, “com certeza buscam desenvolver”, “fundamental”, “são importantes, mesmo com problemas” ou “muito importante”; “buscam os mesmos fins”; “fazem parte do movimento ou jogo político e são poucos produtivos”. Notou-se certo descaso dos atores sociais do setor primário em relação aos movimentos sociais. Como se trata de um setor ligado ao uso dos recursos naturais, terra, quando se questiona em relação à movimentos sociais, a resposta relaciona-se aos integrantes do Movimento Sem-Terra, as invasões das propriedades rurais e o “abril vermelho”. Esta contrariedade entre proprietários de terras e este movimento social foi destacado anteriormente, na questão dos problemas enfrentados pelo setor primário e, foi relatada a existência de insegurança jurídica no campo, com relação às invasões das propriedades.

Obtiveram-se respostas parecidas com a anterior, em relação à participação da sociedade organizada nos planos de desenvolvimento do Município: de maneira afirmativa “sim” ou “muito importante na formação de opinião”; “fundamentais”; “são importantes se



bem organizados”; “são importantes para a sociedade e devem participar de modo que se possa visualizar os dois lados”; “todos devem buscar os mesmos fins”; “devem participar somente Sindicatos, Universidades, Entidades Empresariais”; “são importantes na discussão e levantamento das potencialidades, para solucionar gargalos através da participação das lideranças e do poder público”.

De acordo com Vázquez Barquero (2001), quando as instituições e os mecanismos de regulação do território funcionam com eficiência, ocorre desenvolvimento endógeno. Depois dos atores sociais, para Boisier (1999), o segundo fator de desenvolvimento são as instituições que, na prática, tratam, em primeiro lugar, de confeccionar o “mapa institucional” do território, um cadastro das instituições públicas e privadas. Assim, as instituições assumem um papel preponderante no desenvolvimento podendo, ocorrer através da interação e do reconhecimento pela sociedade. Então, quais são as instituições em Santa Maria que contribuem para o desenvolvimento, na opinião dos atores sociais do setor primário? Para 35,71% são as instituições da Secretaria de Desenvolvimento Rural da Prefeitura Municipal e Câmara dos Dirigentes Logistas (CDL); para 28,57%, a Universidade Federal de Santa Maria; para 21,43%, a Emater, a Câmara de Comércio e Indústria de Santa Maria (CACISM) e as Cooperativas; para 14,29%, a instituição Pública Prefeitura Municipal, o Sindicato Rural e Sindicato da Construção Civil (SINDUSCON); e, para 7,14%, é a Associação Rural, o Sindicato dos Trabalhadores Rurais, o Conselho de Desenvolvimento Regional, o Projeto Esperança/Coesperança, o Instituto Rio-Grandense do Arroz (IRGA) e o Fórum de Entidades Empresariais de Santa Maria.

Riedl e Vogt (2003) destacam que o desenvolvimento endógeno exige a cooperação permanente entre os atores regionais para criar e manter um ambiente econômico competitivo. Desta maneira, considera-se que a participação dos atores sociais, em assembleias, reuniões e encontros é uma forma de cooperação para a tomada de decisão e a busca do desenvolvimento. As entidades pesquisadas revelaram que há uma frequência de participação de 85,71% dos atores sociais, mas 14,29% responderam que não há participação. Mas a frequência da participação foi classificada como “pouca participação” com 36,71%, e muito frequente com 21,43% e a frequência “muito pouco” não foi pontuada.

#### **5.1.4 O uso Sustentável dos Recursos Naturais no Desenvolvimento do Município de Santa Maria no Setor Primário**

De acordo com Oliveira (2003), *apud* Oliveira & Lima, o resultado do desenvolvimento endógeno é uma melhor qualidade de vida e de preservação do meio

ambiente, bem como o melhor aproveitamento dos recursos naturais. Em Santa Maria, não há problema ambiental considerado grave para todos os atores sociais. Porém, constatou-se a existência de um passivo ambiental no antigo depósito de resíduos domésticos na Vila Caturrita. “Atualmente este local de depósito é monitorado pela Fundação Estadual de Proteção Ambiental (FEPAM)”, como declarado pela Secretaria de Proteção Ambiental. A preservação pelo setor primário ocorre através do reflorestamento (plantio de árvores) em áreas de preservação permanente (APPs). Na tabela 06, é demonstrado em quais áreas do Município há preocupação em preservar os recursos naturais pelo setor primário.

**Tabela 06 – Preocupação Ambiental em Preservar os Recursos Naturais**

<b>Respostas</b>	<b>Freqüência</b>	<b>Freqüência %</b>
Campos	01	07,14
Matas Nativas	11	78,57
Rios	14	100,00
Sangas/Riachos	13	92,86
Serras	02	14,29
Outras	03	21,43
<b>Total</b>	<b>44</b>	

Fonte: Elaborada pelo autor - Dados da pesquisa de campo.

Nesta questão de múltipla escolha, todos os atores sociais, em função da intensidade das últimas secas, informaram que há preocupação em preservar os rios existentes no Município, ficando as sangas e os riachos em segundo lugar, com 92,86%. Neste caso, a preocupação é com o arroz irrigado, fonte de geração de emprego e de renda, como destacado no item alocação dos recursos econômicos e produtivos. Percebeu-se que, em função da legislação vigente e das fiscalizações 78,57% dos atores sociais preocupam-se em preservar as matas nativas, seguida de serras com 14,29%, e da preservação dos campos para 7,14%, e 21,43% responderam que há preocupação em preservar as águas; evitar erosão e desmatamentos; e que a conscientização maior da sociedade auxilia no fortalecimento dos órgãos fiscalizadores.

O conhecimento da produção e da comercialização de produtos ditos 100% orgânicos ou ambientalmente corretos, são conhecidos por 71,43% dos atores sociais, e não possuem conhecimento, 28,57% dos atores sociais. Para estes atores sociais, as suas respostas têm como base o seguinte entendimento: “mesmo que um agricultor tenha intenção de produzir produtos 100% orgânicos e do lado de sua propriedade existam produtores convencionais, que representam a maioria, sempre haverá uma transferência pelo ar, por pássaros ou até mesmo pela água de produtos químicos. Ainda afirmam que as sementes adquiridas são tratadas com

produtos químicos, e a água do subsolo é contaminada por venenos, herbicidas e inseticidas”. Dos atores sociais entrevistados, 64,29% afirmam que existe ou que conhecem algum produto produzido no Município reconhecido como ambientalmente correto, mas 35,71% dos entrevistados desconhecem a existência de produtos.

Em relação à preservação do meio ambiente através das áreas de preservação permanente (APPs), 78,57% dos atores sociais afirmaram que há preservação, e 21,43% responderam que o setor primário não preserva as APPs. Descobriu-se, que atendendo à Lei Federal nº 9.974/2000 e ao Decreto nº 4.074/2002, que estabelecem responsabilidades compartilhadas para agricultores, distribuidores, revendedores e cooperativas, indústria e poder público pelo destino ambientalmente correto das embalagens vazias de defensivos agrícolas, que a logística reversa, recolhe todas as embalagens de agrotóxicos em Santa Maria. A coleta das embalagens foi imposta através de Leis e colocada em prática pelas indústrias de produtos, cabendo ao setor primário apenas o recolhimento, ou seja, foi uma imposição externa ao setor, não foi de dentro para fora, o que mostra um setor dependente.

A participação do Poder Público, no sentido de ativar a preservação ambiental, ocorre através da realização de campanhas de utilização adequada dos recursos naturais e, neste caso, o poder público pode atuar intensamente no sentido de preservar o meio ambiente. Todos os atores sociais responderam que o Poder Público promove campanhas de preservação ambiental, sendo as campanhas de caráter educativo e terão efeitos no longo prazo. Entre as campanhas, podem-se citar as propagandas na televisão, a semana do meio ambiente, realizadas, nas escolas Municipais, palestras, seminários e dias de campo. Um ator social declarou que: “há uma conscientização de preservação ambiental forçada por Lei”, e outro declarou que: “as campanhas do poder público são muito tímidas”. Assim, entende-se que a preservação é mais intensa quando forçada pela Legislação, sendo que a Lei orgânica do Município não se sobrepõe às Leis Estaduais e Federais.

Porém, os atores sociais do setor primário possuem uma visão diferente e são mais críticos em relação à preservação ambiental na área urbana, onde se situam os setores secundários e terciários. Desta forma, 57,14% dos atores sociais consideram que não há preservação ambiental no perímetro urbano, contra 42,86% das respostas no sentido que há preservação ambiental. Por outro lado, os atores sociais do setor primário consideram que o nível de preservação das matas nativas e ciliares, do solo, das nascentes, dos rios, das sangas e vertentes, dos peixes, e dos animais e dos pássaros silvestres, é bom para 71,43%; regular para 13,27%; e ótimo para 6,12% dos atores sociais. Um dos maiores problemas enfrentados pelos Municípios de médio porte está relacionado com a coleta e o armazenamento dos resíduos

domésticos. Todos os atores sociais do setor primário possuem conhecimento sobre a coleta dos resíduos, que é realizada por empresa terceirizada e conduzida ao aterro sanitário, vistoriado e aprovado pela Fundação Estadual de Proteção do Meio Ambiente - FEPAM. Santa Maria recebe resíduos domésticos de outros Municípios do entorno da Região central.

Após analisado o setor primário de Santa Maria, referente aos elementos do desenvolvimento endógeno, passa-se a analisar os componentes do desenvolvimento endógeno nos setores secundário e terciário de Santa Maria.

## **5.2 Alocação dos Recursos Econômicos e Produtivos nos Setores Secundário e Terciário**

Seguindo Vázquez Barquero (1999), em que o processo de industrialização endógena caracteriza-se pelo fato de que, através das empresas, produz-se uma integração do sistema produtivo na sociedade local, e Boisier (1999) que considera que o desenvolvimento endógeno depende da existência, nível, interação e de fatores de desenvolvimento que, em geral, estão presentes em qualquer território, buscou-se saber onde se encontram alocados os recursos econômicos e produtivos no setor secundário e terciário.

Os atores sociais destacaram os setores da construção civil e o setor metal mecânico como os principais geradores de emprego e renda, com 30,77% das respostas, seguido do setor de bebidas com 23,08%, e dos setores de alimentação e vestuário, ambos com 7,69%. As características atribuídas a Santa Maria, “Cidade Universitária e Militar” sofre influência denominada por Boisier (1999) de entorno ou meio externo, configurado por uma multiplicidade de organismos sobre os quais não se tem controle, somente capacidade de influência, pois são aqueles com os quais o território ou a região, como um todo, articula-se necessária e permanentemente. O entorno de Santa Maria é responsável por enviar um fluxo de estudantes, de militares e de professores, bem como de aposentados e de pensionistas. Este fluxo gera demanda por imóveis e contribuiu para dinamizar o setor da construção civil. O setor metal mecânico destaca-se por atender à demanda das atividades principais da região, atendendo desde o setor primário de Santa Maria e da região, bem como os demais setores, ou seja, oferta para os pequenos Municípios do entorno da Região Central. Na tabela 07, é mostrada a especialização produtiva no período de 1980 a 2010, através do cálculo dos Quocientes Locacionais (QLs).

**Tabela 07 – Participação na Especialização Produtiva do Setor Secundário entre 1980 e 2010 em %**

Ano\Base	1985	1990	1995	2000	2006	2010
Região	44,00	40,00	13,19	14,29	16,85	20,68
Estado	16,00	12,00	6,22	7,88	5,85	6,68
<b>Total</b>	<b>60,00</b>	<b>52,00</b>	<b>19,41</b>	<b>22,17</b>	<b>22,70</b>	<b>27,36</b>

Fonte: Elaboração Própria a partir do Cálculo do Quociente Locacional.

A análise da tabela 07 mostra que a especialização produtiva do setor secundário na região reduz a participação entre 1985 e 1990 em 4%, de 44% para 40%. Nesse período, iniciou a abertura econômica do Brasil, a globalização, principalmente ao Mercosul. A tabela mostra uma redução drástica de 40% para 13,19% em 1995, influenciada pelo desmembramento da RAIS de 25 para 546 itens, também o período é influenciado pelo Plano Real, com política de taxas de juros elevadas e taxa de câmbio valorizada, favorecendo as importações em detrimento das exportações. O reflexo da desvalorização da taxa de câmbio, em janeiro de 1999, reflete no aumento da especialização no ano 2000, continuando a crescer em 2006 e 2010, possuindo, neste ano 20% das especializações. Quando o Estado é referência, há uma oscilação na participação nas especializações produtivas, demonstrando que o mercado demandante do setor de transformação é regional, perdendo importância produtiva no Estado e, assim sendo regional a desvalorização da taxa de câmbio influencia o crescimento da participação do setor secundário de Santa Maria, porque a Região reduz as importações, antes motivadas pela taxa de câmbio sobrevalorizada. Na tabela 08, analisa-se a evolução da especialização produtiva do setor de transformação da construção civil em Santa Maria.

**Tabela 08 – Índice de Especialização Produtiva em Setores Secundário da Construção Civil entre 1980 e 2010 em %**

Ano/base	1985	1990	1995	2000	2006	2010
Região	1,16	1,15	1,21	1,17	1,19	1,14
Estado	1,79	1,83	2,84	2,16	2,17	1,60

Fonte: Elaboração Própria a partir do Cálculo do Quociente Locacional.

Segundo a FEE Dados e Mapas (2010), Santa Maria é a cidade mais importante do centro do estado do Rio Grande do Sul, a mais urbanizada, com taxa de 96% de urbanização, é a mais populosa, concentrando 36,40% da população da região. Paiva *et. al.* (2010) identificou três níveis de regionalização, sendo que Santa Maria enquadra-se em região, e seu polo. Desta maneira, o fluxo de estudantes, de militares e de professores origina a demanda no setor da construção civil. O setor da construção civil é um dos mais importantes na geração de emprego e de renda, afirmado pelos atores sociais, em 30,77%. A construção civil é

especialização na região e no Estado, e está organizada no sindicato da categoria o SINDUSCON de Santa Maria, que, segundo seu sítio (2013), promove cursos, convenções, esclarece normas, Leis e informações do Plano Diretor e atualiza informações de publicações diversas.

A dinâmica da construção civil promove a integração com setores ofertantes, promovendo o que Vázquez Barquero (1999) afirmou que se caracterizam pelo fato de que, através das empresas, produz-se uma integração do sistema produtivo na sociedade local. Na tabela 09, analisa-se a participação na especialização no setor ofertante da construção civil.

**Tabela 09 – Participação Produtiva dos Setores Secundário para a Construção Civil entre 1980 e 2010 em %**

Ano/base	1985	1990	1995	2000	2006	2010
Região	-	-	2,20	1,10	1,65	2,56
Estado	-	-	1,10	0,73	2,56	1,47

Fonte: Elaboração Própria a partir do Cálculo do Quociente Locacional.

A análise mostra que as especializações somente podem ser verificadas a partir do desmembramento da RAIS em 1995. O setor produtor para a construção civil reduz sua participação na especialização entre 2000 e 2006, mas recupera sua posição na participação em 2010, participando com 2,56, quando se considera a região. Em 1995, possui 12 especializações, destacando-se a demolição e preparação do terreno, sondagens e fundações destinadas à construção, fabricação de cal virgem, cal hidratada e gesso, e fabricação de artefatos trefilados, todos com 1,27. No ano de 2000, reduz-se para 6 especializações e destacam-se a fabricação de artefatos de concreto, cimento, fibrocimento, gesso e estuque 1,18, e a fabricação de cal hidratada e gesso 1,28. No ano de 2006, possui 9 especializações na fabricação de produtos cerâmicos não refratários para uso na construção civil 1,26; e na fabricação de artefatos de concreto, cimento, fibrocimento, gesso 1,03. No ano de 2010, possui 14 especializações, destacando-se a produção de cerâmicos não-refratários e cerâmicos refratários, ambos com 1,25. Quando o Estado do Rio Grande do Sul é referência, a participação oscila no período analisado. Em 1995, possui 6 especializações, destacando-se a produção de cerâmicos não-refratários para uso estrutural na construção civil 3,40, e a produção de cerâmicos refratários para uso estrutural na construção civil, 7,27. No ano de 2000, possui 4 especializações, destacando-se a fabricação de artefatos de concreto, cimento, fibrocimento, gesso e estuque 2,15, e a fabricação de produtos cerâmicos não refratários para uso na construção civil, 2,37. No ano de 2006, possui 14 especializações e destacam-se a fabricação de artefatos de concreto, de cimento, de fibrocimento, de gesso e de materiais

semelhantes, 1,44 e a fabricação de produtos cerâmicos refratários, 7,27. Em 2010, possuía 7 especializações, em que se destacam a fabricação de artefatos de concreto, de cimento, de fibrocimento, de gesso e de materiais semelhantes, 3,38 e a fabricação de produtos cerâmicos não-refratários para uso estrutural na construção civil, 1,57.

O setor secundário, segundo mais citado pelos atores sociais na geração de emprego e de renda, é o metal mecânico. Este setor, em 1985 e 1990, divide-se em indústria metalúrgica (com índice de 1,03 em 1985 e, em 1990, o índice é 1,04) e indústria mecânica (com índice de 1,13 em 1985 e, em 1990, o índice é 1,15), com participação de 8% nas especializações na Região e não especializado no estado. A partir do ano de 1995, o setor metal mecânico é estratificado em vários segmentos e a participação nas especializações cai para 2,20% com 12 especializações, mas o resultado da estratificação faz com haja 6 especializações no Estado, com participação de 1,10% do total. O setor cresce para 20 especializações na Região, tendo participação em 3,66%, mas reduz sua participação no Estado para 0,92%. Para os demais anos analisados, reduz a participação de 14 para 11 especializações, caindo de 2,56% para 2,01%, em 2006 e 2010, respectivamente, não apresentando especialização no Estado.

O terceiro setor citado pelos atores sociais é o setor de bebidas que, em 1985, possuía participação na especialização na Região, com índice de 1,02, não sendo especializado no Estado. Nos anos de 1990 e 1995, após a estratificação, não é especializado na Região e no Estado. Apresenta especialização no ano de 2000, na Região, em bebidas aguardentes e outras bebidas destiladas, com 1,28; e no Estado, o índice é 1,23. Nos anos de 2006 e 2010, o setor de bebidas é especializado na fabricação de bebidas, aguardentes, outras bebidas destiladas e outras bebidas não-alcoólicas com 1,26 na região e 1,23 no Estado. A estrutura de mercado do setor secundário de Santa Maria pode ser verificada na tabela 10.

**Tabela 10 – Estrutura dos Setor Secundário de Santa Maria**

<b>Respostas</b>	<b>Frequência</b>	<b>Frequência %</b>
Micro empresas transformam matérias-primas agrícolas	01	20.00
Micro empresas não ligada ao setor agrícola	02	40.00
Micro empresas ligada ao setor agrícola	02	40.00
Pequenas empresas que transformam matérias-primas agrícolas	01	20.00
Pequenas empresas voltadas para o setor agrícola	01	20.00
Médias empresas que transformam matérias-primas agrícolas	01	20.00
Médias empresas voltadas para o setor agrícola	02	40.00
<b>Total</b>	<b>10</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Elaborada pelo autor - Dados da pesquisa de campo.

A análise da tabela 10 mostra a inexistência de homogeneidade no setor secundário, não há domínio formado por uma estrutura industrial definida e com características próprias.

O que predomina é uma característica heterogênea de empresas, com uma estrutura próxima de concorrência perfeita, sem caracterizar um setor forte, com capacidade de dominar o mercado local ou regional através de monopólios e de oligopólios. A estrutura industrial caracteriza-se por micro, pequenas e médias empresas que transformam as matérias-primas agrícolas, sendo 20% micro, 40% micro e pequenas empresas ligadas ao setor primário, e 40% são pequenas e médias empresas não voltadas ao setor primário. A integração entre economia primária e setor industrial à jusante e à montante deste setor, é característica predominante na Região da Metade Sul. Estas características e especificidades possuem dinamismo próprio, mas dependente do desempenho do setor primário, vulneráveis às oscilações econômicas do clima, da renda, da demanda nacional e internacional e das políticas e planos macroeconômicos e setoriais. Neste contexto, Vázquez Barquero (1999) afirma que o desenvolvimento endógeno caracteriza-se pelo fato de que, através das empresas, produz-se uma integração do sistema produtivo na sociedade local, e os processos de industrialização endógena estão firmemente enraizados no território. Assim, analisaram-se alguns setores específicos do setor secundário que mostram a integração do sistema produtivo local.

**Tabela 11 – Participação Produtiva em Setores Secundário de Transformação de matérias-primas entre 1980 e 2010 em %**

Ano/base	1985	1990	1995	2000	2006	2010
Região	-	-	1,28	1,65	2,01	1,65
Estado	-	-	1,10	0,92	0,73	0,92

Fonte: Elaboração Própria a partir do Cálculo do Quociente Locacional.

De acordo com a tabela 11, somente a partir do desmembramento das atividades produtivas, em 1995, o setor secundário de transformação de matérias-primas apresenta participação nas especializações produtivas na Região e no Estado. Na Região, em 1995, participa com 1,28% e, em 2010, participa com 1,65% do total. Quando a região é base, no ano de 1995, destacam-se as especializações no abate de reses, preparação de produtos da carne, com 1,41; no beneficiamento do arroz e fabricação de produtos do arroz, com 1,26; e na moagem de trigo e fabricação de derivados, 1,02. No ano de 2000, destacaram-se o abate de aves e outros pequenos animais; a preparação de produtos da carne; a fabricação de milho e derivados, todos com 1,28 de especialização. Em 2006, destacam-se a moagem de trigo e fabricação de derivados 1,13; e a fabricação de laticínios 1,11. No ano de 2010, destaca-se a moagem de trigo e fabricação de derivados 1,03. Quando se considera o Estado como base, no ano de 1995 possuía 1,10% de participação e, em 2010, com 0,92% de participação do total.



Em 1995, destacam-se o abate de reses, preparação de produtos da carne 1,41; o beneficiamento do arroz e fabricação de produtos do arroz com 1,19; e a moagem de trigo e fabricação de derivados 1,73. No ano de 2000 destacam-se as especializações no abate de reses, preparação de produtos da carne 1,09; no beneficiamento do arroz e na fabricação de produtos do arroz com 1,23; e na moagem de trigo e fabricação de derivados 2,02. No ano de 2006, destaca-se a fabricação de massas alimentícias não especificadas anteriormente com, 5,44. No ano de 2010, destacam-se o abate de reses, exceto suínos, 2,78; o beneficiamento de arroz e a fabricação de produtos do arroz, 1,11; e a moagem do trigo e a fabricação de derivados, 3,12. Tanto na Região quanto no Estado nenhum setor específico de transformação de matérias-primas manteve-se especializado, nem o beneficiamento de arroz e o abate de reses destacaram-se em todo o período. A especialização produtiva depende da participação do Estado, que, segundo Boisier (1999), corresponde o papel de criar as condições para o crescimento econômico. É a partir do crescimento que os atores sociais, presentes no território, têm condições de transformar o crescimento em desenvolvimento. A integração produtiva entre o setor secundário à jusante e o setor primário é analisado na tabela 12.

**Tabela 12 – Participação Produtiva em Setores Secundário de Transformação a Jusante para o Setor Primário entre 1980 e 2010 em %**

<b>Construção Civil</b>	1985	1990	1995	2000	2006	2010
Região	-	-	0,37	1,28	0,37	0,37
Estado	-	-	-	-	-	0,37

Fonte: Elaboração Própria a partir do Cálculo do Quociente Locacional.

Ao contrário do setor secundário de transformação de matérias-primas, o setor de transformação à jusante mantém, pelos menos, um setor específico especializado em todo período, quando a base de cálculo é a região, representado pelo setor de fabricação de fertilizantes fosfatados, nitrogenados e potássicos com especialização de 1,27; 1,28; 1,26; e 1,27; respectivamente. O setor de fabricação de máquinas e de equipamentos para agricultura, avicultura e obtenção de produtos animais, oscila no período analisado, sendo que, em 1995, a especialização é 1,22; deixa de ser especializada em 2000; e, em 2006, é especializado com índice de 1,24; e novamente deixa de ser especializado em 2010. Ainda na região, no ano de 2010, o setor de fabricação de produtos químicos orgânicos não especificados anteriormente é especializado em 1,25. Quando o Estado é considerado como base, somente há especialização no ano de 2010, nos setores de fabricação de fertilizantes fosfatados, nitrogenados e potássicos, com índice de 1,45; e na fabricação de máquinas e de equipamentos para

agricultura e pecuária, exceto para irrigação, com especialização de 1,04. São as características, contempladas por Boisier (1999) e Vázquez Barquero (2000), como a capacidade de a região utilizar o entorno e atender às necessidades e as demandas da população local. A fabricação de fertilizantes fosfatados, nitrogenados e potássicos satisfaz à demanda do setor primário local, atendendo a demanda do entorno e local, constituindo uma força endógena do desenvolvimento. As características de Santa Maria, inserida na Região da Metade Sul, apresenta relevância na produção primária, representando uma demanda potencial, o que possibilita, além da integração da cadeia produtiva entre os setores, intensificar as especializações deste setor. No caso do setor primário cumpre o papel de ser mercado consumidor do setor secundário, como destacado anteriormente. No terceiro setor, as atividades econômicas que se destacam como fonte geradora de emprego e renda podem ser visualizadas na tabela 13.

**Tabela 13 – Atividades que geram Emprego e Renda no Setor Terciário**

<b>Respostas</b>	<b>Frequência</b>	<b>Frequência %</b>
Comércio	04	50,00
Educação	03	37,50
Serviços	01	12,50
<b>Total</b>	<b>08</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Elaborada pelo autor - Dados da pesquisa de campo.

O comércio é destacado por 50% dos atores sociais, como a principal fonte geradora de emprego e de renda, seguida pela educação, com 37,50% e serviços, com 12,50%. Para 40% dos atores sociais Santa Maria, é polo regional, possuindo unidades de todas as instituições federais e estaduais, que representam uma entrada mensal de recursos sob a forma de transferências de pagamentos para os funcionários públicos civis e militares, bem com são realizados gastos federais (Quartéis, Base Aérea e Universidade Federal de Santa Maria) em obras, pagamentos do funcionalismo estadual (Brigada Militar e Professores do Estado). A entrada de recursos sob a forma de investimentos (I), gastos do governo (G) e de exportações (X) são chamadas de injeções, e a saída de recursos sob a forma de poupança (S), tributos (T) e importações (M) são denominadas de vazamentos. As injeções do governo impulsionam a renda de Santa Maria e são maiores que os vazamentos e, ao mesmo tempo são canalizados para o comércio impulsionando o seu desenvolvimento como polo comercial da Região Central, mas as decisões em relação ao comércio em si ocorrem fora da Região e constituem uma força exógena de desenvolvimento.

A participação das especializações do setor terciário comércio, pode ser verificada na tabela 14.

**Tabela 14 – Participação na Especialização Produtiva no Setor Terciário Comércio de Santa Maria entre 1980 e 2010 em %**

Ano/base	1985	1990	1995	2000	2006	2010
Região	8,00	8,00	8,61	8,24	11,73	11,00
Estado	8,00	8,00	8,62	8,43	8,43	8,06

Fonte: Elaboração Própria a partir do Cálculo do Quociente Locacional.

O comércio é especializado em todo o período e, em 1985 e 1990, a divisão é somente entre comércio varejista e comércio atacadista e possui participação de 8% na região e no Estado. Quando a região é considerada como referência, em 1995, o comércio cresce sua participação em 0,61%. O Plano Real e a moeda sobrevalorizada impulsionaram a participação do comércio através das importações. Já a desvalorização do Real, em janeiro de 1999, e o próprio processo de globalização, reduziu a participação na especialização produtiva no ano de 2000 em 0,37%, iniciando um processo de reestruturação do setor, organizando-se em redes (supermercados, farmácias e lojas de departamentos), que recuperam a participação, a partir do ano de 2006, com 11,73%, reduzindo-se para 11% em 2010.

A educação, citada por 37,50% dos atores sociais, impulsionou o desenvolvimento de Santa Maria no cenário estadual e nacional, a partir de 1960, através da criação da Universidade Federal de Santa Maria – UFSM e a popularização de “Cidade Universitária”. Atualmente entre Faculdades e Universidades presenciais segundo o Ministério da Educação e Cultura (2014), Santa Maria possui um total de seis, mais a Reitoria do Instituto Federal Farroupilha e dezessete polos não presenciais. Esta característica de Cidade Universitária, localizada no Centro do Estado do Rio Grande do Sul gera um fluxo anual de população de diferentes partes do Estado e do País, possibilitando a expansão do mercado através do entorno e a criação de um mercado consumidor em constante transformação. Baseado na teoria de Boisier (1999), pode-se afirmar que a multiplicidade do entorno de Santa Maria, que é o meio externo, constituído por uma multiplicidade de organismos sem controle, somente capacidade de influência, conclui-se que neste caso específico, a influência é positiva, através dos laços de cooperação. Destacam-se também os serviços médico-hospitalares na geração de emprego e renda, impulsionados por pesquisas na área de saúde do Hospital Universitário de Santa Maria, que tornaram o Município um centro de referencia na área de saúde no Estado.

Então parte-se, primeiro da análise da especialização do setor educacional, como pode ser observado na tabela 15.

**Tabela 15 – Participação na Especialização Produtiva do Setor Educacional entre 1980 e 2010 em %**

<b>Setor Educacional</b>	1985	1990	1995	2000	2006	2010
Região	4,00	4,00	1,65	1,65	1,83	1,83
Estado	4,00	4,00	1,10	1,10	1,65	1,83

Fonte: Elaboração Própria a partir do Cálculo do Quociente Locacional.

A participação na especialização produtiva do setor educacional em Santa Maria, quando é considerada a Região como referência, mostra que, em 1985 e 1990, possui 4% de participação, com uma especialização em cada ano, no ensino, 1,04 e 1,08, respectivamente. Nos anos seguintes, após o desmembramento, em 1995 possui 9 especializações, destacando-se a educação superior 1,27 e educação fundamental com 1,28. Continua com a mesma participação no ano de 2000, destacando-se a educação superior 1,28 e educação fundamental 1,14. Nos anos seguintes, cresceu a participação na especialização e estabiliza-se em 2006, destacando-se as especializações produtivas na educação infantil; ensino médio; educação superior-graduação; educação superior: graduação e pós-graduação com índice de 1,26. Em 2010, destacam-se, ensino médio; educação superior – graduação e educação superior: graduação e pós-graduação com índice de 1,25. O setor educacional é especializado em todos os períodos analisados, a expansão promovida pelo Ministério da Educação e Cultura – MEC, a partir do ano de 2000, possibilitou a abertura de novas Instituições de Ensino Superior - IEs intensificou a especialização produtiva deste setor. O aumento da demanda por profissionais qualificados pelas novas IEs e cursos, fez surgir a especialização na educação superior: graduação e pós-graduação. De acordo com Boisier (1999), a educação entra no quarto fator de desenvolvimento, sendo o segundo procedimento utilizado pelas diferentes instituições da área no desenvolvimento endógeno, determinado como um procedimento de administração do governo.

Quando o Estado do Rio Grande do Sul é referência, nos anos de 1985 e 1990, são especializados no ensino com 2,02 e 1,74, respectivamente. Para o ano de 1995, entre as 6 especializações, destacam-se a educação média em formação geral, 3,08 e educação fundamental 2,49. No ano de 2000, continua com a mesma participação, sendo especializado na educação fundamental 3,90, e educação supletiva 3,81. No ano de 2006, acompanhando a tendência da região, apresenta crescimento da especialização, passando a ter 9 especializações, no ensino médio 2,06 e, na educação superior – graduação e pós-graduação

1,50. No ano de 2010, as especializações no Estado igualam-se e possuem 10 especializações na educação superior – graduação e pós-graduação 2,62; ensino médio 1,50 e ensino fundamental 1,80. A verificação da participação do setor educacional na especialização produtiva, tanto na região como no Estado, confirma a importância assumida por este setor como força endógena no desenvolvimento de Santa Maria. Em segundo lugar, analisou-se a especialização produtiva dos serviços de saúde, como pode ser observado na tabela 16.

**Tabela 16 – Participação na Especialização Produtiva do Setor da Saúde em Santa Maria entre 1980 e 2010 em %**

<b>Setor da Saúde</b>	1985	1990	1995	2000	2006	2010
Região	4,00	4,00	1,28	1,47	1,47	2,56
Estado	4,00	4,00	0,92	1,10	1,28	1,47

Fonte: Elaboração Própria a partir do Cálculo do Quociente Locacional.

A participação do setor de saúde na especialização produtiva mostra que, em 1985 e 1990, possui uma especialização em serviços médicos, odontológicos e veterinários, com especialização de 1,08 e 1,06, respectivamente. Em 1995, aumenta de um para sete especializações, mas reduz a participação devido ao desmembramento de 4% para 1,28%, destacando-se as especializações nas atividades de atendimento de emergência e urgência; nas atividades de atenção ambulatorial, ambas com 1,27; e nas atividades de complementação diagnóstica ou terapêutica, com 1,24. A partir de 1995, o setor da saúde aumenta a participação na especialização, chegando em 2010 com 2,56%. No ano 2000, possui 8 especializações, onde se destacam as atividades de atenção ambulatorial 1,23; as atividades de serviços de complementação diagnóstica ou terapêutica relacionadas com a atenção à saúde, e atividades de outros profissionais da área da saúde, ambas com 1,22. Em 2006, possui 8 especializações, destacando-se as atividades de atenção ambulatorial executadas por médicos e odontólogos; e as atividades de serviços de complementação diagnóstica e terapêutica 1,17. Em 2010, possui 14 especializações, destacando-se os serviços móveis de atendimento a urgências; os serviços de remoção de pacientes, ambos com 1,25; e as atividades de assistência a idosos, deficientes físicos, imunodeprimidos e convalescentes prestadas em residências coletivas e particulares, com índice de 1,27.

Ao considerar o Estado como referência para o cálculo do Quociente Locacional nos anos de 1985 e 1990, os serviços médicos, odontológicos e veterinários são especializados com 1,52 e 1,06, respectivamente. Em 1995, possui 5 especializações, destacando-se as atividades de atendimento de emergência e urgências 1,39, e as atividades de

complementação diagnóstica ou terapêutica com 2,58. No ano 2000, possui 6 especializações e destacam-se as atividades de atendimentos de urgências e emergências 1,65 e as atividades de atenção ambulatorial 1,99. Em 2006, com 7 especializações, destacam-se as atividades de atenção à saúde humana com 4,29 e as atividades de serviços de complementação diagnóstica e terapêutica com 2,16. Em 2010, possui 8 especializações, com destaque para os serviços móveis de atendimento à urgências 3,95; nas atividades de serviços de complementação diagnóstica e terapêutica 2,53; nas atividades de atenção à saúde humana 1,21; e nas atividades de atenção ambulatorial executados por médicos e odontólogos, 1,80.

O cálculo do Quociente Locacional mostrou que existem setores de transformação, como o setor da construção civil e metal mecânico, especializados e dinâmicos e integrados na matriz produtiva do Município. A integração é considerada por Vázquez Barquero (2001, p. 39) como fator do desenvolvimento endógeno em atender às necessidades e as demandas da população local, através da participação ativa da comunidade envolvida, e Boisier (1999) considera virtualidade a condição para fazer acordos de cooperação.

Mesmo possuindo um setor de transformação especializado e integrado em determinadas, áreas o Município de Santa Maria não é considerado como industrializado para 61,54% dos atores sociais, contra 38,46% que consideram industrializado. Os atores sociais consideram que a economia do Município produz mais empregos e renda no setor primário e que os demais setores, secundário e terciário são dependentes do desempenho do setor primário, constituindo a base desta economia.

A estrutura predominante do setor de transformação pode ser verificada na tabela 17.

**Tabela 17 – Característica predominante do Setor de Transformação**

<b>Alternativas</b>	<b>Frequência</b>	<b>Frequência %</b>
Micro Empresas	05	41,67
Pequenas Empresas	03	25,00
Médias Empresas	04	33,33
<b>Total</b>	<b>12</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Elaborada pelo autor - Dados da pesquisa de campo.

A análise da tabela 17 mostra que predominam no setor de transformação as micro, pequenas e médias empresas. Esta estrutura é condizente com os processos de industrialização endógena, caracterizado por Vázquez Barquero (1999), pelo fato de que, através das empresas, produz-se uma integração do sistema produtivo na sociedade local. A característica do sistema produtivo local é de reduzida dimensão, que força a cooperação para obter as economias de escalas, necessárias para competir. O setor da construção civil, um dos mais

articulados e dinâmicos, coopera através da integração com outros setores produtivos fornecedores. Em torno do SINDUSCON as empresas da construção civil cooperam trocando experiências entre si. Na tabela 18, são analisadas as condições da infraestrutura do Município para receber investimentos industriais.

**Tabela 18 – Condições da Infraestrutura Industrial de Santa Maria**

<b>Respostas</b>	<b>Frequência</b>	<b>Frequência %</b>
Boa	15	30,00
Regular	21	42,00
Ruim	03	06,00
Péssima	01	02,00
Não responderam	10	20,00
<b>Total</b>	<b>50</b>	

Fonte: Elaborada pelo autor - Dados da pesquisa de campo.

Os atores sociais entrevistados consideram a infraestrutura industrial regular para 42%, boa para 30%, ruim para 6%, péssima para 2% dos entrevistados e 20% não responderam. A classificação da infraestrutura, com 50% regular, ruim e péssima, indica que as condições não são favoráveis à instalação de novas plantas industriais. Pela lógica econômica, o Município de Santa Maria, polo regional que, de acordo com a FEE (2013) possui mercado consumidor formado por 262.031 habitantes, situada num COREDE formado por 392.873 habitantes, com uma demanda definida, é um nicho favorável ao desenvolvimento dos três setores: primário, secundário e terciário. O não desenvolvimento do setor de transformação, não é determinado somente pelos reflexos da dependência do setor primário e suas oscilações existindo, assim, outros fatores intrínsecos preponderantes no desenvolvimento deste setor.

O processo de desenvolvimento econômico pode ocorrer de maneira ordenada, primeiro com o desenvolvimento do setor primário, segundo pelo desenvolvimento do setor de transformação e em terceiro pelo desenvolvimento do setor terciário. A economia santamariense assemelha-se ao Processo de Industrialização por Substituição de Importações (PSI) brasileiro, denominada por Maria da Conceição Tavares como um processo que queimou “etapas”. De base econômica predominantemente primária, antes da criação da UFSM, a economia santa-mariense passou para uma base econômica terciária, comércio, serviços e educação, não desenvolvendo de maneira plena o setor secundário, que se desenvolve nas “franjas” ou à margem do setor primário e terciário, dependente de seu desempenho e de suas oscilações e vulnerabilidades.

A localização de Santa Maria, privilegiada, no centro do Estado, detentora de uma demanda no entorno, formada pelos municípios da região central e fronteira, próximo da Região Metropolitana de Porto Alegre, do Porto de Rio Grande (suprimento e escoamento), bem como dos Países do MERCOSUL, Buenos Aires na Argentina e Montevideu no Uruguai, e com uma logística formada por uma malha rodo-ferroviário, possibilitando fluxo para escoamento da produção, bem como o fluxo de insumos de produção, encobre idéias formadas de senso comum e de pouca cientificidade, sem explicar as causas da não industrialização, sendo que todos estes atributos, apesar de possuírem um cunho positivo, são secundários em relação ao desenvolvimento do setor de transformação.

A localização industrial considera dois fatores preponderantes: estar próxima das fontes de matérias-primas ou próxima do mercado consumidor. Se o produto é de alta perecibilidade, a localização tenderá a estar próxima das fontes de matérias-primas, dependendo dos custos ou da necessidade de entregas rápidas, localizar-se-á próxima do mercado consumidor. Outro fator importante é representado pelas economias de escalas, possibilitada pela aglomeração, com empresas subsidiárias próximas. A desintegração com as principais cadeias produtivas do Estado (Caxias do Sul e Região Metropolitana) e do país (São Paulo) é o principal problema da não consolidação industrial de Santa Maria. Um dos atores sociais fez a seguinte observação: “o problema é que Santa Maria está distante da cadeia produtiva, dos fornecedores, constituindo um fator negativo para o processo de desenvolvimento industrial, porque aumentaram os custos industriais e inviabilizaram a instalação de novas indústrias no município, que necessitam trazer matérias-primas, peças e componentes, e até mesmo assistência técnica de pós-venda de outros estados, por exemplo, de São Paulo”. Torna-se viável o setor de transformação exportar para Santa Maria, do que produzir.

Outro ponto a ser considerado é a velocidade das transformações dos meios de transportes. A existência da malha rodo/ferroviária desenvolvida em Santa Maria, leva os agentes econômicos e a sociedade, por “senso comum” desconsiderar a distância do Município em relação aos principais mercados, fornecedores ou consumidores. Para elucidar essa questão cita-se a confidência de um ator social ao afirmar que: “Santa Maria, ao mesmo tempo está “próxima e longe de tudo”, (autor: Santa Maria está a 292 km de Porto Alegre, a 349 km do Porto de Rio Grande, 754 km de Montevideu no Uruguai e 1040 km de Buenos Aires na Argentina), e continua: “ocorre que a maior parte das indústrias são meras montadoras e operam com margens de lucro baixas, se comparado ao total dos investimentos realizados, então realizar um investimento em uma planta industrial em Santa Maria implica



em custos para trazer de Rio Grande matérias-primas, peças e componentes industriais, e depois de produzidos os manufaturados, incorrem em mais custos para enviar para o Porto de Rio Grande para exportação, pois o mercado local não comporta toda a demanda. Custos maiores comprimem ainda mais a margem de lucro que já é pequena. Todos estes custos são passíveis de cálculo através da Taxa Interna de Retorno (TIR), Valor Presente Líquido (VPL) e Tempo de Retorno (*payback*) e, além de serem passíveis de cálculos, são levados em consideração pelos empresários na hora de tomar a decisão de realizar um investimento”.

Os custos de transporte não podem ser amortizados, produzindo em escala e exportando para o MERCOSUL. Santa Maria está mais próxima do Uruguai e da Argentina do que de Caxias do Sul, São Paulo ou Santa Catarina. Desta forma, um ator social afirmou que: “analisando com maior profundidade a questão, o Uruguai possui um território menor que o Estado do Rio Grande do Sul, tem características agrícolas e não industriais, e além do mais, produz arroz, trigo, carne e leite, semelhante à estrutura agrícola de Santa Maria, de baixo valor agregado, constituindo um mercado demandante relativamente pequeno. No caso da Argentina, exceto a capital Buenos Aires, industrializada, a economia também possui características agrícolas idênticas às do Uruguai e de Santa Maria, não representando assim um mercado demandante em expansão para comportar a demanda. O mercado demandante destas indústrias são os países Europeus ou Estados Unidos onde se encontra o maior volume da demanda”. As indústrias a que se refere são as grandes indústrias.

A industrialização de Santa Maria é afetada também pela globalização dos mercados e pela flexibilização dos processos administrativos, ambos desencadeados pelo advento da informatização, que tornaram as empresas com sedes administrativas distantes dos centros produtivos. No Brasil, a principal cidade global é São Paulo, constituindo um centro administrativo e não centro produtivo. O empecilho para realizar investimentos industriais em Santa Maria é a forma de deslocamento da sede administrativa até a sede produtiva. O relato de um ator social que acompanhou uma comitiva à Federação da Indústria do Estado de São Paulo para divulgar o Município e atrair indústrias, ouviu a seguinte pergunta de um empresário: “Como faço para chegar a Santa Maria?” “De Guarulhos/SP até Porto Alegre é mais ou menos 01h50min à 01h55min por transporte aéreo, e de Porto Alegre até Santa Maria, mais ou menos 3h a 03h50min, via rodoviária. A falta de um Aeroporto Civil, que faça ligação aérea entre Santa Maria e São Paulo ou nas proximidades, constitui outro problema enfrentado no esforço da busca da industrialização do Município”.

Praticamente, todos os municípios brasileiros são tradicionais, que incluem os modelos de desenvolvimento dos distritos industriais marchalianos, locais específicos para a

instalação industrial. Segundo a Associação Distrito Vivo (2012), o Distrito Industrial de Santa Maria foi implantado em 1977, pela Companhia de Desenvolvimento Industrial e Comercial do Rio Grande do Sul – CEDIC, possui 329 hectares, acesso na frente pela BR 329 e, nos fundos, pela ferrovia e está localizado na Zona Oeste no Bairro Agro-industrial. Atualmente possui 25 empresas instaladas e a sua administração está ligada à Secretaria do Município Econômico, Inovação e Assuntos Estratégicos de Santa Maria - SMDE. Desde a sua fundação, em 1977, o Distrito Industrial de Santa Maria pertenceu ao Estado do Rio Grande do Sul, ou seja, os investimentos necessários em infraestrutura (ruas, esgoto, iluminação, segurança e vias de acesso) eram de competência do Estado, o gestor do Distrito Industrial. Foi somente em 2011, 34 anos após a sua fundação, que o Distrito Industrial passa a ser gerido pela SMDE. Encontrado em uma situação de abandono e de disputas entre Estado e Município, o Distrito Industrial de Santa Maria possui hoje asfaltamento somente na rua principal, falta de iluminação, segurança, e todas as demais infraestruturas necessárias à implantação de indústrias. A infraestrutura atual do Distrito Industrial foi apontada pelos atores sociais como uma das barreiras a industrialização de Santa Maria.

Os atores sociais citaram o setor educacional importante para o desenvolvimento de Santa Maria, estruturado com Universidades e Faculdades, com um total de seis Instituições presenciais e dezessete Instituições de Ensino a Distância e mais Escolas Técnicas e o Sistema “S” (SEBRAE, SENAI e SENAR), constituindo fontes de formação/qualificação de mão-de-obra necessária à geração de desenvolvimento. Mesmo possuindo esta estrutura educativa, os atores sociais identificaram a existência da falta de mão-de-obra necessária para a intensificação da industrialização, constituindo um gargalo ao desenvolvimento, destacado pelos atores sociais. Questionou-se, então, na entrevista, de que forma um Município com uma estrutura de Universidades e Faculdades e um Sistema “S”, pode não ofertar mão-de-obra qualificada? Essa estrutura não seria ideal para a qualificação da mão-de-obra?

Os atores sociais argumentaram de forma relativamente simples em relação à falta de oferta de mão-de-obra qualificada. O raciocínio deles baseia-se na forma de qualificação. A característica dos profissionais formados em Santa Maria é qualificação para a pesquisa científica, e não como mão-de-obra para atividades operacionais. Esta foi a resposta da maioria dos atores sociais. Mas uma das respostas mais completas é a seguinte: “Formamos doutores: se precisar de um físico, de um projeto de nanotecnologia, é relativamente fácil encontrar estes profissionais em Santa Maria; agora se precisar de um eletricitista, um encanador ou um pintor industrial, fica bem difícil encontrá-lo, no caso, um profissional qualificado, apto ao trabalho imediatamente”. Desta forma, a falta de mão de obra técnica

qualificada é gargalo ao desenvolvimento, sendo uma barreira para o desenvolvimento das empresas locais, bem como ao ingresso de novas empresas, mas este problema é secundário, o problema maior é a distância da cadeia produtiva e dos fornecedores, que formam deseconomias de escalas. A mão-de-obra qualificada em Santa Maria, após formada, é absorvida nos centros industriais de Caxias do Sul, Região Metropolitana de Porto Alegre ou em Santa Catarina.

Como destacado por Boisier (1999), o terceiro fator de desenvolvimento do território é a cultura, mas pondera, que se o conceito de “cultura universal” é discutível e incerto, não sucede o mesmo com seu oposto, “cultura local”, regional, nacional ou territorial, conceito da existência tanto de um universo, como de uma ética. Assim, em um lugar ou território determinado, assumem características distintas das de outros lugares. Com base nesta passagem de Boisier, verificou-se a existência, na sociedade local, da chamada cultura empreendedora. Segundo Schumpeter (1982, p. 82), é considerado empreendedor aquele que traz ao mercado novas combinações na produção de bens e de serviços, ou seja, traz uma nova combinação através da (a) introdução de um novo produto; (b) da descoberta de um novo método de produção; (c) da abertura de um novo mercado, no país ou no exterior; (d) da descoberta de uma nova fonte de oferta de matéria-prima; e (e) de uma nova organização de qualquer indústria, como novo monopólio ou fragmentação de uma posição de monopólio.

Em relação à cultura empreendedora, os atores sociais responderam que não há na sociedade santa-mariense. Destacou-se a resposta de um ator social que justificou a falta de empreendedorismo da seguinte maneira: “a sociedade de Santa Maria está alicerçada na tradicional cultura da família ferroviária, militar ou de funcionários públicos da UFSM, que são muito mais propensos a incentivar os filhos para a educação superior, formar-se, intelectualizar-se”. E, continuou, declarando, que é comum ouvir em tom de orgulho: “o pai trabalhava na Viação Férrea, mas os filhos estudaram, se formaram”. Segundo os atores sociais, é justamente devido à existência dessa cultura, que existe aversão ao risco, pois incorre-se em menos riscos empregar-se do que empreendendo. Incorrer em riscos é condição necessária ao empreendedor schumpeteriano.

Semelhante ao que se perguntou ao setor primário, argui-se os atores sociais sobre a existência de um setor inovador, entendido na teoria endógena como uma forma de superar o conjunto de normas e desenvolver a Região que, segundo Vázquez Barquero (2001), é preciso ativar os fatores determinantes dos processos de acumulação de capital, a saber, a criação e difusão de inovações no sistema produtivo. Se os atores sociais entendem que não há uma cultura empreendedora, declararam também que o setor secundário de Santa Maria não é

inovador. É um setor tomador das inovações, um seguidor, que dependente das inovações geradas fora, dependem do desenvolvimento das forças exógenas.

Segundo Vázquez Barquero (1999), os sistemas produtivos locais são capazes de utilizar as externalidades produzidas na cidade, através da utilização das matérias-primas, dos recursos de seus fornecedores urbanos e da efetivação de trocas com as demais empresas urbanas. As agroindústrias locais são capazes de utilizar as externalidades locais e transformar as matérias-primas, agregando valor, ou seja, são forças endógenas do desenvolvimento. Os atores sociais, em 40%, informaram que até 10% das matérias-primas produzidas no setor primário são transformadas pelas agroindústrias do Município. Entre 11% e 30%, entre 31% e 50%, e acima de 70%, receberam 20% das respostas respectivamente. Entre os principais produtos primários, apenas o arroz e bovinos de corte são agroindustrializados, mas como dependem do mercado externo, são forças exógenas do desenvolvimento.

Entende-se que, em um Município como Santa Maria, detentor de diversas barreiras à industrialização (falta de infraestrutura adequada, distância dos mercados consumidores, desintegração da matriz produtiva e carente de mão de obra qualificada), com uma forte base econômica primária, a integração entre o setor primário e o setor secundário como afirma Vázquez Barquero (1999), pode significar ganhos, nos processos de industrialização endógena, que se caracterizam pelo fato de que, através das empresas, produz-se uma integração do sistema produtivo na sociedade local que podem incorporar economias externas, até então ocultas nos processos produtivos, mas enraizados no território. A agroindustrialização é capaz de agregar valor, integrando os setores econômicos, constituindo uma variável endógena, que ao longo do tempo incorpora economias de escalas necessárias ao desenvolvimento. A agroindustrialização pode ser induzida pelo Estado, considerado por Boisier (1999) como o outro jogador, através da canalização de incentivos fiscais. Este processo pode ocorrer como Costa (2001, p. 117) destacou que “nos sistemas locais de pequenas e micro empresas, a região é o âmbito no qual se concentram as externalidades positivas e os conceitos de coesão social e de confiança”. Nesta perspectiva, identificou a existência de incentivo à formação de agroindústrias familiares, ou seja, pequenas unidades produtivas, capazes de gerar renda e emprego, agregando valor aos produtos e gerando desenvolvimento endógeno. Para 60% dos atores sociais, há incentivo para à formação de novas agroindústrias familiares e 40% desconhecem a existência de incentivos à agroindustrialização em Santa Maria. Na pesquisa *in loco*, constatou-se a existência da Lei de incentivo à formação de novas agroindústrias, incluída na Lei das Pequenas e Micro

Empresas, através do Programa Municipal de Agroindústrias – Pró Agroindústrias SM, que faz parte dos chamados 11 Prós.

De acordo com a SMDE (2012), o projeto de Lei da Prefeitura criou a Lei Geral da Micro e Pequena Empresa (MPE), aprovado pela Câmara de Vereadores no final de 2010. Desde a sua criação, mais de 4,8 mil estabelecimentos foram formalizados e mais de 2,8 mil alvarás definitivos foram entregues a empreendedores individuais. A Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas prevê questões de incentivo, como a criação da Sala do Empreendedor, a liberação do alvará de funcionamento em menor prazo para as atividades de baixo risco, a possibilidade de o Município realizar compras com licitações exclusivas de micro e pequenas empresas, a regularização dos empreendedores individuais e a criação do Agente de Desenvolvimento.

Embora recentes, estas medidas estimulam o empreendedorismo e promovem o desenvolvimento agroindustrial integrado e endógeno de longo prazo. Estimulando a formação agroindustrial em Municípios de características primárias, aproveita-se o potencial local formado pela existência de matérias-primas abundantes, produzidas internamente, agrega-se valor, gera-se mais renda e emprego, e estimula-se o surgimento de economias de escalas. Porém, ressalta-se que estes incentivos servem de estímulos apenas para as agroindústrias locais, dentro do território, embora possam ser estendidas a empresas de fora que desejam se instalarem em Santa Maria. Esses incentivos são considerados secundários, e não possuem efeitos positivos em termos de atrair empresas de fora. Um dos atores sociais fez o seguinte comentário: “receber um alvará da prefeitura, um lote no Distrito Industrial (a empresa tem 10 anos para pagar) ou uma terraplanagem na área de instalação em relação ao total dos investimentos, torna-se insignificante. Por exemplo, um alvará custa R\$ 400,00; ao comparar com um investimento de milhões de reais, é praticamente irrisório”.

Entre as mudanças econômicas que afetaram o desenvolvimento de Santa Maria, os atores sociais responderam que entre as principais mudanças ocorridas nos anos 1980 a mais importante foi a entrada no mercado santa-mariense das grandes redes de comércio. Até então, o comércio local era formado pelas tradicionais famílias de Santa Maria e das populares “lojas dos Turcos”, que perderam sua hegemonia para as políticas das grandes redes de departamentos que praticam preços menores, devido às escalas de compras e gestão eficiente, substituíram o comércio de capital local. Nota-se que a principal mudança na década de 1980 não está relacionada com a atividade produtiva local, agricultura e indústria, mas sim com o setor terciário, comércio de mercadorias produzidas fora e distantes do local de

comercialização. Estas mudanças são de ordem macroeconômica e não estão dentro do território.

Nos anos 1990, os atores sociais informaram que o Plano de Estabilização Econômica do Real foi a principal mudança econômica que afetou o desenvolvimento de Santa Maria. Os entrevistados lembram o “caos” do processo inflacionário brasileiro até o início do Plano Real e seus benefícios do ganho de poder de compra, de créditos e de prazos de pagamentos, expandiram o desenvolvimento do comércio. A partir dos anos 2000, os entrevistados responderam que a globalização foi a mudança mais importante para o desenvolvimento, mas não souberam responder de que maneira influenciou o desenvolvimento de Santa Maria.

Considerando o que Buarque (2002) destacou sobre o desenvolvimento local, dependente da capacidade dos atores e da sociedade local de se estruturarem e se mobilizarem, com base nas suas potencialidades, definindo e explorando suas prioridades e especificidades, identificaram-se as oportunidades para gerar desenvolvimento em Santa Maria.

Os atores sociais destacaram como pontos fortes do desenvolvimento de Santa Maria: educação, que aparece em primeiro lugar; em segundo, o comércio; em terceiro, a indústria da construção civil e, em quarto, os serviços. Estes quatro pontos considerados fortes pelos atores sociais aconteceram depois da instalação da UFSM que, determinou como primeiro ponto forte a educação (como mostrado pelos Quocientes Locacionais educação superior: graduação e educação superior: graduação e pós-graduação). O desenvolvimento do comércio é possibilitado pelo ingresso de estudantes e familiares, que tornam Santa Maria um centro de compras e lazer, não só pelos estudantes e familiares, como também gerado pela demanda do entorno, formado pelas cidades vizinhas e pela renda dos funcionários públicos. O fluxo anual de estudantes incrementa a demanda de imóveis para compra e aluguel e impulsiona o setor da construção civil em dois momentos: primeiro, quando jovem estudante da graduação e pós-graduação e, em um segundo momento em idade avançada, estabelecendo-se próximo do atendimento médico, formado por hospitais, laboratórios e clínicas especializadas de conceituada referência regional na área da saúde. A UFSM e os cursos na área da saúde e, a demanda por estes serviços local e no entorno promoveram o desenvolvimento deles principalmente os ligados ao setor médico-hospitalar.

Os atores sociais consideram, como oportunidades, a Lei de incentivo ao empreendedorismo. Eles percebem claramente o “vácuo” existente entre o mercado consumidor do Município e entorno da região, que segundo um ator social “este mercado não abastecido por empresas locais, provoca um vazamento de renda que poderia ser mais bem

aproveitado, utilizando o potencial local, que constitui um “nicho” de mercado, ainda não explorado”. Também consideram como oportunidades para gerar desenvolvimento, a logística (rodo-ferroviária), associando a ela os transportes, bem como entendem que para trabalhadores a oportunidade é qualificar-se em atividades operacionais deficitárias, como eletricitistas, encanadores, pedreiros, azulejistas, soldadores e montadores. Um dos atores sociais fez a seguinte comparação: “devido à demanda crescente por estes profissionais, a remuneração é melhor que a dos soldados da Brigada Militar e com menores riscos”.

Entre as dificuldades encontradas, os atores sociais consideram como principal obstáculo a disponibilidade dos recursos financeiros ou a taxa de juros elevada e defendem a redução da taxa básica de juros (SELIC). A taxa de juros é uma força exógena da política macroeconômica de abrangência global nos mercados. A estrutura da logística é considerada como uma oportunidade, mas a falta de conservação e de manutenção das rodovias e das ferrovias limita o desenvolvimento. “A falta de conservação nas rodovias é visível na sinalização vertical encoberta pelo mato, na falta de visibilidade da sinalização horizontal, nos constantes buracos e nas rachaduras da pista de rolamento, marcação ou saliência deixada pelo excesso de peso dos caminhões que cortam o Município com destino ao porto de Rio Grande, e os acidentes ferroviários envolvendo composições aumentou com a terceirização da Rede Ferroviária” (Relato de um ator social). A infraestrutura do distrito industrial foi citada novamente como precária, carecendo de melhoramentos, bem como a falta de um aeroporto ou de uma linha aérea até São Paulo ou Região Metropolitana de São Paulo, e a possibilidade de uma possível expansão industrial encontrar como barreira a falta de mão-de-obra qualificada. Mais uma vez um dos atores sociais salientou que: “os incentivos locais para a industrialização são secundários em termos de importância”.

Como ameaça ao desenvolvimento de Santa Maria, estão a redução dos gastos governamentais e a desaceleração industrial. Referem-se à desaceleração do setor industrial da construção civil, considerado pelos atores sociais como ponto forte no desenvolvimento, e atualmente estimulada pelas políticas e programas do Governo Federal “Minha casa, minha vida” e do crédito para a aquisição para as demais classes sociais, bem como as políticas educacionais e militares que interferem no desenvolvimento de Santa Maria.

A criação e a difusão de inovações no sistema produtivo na geração de desenvolvimento é entendida por Vázquez Barquero (2001), como um dos fatores determinantes dos processos de acumulação de capital. Neste sentido, o Poder Público (Prefeitura Municipal) criou o Polo Tecnológico, visando a incrementar o empreendedorismo e desenvolver ideias criativas (inovativas) na busca da intensificação da industrialização. O

Polo tecnológico é um ambiente que congrega Universidades, Centros e Instituições de pesquisa, entidades empresariais, empresas de tecnologia, com apoio e incentivo das esferas governamentais. Os atores sociais informaram que o Polo Tecnológico é necessário para usar o potencial fornecido por essas Instituições em um local onde reúna as empresas de *softwares* e *hardware*, inovação, serviços correlatos, que possam compartilhar conhecimento e infraestrutura em ambiente propício de colaboração e de inovação tecnológica, para desenvolverem produtos para o mercado global, aumentando a competitividade e alavancando postos de trabalho, tornando uma cidade tecnópole, a fim de transformá-lo em desenvolvimento. Também relacionado ao desenvolvimento industrial, consideraram positivos os incentivos realizados pela SMDE para ocupar os lotes no Distrito Industrial, somente possível após o Estado entregar a administração do mesmo para a Prefeitura Municipal de Santa Maria.

Para 80% dos atores sociais do setor terciário, o Poder Público criou projetos desenvolvimentistas entre 1980 e 2010 e, entre as ações, encontram-se a Lei de isenções de alvarás, o arruamento e a terraplanagem de lotes no Distrito Industrial. Salienta-se que estas práticas não constituem projetos desenvolvimentistas de longo prazo, e sim esforços de curto prazo, que podem ser extintos em gestões futuras. Os próprios atores sociais entendem que estes esforços não são de cunho desenvolvimentista, ao declararem que: “há apenas uma vontade formal, sem um projeto específico para dar continuidade”. Outro afirmou que: “incentivos da Lei são transitórios”. Entre os destaques dos projetos de desenvolvimento de longo prazo, 40% dos atores sociais consideram a criação de Leis, a regulamentação da construção civil e o Plano Diretor e a Lei de incentivo a industrialização.

Os atores sociais, em 60%, entendem que uma grande indústria de transformação das matérias-primas primárias, ou seja, uma agroindústria de grande porte, seria capaz de impulsionar ou promover o desenvolvimento de Santa Maria. Para 40% dos atores sociais, a geração de desenvolvimento poderia ocorrer através da instalação de uma grande indústria não ligada ao setor primário. Contraditoriamente, 80% dos atores sociais consideram que os agentes do desenvolvimento são as micro e as pequenas empresas, sendo que um dos entrevistados afirmou o seguinte: “hoje, ocorre o desenvolvimento através delas”. Entre os atores sociais, 40% deles responderam que seria capaz de gerar desenvolvimento a indústria de medicamentos e instrumentos médico-hospitalares e as indústrias de informática *softwares* ou *hardwares*, ou *hi-tech (high-tech)*. Nenhum dos atores citou a possibilidade de geração de desenvolvimento através das micro e pequenas agroindústrias familiares.



O desenvolvimento endógeno é determinado e potencializado, segundo Boisier e Vazquez Barquero, pela alocação e utilização do potencial existente no território e dos recursos existentes, a infraestrutura, os recursos naturais e os recursos humanos (capital social). Desta forma, perguntou-se aos atores sociais sobre a possibilidade de atingir níveis de desenvolvimento utilizando os recursos existentes, sem precisar de recursos financeiros externos. Para 80% dos atores sociais, não é possível atingir o desenvolvimento desejado utilizando apenas os recursos existentes e 20% dos atores sociais consideram ser possível. As respostas baseiam-se na distribuição financeira entre União, Estados e Municípios e, segundo os entrevistados, a maior parte da arrecadação é da União, seguida dos Estados e, em último lugar, os municípios, e assim consideram o orçamento do Município muito pequeno em relação às necessidades de vultosos recursos financeiros necessários para gerar desenvolvimento. Destaca-se que os atores sociais, embora reconheçam a importância da agroindustrialização e das micro e das pequenas empresas para o desenvolvimento, ao mesmo tempo não conseguem visualizar o desenvolvimento impulsionado somente por estas forças locais, partindo de dentro do território, mas sim consideram que o desenvolvimento somente poderá ser alavancado por forças exógenas, de fora, por exemplo, através da instalação de uma grande indústria, mesmo que tenham respondido que é inviável devido a vários fatores.

Notou-se, durante as entrevistas, que os atores sociais, principalmente do setor secundário em Santa Maria, cooperam entre si com o objetivo de fomentar o desenvolvimento. Percebe-se um comprometimento e uma busca para consolidá-lo. Assim, os atores sociais responderam que o papel da instituição, órgão, agência ou secretaria que representam, tem como objetivo principal o fortalecimento do associativismo e a integração das associações em prol do desenvolvimento. A existência de uma forte mobilização e união dos atores sociais, na busca do desenvolvimento, encontra espaço para delineamento e discussão na reunião-almoço semanal, promovida pelo Fórum das Entidades Empresariais de Santa Maria.

Até aqui, a análise centrou-se na alocação dos recursos econômicos e produtivos no setor secundário e terciário, ou seja, analisaram-se as potencialidades existentes dentro do território. Porém, as potencialidades locais podem ser compensadas por políticas macroeconômicas e setoriais e transformadas em fontes de desenvolvimento, que serão analisadas no próximo sub-capítulo.

### **5.2.1 Compensação de Políticas Macroeconômicas e Setoriais nos Setores Secundários e Terciários**

Os desequilíbrios regionais e as externalidades existentes em uma região podem ser compensados através de políticas macroeconômicas ou setoriais, direcionadas especificamente para desenvolver a Região. As externalidades são divergências entre os custos privados e custos sociais ou entre lucros sociais, que necessitam de interferências governamentais para serem solucionadas, como declara Salvatore (1984) e Pindyck e Rubinfeld (1994) que as externalidades podem surgir entre produtores, entre consumidores ou entre consumidores e produtores. As externalidades geram desequilíbrios locais, regionais e nacionais. Para Boisier (1999), as razões macroeconômicas vitalizam os territórios subnacionais e as cidades, e do ponto de vista macroeconômico, há um crescente reconhecimento do simples fato, porém poderoso, de que a realização do projeto de vida individual para qualquer pessoa depende, em uma medida significativa, do comportamento do entorno físico ou territorial no qual se habita. Desta maneira, buscou-se saber quais foram as políticas macroeconômicas e setoriais desenvolvimentistas nos anos de 1980, 1990 e 2000 que foram importantes para o desenvolvimento, segundo os atores sociais dos setores secundário e terciário.

Para 60% dos atores sociais, na década de 1980, o desenvolvimento foi influenciado negativamente pelo processo inflacionário brasileiro e os sucessivos planos econômicos de estabilização. Como fatores positivos, setorialmente, destacaram a política para instalação de indústrias no Distrito Industrial e a formação de grandes redes comerciais. Os demais atores sociais não responderam, totalizando 40%.

Na década de 1990, foi destacada por 40% dos atores sociais, que a política macroeconômica de estabilização econômica do “Plano Real” foi a mais importante e que possibilitou a retomada do crescimento. Setorialmente, as demais 20% das respostas, contemplaram o aumento dos investimentos promovidos pela estabilização e através dos gastos do governo, principalmente na assistência social e na construção civil. Os mesmo 20% destacaram, como importante, a criação da Lei municipal de incentivo à industrialização, as isenções de impostos e doação de áreas para instalação no distrito industrial.

Para a década de 2000 em diante, os atores sociais destacaram eventos locais que contribuíram de maneira significativa para o desenvolvimento, como o aumento das microempresas no comércio e nos serviços, e o crescimento dos empreendedores individuais. Porém, destacaram como fatores negativos, as oscilações no setor metal mecânico em função das reduções de safra causadas por estiagens, e a guerra fiscal existente entre os estados para

competir com produtos chineses, sendo que cada uma destas respostas representam 20% do total.

As políticas macroeconômicas dos planos de estabilização e combate à inflação, embora tenham afetado o desenvolvimento de Santa Maria, não são direcionadas para geração de desenvolvimento local e influenciaram, de maneira geral, todos os municípios e regiões do Brasil. Desta maneira, qualquer plano de estabilização, citado pelos atores sociais, Plano Cruzado ou Real, não podem ser considerados como forma de compensação política no desenvolvimento ou para corrigir externalidades. A estabilização do Plano Real permitiu a retomada do crescimento, mas não o desenvolvimento. Já as políticas setoriais são esporádicas e menos compensatórias, constituindo esforços locais importantes para a criação de um pensamento endógeno de desenvolvimento.

O processo de Globalização, segundo Clemente e Higachi (2000), possui dois fenômenos correlacionados que se manifestam e se difundem rapidamente no âmbito mundial: a produção flexível e a globalização financeira e produtiva. Nessa perspectiva, o paradigma fordista/taylorista de produção em massa e de separação rígida entre o pensar e o fazer, dá lugar à flexibilização generalizada: a indústria passa a concorrer com base em sua capacidade de adaptação às constantes mudanças de preferência do mercado. Assim, esta tese buscou saber de que forma a criação do MERCOSUL influenciou a atividade produtiva e o desenvolvimento do Município de Santa Maria. 40% dos atores sociais consideraram a integração positiva devido à facilitação dos laços comerciais e através da repercussão positiva no comércio e na rede hoteleira; 60% consideraram que o Mercosul não influenciou de maneira alguma nem a atividade produtiva e nem o desenvolvimento de Santa Maria; que influenciou de maneira negativa não foi citado pelos atores sociais. A integração do MERCOSUL foi positiva para o comércio, através do fortalecimento das importações, e não influenciou o setor secundário de Santa Maria que possui como principal característica, ser voltado para o local ou para a Região.

No que tange ao Poder Executivo Municipal, gerar desenvolvimento através da participação em programas do Governo Federal ou Estadual para desenvolver a região, 60% dos atores sociais declararam que Prefeitura Municipal ou Secretaria de Desenvolvimento aderem a programas do Governo Federal e Estadual. Os atores sociais consideram como geradores de desenvolvimento a inclusão de Santa Maria no programa do Governo Federal “Minha Casa Minha Vida”, importante por movimentar o setor industrial da economia santamariense, que é a construção civil. Consideram que, entre os programas do Governo do Estado, o principal para o desenvolvimento de Santa Maria foi “Pró-RS”. Porém, destacaram

que, quando existem programas por parte da União e dos Estados, há engajamento por parte do Poder Público Municipal, para captar recursos para a geração de emprego, renda e desenvolvimento; 40% dos atores sociais não consideram que estes programas são capazes de desenvolver Santa Maria, entendem que são imediatistas e de curto prazo, não atendendo às necessidades do desenvolvimento, que são de longo prazo. Destaca-se, conceitualmente, que o programa de desenvolvimento deve ser duradouro e de longo prazo, enquanto que estes programas são de curto prazo, geram crescimento, e não se incluem como geradores de desenvolvimento, bem como são de origem externa, e a qualquer momento podem ser cessados.

As compensações políticas locais desenvolvimentistas, por parte do Poder Público Municipal, na geração do desenvolvimento, foram destacadas por 80% dos atores sociais que ocorrem através dos incentivos à instalação de indústrias e de agroindústrias no Distrito Industrial, em que são subsidiadas a aquisição da área (lote ou terreno); a isenção do alvará e a criação da incubadora tecnológica, constituindo uma nova forma de desenvolvimento para as micro e pequenas empresas. No setor terciário, 20% dos atores sociais consideraram como principal incentivo ao desenvolvimento a criação do novo *Shopping*, que retirou os camelôs da Avenida Rio Branco. Como destacado anteriormente tanto os incentivos fiscais quanto à criação do novo *shopping* são de curto prazo e caracterizam ações para crescimento e não desenvolvimento.

A compensação macroeconômica e setorial é delegada aos atores sociais pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul, por consulta popular, para definir as prioridades da região, através do COREDE. Santa Maria pertence ao COREDE Central e suas decisões influenciam todos os demais Municípios. O papel do COREDE no desenvolvimento, segundo os atores sociais, constitui uma forma de participação que transforma o COREDE em um agente fomentador do desenvolvimento, capaz de direcionar os recursos às atividades impulsionadores ou capazes de gerar um efeito multiplicador do desenvolvimento, mas se salienta que depende dos atores sociais definir suas prioridades, como afirmou um dos entrevistados: “as decisões podem variar na compra de coletes para o Corpo de Bombeiros ou no direcionamento de recursos para a agroindustrialização ou para a infraestrutura. As decisões via COREDE dependem dos jogadores direcionarem os recursos para o desenvolvimento, o jogador Estado, citado por Boisier (1999), disponibiliza os recursos financeiros e, a partir daí, cabe aos atores sociais, o outro jogador de Boisier definirem as prioridades, que devem ser voltadas à geração de desenvolvimento. De acordo com Vázquez Barquero (2001) os atores sociais desempenham o papel central na definição, execução e

controle, através da participação ativa da comunidade envolvida, como Boisier (1999) considerou a inserção da região nos laços de decisões do Estado, transformando variáveis exógenas em desenvolvimento endógeno.

Neste sub-capítulo, analisou-se a compensação macroeconômica e setorial no setor secundário e terciário. No próximo sub-capítulo, analisa-se a ativação propriamente dita, através dos elementos políticos, institucionais e sociais na geração do desenvolvimento no setor secundário e terciário de Santa Maria.

### **5.2.3 Ativação Social através dos elementos Políticos, Institucionais e Sociais na geração do Desenvolvimento nos Setores Secundário e Terciário**

A ativação social definida por Araújo (2003) como o capital social, expressa, basicamente, a capacidade de uma sociedade estabelecer laços de confiança interpessoal e redes de cooperação com vistas à produção de bens coletivos. Putnam (1996) conceitua como o conjunto de características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuem para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas. Porém, salienta-se que a sociedade brasileira constitui-se de uma democracia representativa e o Poder Público representativo, no caso municipal é o Legislativo e o Executivo. Estes órgãos são responsáveis pela elaboração de propostas, de acordo com as necessidades dos atores sociais. Desta maneira, questionou-se aos atores sociais sobre a existência de projetos de Leis, criando e incentivando as atividades produtivas de longo prazo. As respostas dos atores sociais foram unânimes e tiveram como base para a resposta o projeto de Lei de incentivo às micro e pequenas empresas.

Becker & Bandeira (2003) consideram necessários, nas relações entre atores sociais e instituições, a confiança, as normas e os sistemas, que contribuem para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas. Putnam (2000) entende que o capital social facilita a cooperação espontânea. Desta maneira, entende-se que, para a geração de desenvolvimento, é fundamental a harmonia entre os poderes e as instituições na busca de cooperação, consenso e confiança para a tomada de decisões, evitando disputas entre grupos de interesse (*stakeholders*), gerando indefinições e incertezas, prejudiciais ao processo de desenvolvimento. Todos atores sociais responderam que a relação entre os poderes pode ser considerada como boa, mas não acrescentaram nenhum comentário.

O sistema capitalista é contraditório e excludente por sua própria natureza, e configura-se na luta de classes, entendida por Marx (1996) como uma questão da acentuação

da miséria dos trabalhadores numa perspectiva abrangente, que não se refere somente aos trabalhadores empregados e aos seus salários reais, porém também devia incluir o que chamou de “tormentos do trabalho”, bem como as condições de existência da massa crescente de operários desempregados, cujos tormentos decorriam, não do trabalho na empresa capitalista, porém da falta dele.

A luta de classes no Brasil configura-se nos movimentos sociais, representados pelas camadas da sociedade que se encontram à margem e reivindicam melhores condições dentro do sistema capitalista. Estes movimentos, se bem articulados, são essenciais para a geração de desenvolvimento, através da troca e da contraposição das ideias, capazes de fomentar a desconstrução para novamente reconstruir a sociedade desejada. Os atores sociais dos setores secundários e terciários destacaram, como movimentos da sociedade local importantes para o desenvolvimento de Santa Maria, a Associação dos Empresários, incluída a Câmara de Indústria e Comércio (CACISM), o Centro de Diretores Lojista (CDL), o Fórum de Entidades Empresariais de Santa Maria, o Sindicato das Indústrias Metalúrgicas-Mecânicas e de Material Elétrico de Santa Maria (CODESMA) e o Sindicato da Construção Civil (SINDUSCON). As entidades, juntamente com o Poder Público, realizam, todas as segundas-feiras, reunião-almoço, com pauta relacionada ao desenvolvimento organizado pelo Fórum de Entidades Empresariais de Santa Maria, traçam rumos e diretrizes a serem seguidas. Esta reunião-almoço reúne os principais movimentos (*stakeholders*), atuam de maneira intensa e são capazes de influenciar o desempenho eleitoral de candidatos ao Executivo e ao Legislativo local. O Fórum de Entidades Empresariais representa o que Buarque (2002) denominou uma instância de um *Conselho de Desenvolvimento local*, formado por representações dos atores mais relevantes, podendo contemplar a participação de representantes de agentes públicos e organizações não-governamentais comprometidas com o município.

Todos os atores sociais consideram que os movimentos sociais são importantes para a geração de desenvolvimento, não recebem benefícios públicos para sua manutenção, ou seja, a atuação é independente, e também informaram que o objetivo principal dos movimentos sociais é a busca do benefício do desenvolvimento para Santa Maria. Os movimentos sociais, segundo os atores sociais, quando apresentam projetos e discussões relevantes para o desenvolvimento, são importantes nos planos de desenvolvimento local, em função do seu dinamismo próprio e na busca de seus ideais. Outros movimentos como o dos “Sem-Terra” devido a sua forma de atuação, fechamento de vias públicas, trancamento de agências bancárias e o chamado “abril vermelho” são considerados pouco importantes para o desenvolvimento de Santa Maria, pelos atores sociais dos setores secundários e terciários.

Os atores sociais dos setores secundários e terciários destacaram que as instituições importantes para a geração de desenvolvimento, no setor agrícola, é a Secretaria de Desenvolvimento Rural e a Associação dos Arrozeiros, cada uma destas respostas representam 20%. Informaram também que, no setor industrial são importantes para o desenvolvimento as Instituições CACISM e SINDUSCON, destacado por 60% dos atores sociais; e as demais repostas, correspondendo a 20%, consideram importante para o desenvolvimento a Câmara dos Dirigentes Logistas (CDL). No setor terciário, consideram a Organização dos Advogados do Brasil (OAB) importante para o desenvolvimento, representando 20% das respostas. No setor sindical, destacaram a atuação do Sindicato Rural, e do Sindicato dos Trabalhadores Rurais, representando 20% das respostas, e Associação Distrito Vivo, e SINDUSCON, com 40% das respostas.

Percebeu-se, durante a pesquisa *in loco*, que atores sociais dos setores secundários e terciários, organizados em entidades empresariais, sindicatos, associações e fóruns patronais são atuantes e possuem objetivos e ideias definidos e direcionadas para a busca do desenvolvimento de Santa Maria. Possuem como características principais, o conhecimento, o dinamismo e a autonomia, atuam como definido por Sachs (2002) como os *stakeholders* (atores envolvidos), são os facilitadores que podem ser os cientistas, associações civis, agentes econômicos públicos e privados, negociadores entre a população local e as autoridades.

Neste sub-capítulo, foi analisada a ativação social, através dos elementos políticos, institucionais e sociais na geração de desenvolvimento nos setores secundários e terciários de Santa Maria. No próximo sub-capítulo será analisado o uso sustentável dos recursos naturais no desenvolvimento de Santa Maria pelos mesmos atores sociais.

#### **5.2.4 O uso Sustentável dos Recursos Naturais no Desenvolvimento dos Setores Secundário e Terciário**

Considerando Sachs (2002), ao definir que o desenvolvimento local pode ser alcançado com mais facilidade através do aproveitamento dos sistemas tradicionais de gestão dos recursos naturais, como também com a organização de um processo participativo de identificação das necessidades, dos recursos potenciais e das maneiras de aproveitamento da biodiversidade como caminho para a melhoria do nível de vida dos povos. Em relação ao uso dos recursos naturais em Santa Maria, 80% dos atores sociais declararam que há problemas graves no uso dos recursos naturais nas encostas do Arroio Cadena e do Rio Mirim, e no desmatamento nas encostas dos morros próximos à área urbana. Santa Maria recebe os resíduos domésticos produzidos pelas cidades vizinhas e, desta maneira, os atores sociais consideram como um problema ambiental. Apenas 20% dos atores sociais consideram que não há nenhum problema ambiental grave. Os atores sociais do setor primário, em 100% responderam que não há problemas ambientais grave.

Em uma questão de múltipla escolha, os atores sociais apontaram com 27,27% das repostas que há preocupação em preservar rios, sangas e riachos, seguidos da preocupação em preservar as matas nativas e espécies exóticas e de animais silvestres com 18,18% das respostas. A preocupação em preservar as serras recebeu 9,09% das respostas. Os atores sociais, em 60%, desconhecem a existência da produção e comercialização de produtos considerados cem por cento orgânicos, contra 40% que possuem conhecimento. Porém, 80% dos atores sociais afirmaram que existe pelo menos um produto produzido reconhecido como ambientalmente correto, e exemplificaram a produção industrial de telhas de concreto.

Todos os atores sociais têm conhecimento que a coleta dos resíduos domésticos é realizada por empresa terceirizada. Segundo 60% dos atores sociais, não há separação dos resíduos domésticos nas residências e famílias, e salientam que embora existindo a separação por parte de algumas famílias, a coleta e a forma de transporte nos caminhões acaba misturando resíduos domésticos orgânicos e inorgânicos, o que dificulta a separação por parte dos recicladores, gerando desperdícios de materiais que poderiam ser reaproveitados, gerando emprego e renda. Para 60% dos atores sociais, o Poder Público incentiva, através de campanhas, a realização da separação dos resíduos domésticos em inorgânicos (plásticos, metais, vidros e papeis) e orgânicos. Porém, 40% dos atores sociais consideram os incentivos muito modestos, e complementam, afirmando que falta conscientização da população para iniciar um processo de separação contínua e responsável.



As campanhas de preservação ambiental promovida pelo Poder Público, para 80% dos atores sociais, restringem-se a campanhas de arborização, preservação das praças e limpeza das encostas dos rios. Essas campanhas são consideradas modestas pelos atores sociais, se considerar o problema do esgoto não canalizado ou escoado a “céu aberto”; os frequentes desmatamentos das encostas dos morros e rios, destacado como problema principal nas encostas do Arroio Cadena e Rio Mirim, citado por 20% dos atores sociais.

Através de uma pergunta pontual sobre a existência de preservação ambiental por parte dos setores secundário e terciário, obteve-se em 100% das respostas como positivas. Porém, dois dos entrevistados confidenciaram que: “o setor industrial preserva o meio ambiente mediante força da legislação vigente, e ainda, segundo eles, não haveria preservação por parte do setor industrial santa-mariense, se não fosse por força da Lei. E acrescentaram que há falta de fiscalização dos Órgãos Públicos e que daria para preservar muito mais do que hoje é preservado”. Conclui-se que, mesmo com respostas positivas, no sentido da existência da preservação ambiental pelos setores secundário e terciário, a preservação ocorre somente por força da Lei.

As opiniões dos atores sociais dos setores secundário e terciário sobre o nível de preservação ambiental no perímetro urbano ocorrem, para 80% dos atores sociais, através da arborização dos canteiros públicos e das divulgações na mídia. Estas duas formas de preservação ambiental são as únicas consideradas como existentes no perímetro urbano de Santa Maria. Porém, 20% dos atores sociais afirmaram que não há preservação ambiental no perímetro urbano. As ações para a preservação ambiental foram citadas por todos os entrevistados como restritas à mídia e propaganda, buscando a conscientização do uso dos recursos naturais, criação de postos de coleta de recicláveis e na formação de parcerias.

O nível de preservação do meio ambiente em Santa Maria foi considerado regular, para 45,71%; considerada boa para 25,71%; classificada como ótima e ruim por 11,43% e péssima por 5,71% dos atores sociais. A partir destes dados, verifica-se um anseio no sentido da preservação seguir apenas a legislação vigente. Embora os atores sociais dos setores secundários e terciário afirma que eles são agentes da preservação do meio ambiente, e que há preservação do meio ambiente no perímetro urbano de Santa Maria, também consideram que o nível de preservação é regular, que tem muito a ser melhorado, para desenvolver-se de maneira sustentável, de longo prazo, como sugerem as teorias desenvolvimentistas endógenas.

Analizou-se, neste sub-capítulo, o uso sustentável dos recursos naturais no desenvolvimento de Santa Maria nos setores secundário e terciário. Agora, passa-se a analisar

o desenvolvimento endógeno dos projetos sociais, entidades, associações, movimentos sem-terra e organizações não governamentais, iniciando pela alocação dos recursos econômicos.

### **5.3 Alocação dos Recursos Econômicos e Produtivos nos Projetos Sociais, Entidades, Associações, Movimento Sem-Terra e Organizações Não Governamentais**

A organização da sociedade nos chamados movimentos sociais de acordo com Vázquez Barquero (2001), em suas formas mais avançadas, são formadas por redes pelos atores locais, que servem de instrumento para conhecer e entender a dinâmica do sistema produtivo e das instituições, bem como para conjugar iniciativas e executar as ações que compõem a estratégia de desenvolvimento local. A organização dos movimentos sociais em Santa Maria, principalmente no que trata da organização da produção, na comercialização dos pequenos produtores, encontra-se alicerçada em torno do Projeto Esperança/Cooesperança, organizado pela Igreja Católica. Nos pontos de venda, segundo um ator social, comercializam-se: “produtos coloniais, hortigranjeiros ecológicos, caseiros, artesanais, panificação, produtos da agroindústria familiar, carne de ótima qualidade e prestação de serviços, com a proposta da Economia Popular Solidária, com a perspectiva do Projeto de gerar trabalho e renda, dignidade pelo trabalho organizado, com valorização do trabalho acima do capital, na construção da cidadania e inclusão social”.

O Projeto Esperança/Cooesperança organiza a comercialização direta, através das feiras, organizadas pela Economia Popular Solidária (EPS) que, segundo Barquero (1999), são condicionadas a cooperar, adaptam-se ao sistema produtivo local e à reduzida dimensão que força a cooperação para obter as economias de escalas, que são necessárias para competir. O Projeto Esperança/Cooesperança constitui-se de um grande espaço de formação, articulação, integração e fortalecimento das propostas de EPS, que tem como objetivo: - reforçar a integração entre produtor e consumidor e dos grupos organizados entre si; - fortalecer a rede das Organizações Solidárias, na perspectiva da construção de um novo modelo de cooperativismo e desenvolvimento sustentável; - fortalecer a inclusão no trabalho, a agricultura familiar, a agroecologia, a cooperação, a cultura da solidariedade, a agroindústria familiar, a cidadania, e a geração de trabalho e renda, as políticas públicas e a construção do novo modelo de desenvolvimento sustentável, formando os trabalhadores (as) rurais e urbanos como sujeitos no verdadeiro exercício da cidadania e inclusão social, com gestão participativa; - resgata a auto-estima do trabalhador (a) rural e urbano, que dialoga diretamente com o consumidor (a), e se torna sujeito desta forma de gestão e comercialização

direta; - viabiliza a formação de rede de comercialização direta e da rede do consumo justo, ético e solidário, em que produtores (as) e consumidores (as) constroem sintonia e integração entre si; - cria uma nova consciência e novas relações nas questões de gênero e do urbano e rural; - elimina-se o vício do consumismo, de produtos de “marcas” e fortalece a consciência do consumo dos produtos locais e regionais, produzidos pela EPS; e – estabelece uma nova consciência sobre os cuidados com a saúde, do meio ambiente, da agroecologia e cidadania.

Associada ao Projeto Esperança/Cooesperança, a “Teia Esperança” é uma rede de empreendimentos solidários, que tem pontos fixos de comercialização direta e troca de experiências e produtos dos grupos entre si e com os consumidores. Entende-se que a organização do Projeto Esperança/Cooesperança reúne os atributos relacionados ao desenvolvimento endógeno citado por Boisier (1999), em seis fatores de desenvolvimento. O primeiro são os atores presentes no território que, no caso específico, estão organizados em torno do Projeto Esperança/Cooesperança. Segundo, resume-se na capacidade para aprender com a própria experiência, no relacionamento com o entorno. Este relacionamento intensifica-se no projeto através do fortalecimento das redes de Organizações Solidárias. Terceiro, criação da cultura local, regional, nacional ou territorial. A cultura local recebe apoio no Projeto Esperança/Cooesperança, através do fortalecimento da cultura da solidariedade. O quarto fator refere-se aos procedimentos utilizados pelas diferentes instituições da área e seu caráter social. No Projeto Esperança/Cooesperança ocorre através da busca do verdadeiro exercício da cidadania e da inclusão social. O quinto fator refere-se aos recursos materiais, que incluem os recursos naturais e os recursos financeiros, caracterizado no Projeto Esperança/Cooesperança através da viabilização da formação de rede de comercialização direta entre produtores e consumidores. O sexto fator de crescimento é o entorno ou meio externo, entendido como equivalente no Projeto Esperança/Cooesperança a criar uma nova consciência e novas relações nas questões de gênero e do urbano e rural.

Desta forma, todos os atores sociais responderam que o projeto ou associação que participam, foi criado para organizar o processo produtivo, a cooperação e a comercialização direta, seja a coleta de produtos reciclados, representado por todos os tipos de produtos reutilizáveis, através do reaproveitamento, ou a organização da produção familiar (pequenos produtores rurais, agroindústria familiar, artesãos ou assentamentos), que produzem hortigranjeiros e derivados de leite. Os pequenos produtores rurais familiares assentados dividem-se no trabalho organizado na horticultura, outros na produção leiteira, enquanto que outros se dedicam à produção de cereais (milho, trigo ou soja). No caso dos recicladores (catadores de plástico, metal, papel e vidro), a divisão do trabalho envolve a coleta individual

nos carrinhos e coletiva quando a associação possui caminhão de coleta seletiva, a separação dos materiais no galpão, a prensa e a expedição é realizada de maneira coletiva. Os atores sociais responderam também que o associativismo possibilita trabalho digno com qualidade de vida, dificilmente encontrado no trabalho individual na mesma atividade. A participação no trabalho coletivo identificado a um determinado grupo específico, uma associação, por exemplo, gera respeito por parte da sociedade e eleva a autoestima do participante, criando orgulho em desempenhar sua função. Estas organizações constituem o que Araújo (2003) identificou como a capacidade de uma sociedade de estabelecer laços de confiança interpessoal e redes de cooperação com vistas à produção de bens coletivos.

Ligado à organização do trabalho e à dignidade gerada pelo projeto ou associação, mas não menos importante, ou o mais importante talvez para esses atores sociais, refere-se a geração de trabalho e renda, um dos motivos que levou à criação do projeto ou associação. Esta resposta surge em terceiro lugar, mas é perfeitamente compreensível, pois a busca do fortalecimento do cooperativismo é um dos fatores preponderantes, destacado de maneira visível e forte entre os coordenadores dos projetos e associações. Percebeu-se que todos os projetos sociais, entidades, associações, movimento sem terra e organizações não governamentais do município de Santa Maria, de alguma forma estão ligados ao projeto Esperança/Coesperança que, através de palestras e da busca da conscientização e da importância do fortalecimento do cooperativismo, criou um espírito de solidariedade e de cooperativismo, com inclusão social e gestão participativa, que fortalece os projetos e associações, através da luta e da busca digna dos ideais, fortalecendo o comprometimento para dar continuidade aos projetos.

Mas o que levam as pessoas a procurar o projeto ou associação? As características dos participantes, em termos de mercado de trabalho ou de empregabilidade, são: o baixo grau de instrução, são donas de casa, desempregados urbanos e rurais, que residem em locais precários de habitação, localizados nas periferias de Santa Maria, onde a violência, a prostituição, os vícios e as drogas fazem parte do cotidiano. Neste cenário, trabalho formal, com carteira assinada, não é comum, e o projeto ou associação representa a possibilidade de ter uma fonte de renda, uma profissão, o chamado “ganha-pão”, com dignidade aos participantes. Um dos atores sociais salientou que: “de uma alternativa de renda e de uma necessidade, transformou-se em profissão”. Outro ator social afirmou que: “não é emprego, mas é trabalho organizado colegiado, que se transformou num meio de sobrevivência”. Notou-se, que entre os coordenadores dos projetos ou associações, bem como os participantes, os ideais estão bastante vivos entre eles, a preservação dos recursos ambientais são temas do

dia a dia ou do cotidiano de trabalho, reavivados por encontros, palestras e feiras de preservação ambiental e de formação cooperativa. A participação no projeto ou associação também representa uma alternativa para a sustentabilidade, não só do projeto ou associação, mas de todo o planeta, o que gera certo orgulho ao responder dessa forma a este questionamento. Todos os participantes sentem-se responsáveis pela preservação do meio ambiente.

A valorização dos projetos frente à comunidade encontra-se nas seguintes respostas: primeiro, os projetos ou associações responsabilizam-se pela coleta de materiais recicláveis, classificada pelos entrevistados como uma “prestação de serviço” para a sociedade. A sociedade é vista como uma geradora de resíduos, mas que não se responsabiliza pelo destino dos mesmos, deixando para terceiros esta responsabilidade. Na agricultura ou agroindústria familiar, a produção livre do uso direto de agrotóxicos ou a produção de orgânicos representa uma forma de contribuir para preservação ambiental. Em segundo lugar, a possibilidade de melhorar as condições de vida dos participantes, significando inclusão social ao retirar das ruas, dos cruzamentos e semáforos, do vício, do álcool e da prostituição, desonera a sociedade, retirando o ônus que ela própria gerou. Em terceiro lugar, os atores sociais da agricultura ou agroindústria familiar responderam que a comunidade é beneficiada pela existência de um local específico para a comercialização, fora das praças e calçadas, ou seja, um ponto de referência, que representa uma forma de comercialização direta, entre produtores e consumidores, eliminando os intermediários, possibilitando maior renda. Em quarto lugar, são estas características que possibilitam, segundo os entrevistados, uma relação melhor com a própria comunidade. Em quinto lugar, surge a formação de valores, como dignidade e respeito, beneficiando tanto a comunidade como os trabalhadores das associações.

Os recursos financeiros para o desenvolvimento do projeto ou associação são oriundos dos projetos sociais, da Igreja Católica, de organizações governamentais e não-governamentais que enviam recursos para aquisição de máquinas, equipamentos e veículos. Todos os atores sociais salientaram que a receita das vendas constitui a principal fonte de recursos com a qual podem contar sempre. Como fazem parte de uma sociedade, parte dos lucros é utilizada para a realização de investimentos, destacando que não são investimentos de grande vulto. Outra forma de obtenção dos recursos ocorre através de convênios entre os projetos ou associação e a Prefeitura Municipal, por exemplo.

Entre as atividades do projeto ou associação que geram desenvolvimento para as pessoas, foi citada a existência da coletividade. Como já destacado, é esse espírito de coletividade entre os participantes que move e dá continuidade ao projeto ou associação,

reavivado por palestras promovidas pelo Projeto Esperança/Coesperança. Neste sentido, acredita-se que os atores sociais transformam-se em termos de conscientização social, com projetos de vida e inclusão social, quando estão atuando em projetos ou associações, mesmo que inicialmente seus interesses estejam voltados para buscar a melhoria econômica e financeira através do emprego e da renda. Lembrando que emprego e renda é a terceira resposta dos atores sociais que os levam a participar de um projeto ou de uma associação.

A integração com a sociedade, gerando desenvolvimento, segundo os atores sociais ocorre através da geração de oportunidades aos participantes e da melhoria das condições de vida. Segundo os atores sociais “a geração de oportunidades, de uma vida digna, com trabalho que possibilita renda, soluciona problemas sociais ao retirar essas pessoas das ruas, incluindo-as na sociedade capitalista, consumista e excludente”. Os atores sociais consideram que o trabalho de reaproveitamento dos materiais recicláveis, gerados pela sociedade capitalista e consumista, que descarta sem se preocupar com o meio ambiente, gera desenvolvimento, classificado por eles como “desenvolvimento que gera sustentabilidade, tendo efeito parecido com a produção orgânica que reduz o uso de agrotóxicos, também é sustentável”. Também foi relatado por um ator social que: “o projeto oferece à comunidade a possibilidade de inclusão com formação de valores, solidariedade e cooperação, autogestão do projeto, consciência de grupo e solidariedade”. Estas declarações vão ao encontro do que Araújo (2003) definiu com a capacidade de uma sociedade de estabelecer laços de confiança interpessoal e redes de cooperação com vistas à produção de bens coletivos.

Percebeu-se na pesquisa *in loco* que as respostas dos atores sociais giram em torno da inclusão social e na prestação de serviço para a sociedade. Desta forma, os atores sociais destacaram que propiciam desenvolvimento sócioambiental para toda a sociedade, que é gerado quando o projeto ou associação cumpre seu papel ao possibilitar trabalho, renda e inclusão social. Justificam ainda que: “trabalham para a sociedade, separando, reciclando o que foi gerado por ela própria”. No que tange ao desenvolvimento do Município, os atores sociais destacaram que o trabalho que desempenham auxilia na prestação de serviço ao Município, “melhorando a visibilidade das ruas e praças, melhorando a qualidade de vida e promovendo o desenvolvimento da cidade”.

Mas, se o projeto ou associação não existisse, onde os atores sociais estariam desempenhando suas atividades ou trabalhando. Para 50% dos atores sociais responderam da seguinte maneira: “eles estariam na reciclagem individual ou estariam trabalhando na construção civil, fazendo “bicos” ou pedindo esmolas ou estariam nos programas do Governo Federal de bolsas, conseguiriam empregos nas indústrias, como auxiliares”. Os outros 50%

dos atores sociais destacaram que o perfil dos participantes determinaria uma exclusão natural ou dificuldade de encontrar emprego devido à falta de qualificação, que não atenderiam as exigências do mercado.

Também os atores sociais, em 83,33%, afirmaram a existência de trabalho temporário, caso os atores sociais não estivessem incluídos nos projetos ou associações. Porém, são trabalhos esporádicos, como carpir pátio ou auxiliar de pedreiro ou carpinteiro na construção civil, no comércio no final do ano ou como domésticas, diaristas, ou no caso dos assentados, poderiam trabalhar na colheita da maçã em Vacaria. 16,67% dos atores sociais informaram que não há trabalho temporário em Santa Maria. A partir destes dados conclui-se que os atores sociais engajados em projetos ou associações, encontram-se em uma posição social de valorização do trabalho e do ser humano em um ambiente de cooperação e de constantes reavivamentos de sua importância dentro da sociedade. Colocam-se como prestadores de serviços para a sociedade, e não na posição de simples catadores ou produtores livres de agrotóxicos, aumentando consideravelmente a auto-estima dos atores sociais.

O pensamento dos atores sociais vai ao encontro de Costa (2001, p. 117) sobre o desenvolvimento endógeno que, é nos sistemas locais, de pequenas e de micro empresas. A região é o âmbito no qual se concentram as externalidades positivas e os conceitos de coesão social e de confiança. Assim, os atores sociais dos projetos ou associações idealizam a forma de desenvolvimento apoiada em pequenos e micro iniciativas. Os atores sociais, em 83,33%, consideram que as pequenas indústrias, os pequenos produtores rurais e os projetos e programas sociais de inclusão e desenvolvimento são capazes de gerar desenvolvimento. Um dos atores sociais afirmou o seguinte em relação aos programas sociais: “os programas sociais devem ser criados e voltados para combater a extrema miséria, sendo um trampolim para a auto-gestão”. Outro entrevistado sugeriu, em relação aos projetos e programas sociais, que: “deveriam ser transformados em políticas públicas de economia solidária”. As grandes indústrias, citadas pelos setores primário, secundário e terciário como alavancadoras do desenvolvimento, encontrou 33,33% das respostas dos atores sociais dos projetos ou associações. Eles também entendem, em 66,66% que a implantação de novas Escolas Técnicas para qualificar a mão-de-obra gera desenvolvimento. Todos os setores citaram a falta de mão-de-obra qualificada para o trabalho como gargalo ao desenvolvimento. Os atores sociais também responderam que novas Universidades, embora importantes para o desenvolvimento, já existem, mas mesmo assim, 33,33% responderam que são agentes de desenvolvimento. 50% dos atores sociais consideram que seria necessário para o desenvolvimento construir mais hospitais. Nesta resposta, fica visível a necessidade de o

desenvolvimento atender às necessidades e demandas da população local, citada por Vázquez Barquero (2001), e as questões relacionadas à saúde é uma delas, embora Santa Maria seja referência na área da saúde, estes atores sociais dependem do Sistema Único de Saúde (SUS).

Perguntou-se aos atores sociais dos projetos ou associações, quais são os problemas enfrentados pelo Município de Santa Maria, podendo o entrevistado escolher mais de uma opção, como pode ser observado na tabela 19.

**Tabela 19 – Problemas no Desenvolvimento**

<b>Respostas</b>	<b>Frequência</b>	<b>Frequência %</b>
Falta de Diversificação Produtiva	04	66,67
Falta de Investimentos do Governo Estadual	05	83,33
Falta de Investimentos do Governo Federal	04	66,67
Falta de Investimentos do Governo Municipal	06	100,00
Falta de Investimentos em Infraestrutura	04	66,67
Falta de Oportunidade de Emprego	06	100,00
Falta melhorar Questões ligadas à Saúde/Educação e Habitação	06	100,00
Há Problemas de Concentração de Renda	06	100,00
Problemas de Localização	02	33,33
Salários Pagos são muito Baixos	05	83,33
Outro	03	50,00
<b>Total</b>	<b>51</b>	

Fonte: Elaborada pelo autor – Dados da pesquisa de campo.

Todos os atores sociais identificaram como dificuldades que impedem Santa Maria de desenvolver-se, a falta de investimentos por parte do Governo Municipal, a falta de oportunidade de emprego, e as questões ligadas à saúde, educação e habitação e a concentração da renda. Os atores sociais consideram que Santa Maria carece de obras de infraestrutura como ruas, calçamento, esgoto e demais investimentos de competência do Executivo. Verificou-se, na pesquisa *in loco* que estes atores sociais residem em locais periféricos, bem como os galpões onde trabalham encontram-se retirados das vias de fluxo principal em melhores condições ou asfaltadas. A questão da falta de oportunidade de emprego é uma questão da própria falta de qualificação desses atores sociais que restringe seu acesso, esbarram na sua própria limitação, já que uma das carências que impedem o desenvolvimento, citado pelo setor secundário, é a falta de mão-de-obra qualificada para o setor operacional.

As questões ligadas à saúde, educação e habitação relacionam-se à dependência do Sistema Único de Saúde (SUS) e o tempo de aguardo nas filas para atendimentos e consultas. As questões relativas à educação têm duas formas de interpretação por parte dos entrevistados: em primeiro lugar reclamam que os mais velhos, quando jovens em idade para



estudar, não tiveram oportunidade, pois tinham que trabalhar, e agora, para os mais jovens, seus filhos, sobrinhos e familiares, consideram difícil obter aprovação no sistema de educação Estadual e Federal. Segundo, nos últimos anos o Governo Federal ampliou, através do Reuni, o número de vagas em Universidades e Institutos Tecnológicos, bem como criou o sistema de cotas para negros, índios e alunos das Escolas Públicas, possibilitando a inclusão das classes menos favorecidas. Em relação à habitação, o Governo Federal criou linhas de crédito oficial para aquisição da casa própria, através dos Programas “Minha casa, minha vida”, que atingem as faixas de renda de menor poder aquisitivo. Três respostas, classificadas como outra, relataram a falta de um espaço central (próxima do centro e do fluxo de pessoas) para comercialização dos produtos da economia solidária, a falta de saneamento básico e a falta de projetos dos Governos Federais, Estaduais e principalmente Municipal para capacitar novos recursos humanos.

Vázquez Barquero (2001) considera que os determinantes do desenvolvimento endógeno ocorrem em consequência da utilização do potencial existente no território. Então, buscou-se saber quais são os pontos fortes existentes em Santa Maria, na opinião destes atores sociais. Devido ao fato de o Município de Santa Maria possuir base econômica agrícola (um entrevistado destacou a cultura do arroz e o outro a agricultura familiar), na área rural como pontos fortes para o desenvolvimento. Na área urbana, destacaram o comércio e os serviços, sendo esta resposta unânime entre os atores sociais. Um ator social destacou em relação ao comércio e aos serviços como pontos fortes “a formação de redes de supermercados e as lojas de calçados”. A construção civil encontra-se em terceiro lugar, com 83,33% das respostas. Os atores sociais também destacaram a fruticultura, apoiada pelo programa “Pró Fruta - SM” da Secretaria de Desenvolvimento Rural de Santa Maria e o turismo religioso (Romaria da Nossa Senhora Medianeira) como pontos fortes na geração de desenvolvimento. Mas, o que leva estes atores sociais destes projetos ou associações a identificar o turismo religioso como ponto forte do desenvolvimento de Santa Maria? Os projetos ou associações, de alguma forma, encontram-se ligados ao Projeto Esperança/Coesperança que desenvolve nos participantes, através de encontros e de palestras, um espírito de cooperação e de envolvimento dos grupos na organização e na participação voluntária no evento religioso, na divulgação, bem como nos demais eventos organizados pelo Projeto Esperança/Coesperança, como a Feira de Economia Solidária. Como destacado por Araújo (2003), estes atos criam laços de confiança interpessoal e redes de cooperação com vistas à produção de bens coletivos. Os laços em Santa Maria encontram-se enraizado na divulgação coletiva. 66,67% dos atores sociais destacaram como

pontos fortes em Santa Maria, a intensificação do cooperativismo, liderado pela economia solidária, o ensino superior e o *status* de cidade Universitária e os meios de comunicação.

Na tabela 20, perguntou-se sobre os pontos fracos do desenvolvimento existentes em Santa Maria.

**Tabela 20 – Pontos Fracos do Desenvolvimento**

<b>Respostas</b>	<b>Frequência</b>	<b>Frequência %</b>
Atendimento Médico/Hospitalar	04	66,67
Concentração Fundiária	04	66,67
Fruticultura	01	16,67
Gado de Corte	01	16,67
Gado de Leite	01	16,67
Indústria	04	66,67
Infraestrutura	05	83,33
Oportunidades de Emprego	05	83,33
Produção de Árvores	01	16,67
Outro	03	50,00
<b>Total</b>	<b>29</b>	

Fonte: Elaborada pelo autor – Dados da pesquisa de campo.

Os atores sociais destacaram a infraestrutura e as oportunidades de emprego em 83,33% das respostas como pontos fracos do desenvolvimento. Um dos atores sociais declarou que: “a infraestrutura é considerada como precária em Santa Maria”. Também consideram o atendimento médico/hospitalar, a concentração fundiária e o setor industrial, por 66,67% dos atores sociais como pontos fracos do desenvolvimento de Santa Maria. O espírito solidário, do Movimento Sem Terra (MST) e de transformação social dos participantes (espírito revolucionário), característico dos movimentos sociais e dos ideais de esquerda ou de revolução camponesa, é determinante da opinião dos atores sociais sobre a concentração fundiária como ponto fraco ao desenvolvimento por 66,67% dos atores.

Apontaram, também, 50% dos atores sociais outros pontos fracos como a falta do fortalecimento das feiras do cooperativismo, o turismo local e regional e a falta de um aeroporto com linhas aéreas para os grandes centros, como São Paulo e Rio de Janeiro. A falta de um aeroporto foi destacada pelos setores secundário e terciário como sendo um gargalo ao desenvolvimento, e novamente os atores sociais dos projetos e associações destacaram como ponto fraco de Santa Maria, o que mostra uma politização por parte destes atores sociais. Na pesquisa *in loco*, os atores sociais não souberam avaliar o que poderia constituir uma oportunidade ou uma ameaça ao desenvolvimento de Santa Maria, percebeu-se uma confusão entre os pontos fortes e fracos com oportunidades e ameaças.

Os atores sociais dos projetos e associações entendem que setor primário de Santa Maria é pouco diversificado, considerado por 83,33%. Classificam que a produção primária resume-se à produção de arroz, soja, milho e, na pecuária, predomina a criação de bovinos de corte, nas médias e nas grandes propriedades rurais, sendo considerada incipiente a produção leiteira. Segundo os atores sociais, esta característica de produção primária agrícola reduz a produção de alimentos como feijão e hortifrutigranjeiros, produzidos com mais intensidade na agricultura familiar, em micro e pequenas propriedades rurais. Os atores sociais consideram que o principal problema do setor primário é a concentração fundiária. Para as micro e pequenas propriedades, os problemas relacionam-se com a forma de comercialização que impedem o seu desenvolvimento pleno, bem como falta de incentivo por parte do Estado, e a reduzida escala de produção no setor de hortigranjeiros impede o desenvolvimento do terminal da Ceasa no Município, criado e extinto por falta de comerciantes e de apoio político.

Em relação ao setor de transformação, 83,33% dos atores sociais consideram que este setor não é desenvolvido e pouco diversificado (16,67%), e acrescentaram que faltam mais indústrias para gerar novos empregos. Todos os atores sociais consideram que o setor de transformação da construção civil não gera empregos ou como dizem “não gera oportunidades, exige experiência, mas como vou ter experiência se não me dão oportunidade”, questionou um ator social. Consideram ainda que, no setor de transformação, faltam mais indústrias e existe uma burocracia para criá-las, a mão-de-obra é elitizada vem de fora do município e exigem experiência e capacitação (qualificação) para empregar.

A atuação dos participantes do projeto ou associação na cooperação, bem como a socialização dos seus bens materiais, ficou evidenciada em torno do espírito de solidariedade e cooperação entre os participantes, existente em praticamente todos os bens que possuem, para o trabalho ou para o uso pessoal são disponibilizados para todo grupo. A existência de cooperação no grupo foi respondida por 83,33% dos atores sociais. A cooperação existente no grupo sobrepõe-se a simples relação de possuir um trabalho no projeto ou na associação. Entre os itens que mais socializam, encontram-se as máquinas em geral e de costura, mesas, lava-jato, tesouras e veículos e, no setor primário, máquinas e implementos. Um dos entrevistados acrescentou que o que mais se empresta no projeto que participa e o mais importante “é a solidariedade e a amizade”. Isto remete ao que Araújo (2003) considera como a capacidade de uma sociedade de estabelecer laços de confiança interpessoal e redes de cooperação com vistas à produção de bens coletivos, que é o capital social.

A cooperação entre os participantes evidencia-se na existência da troca de serviços, como uma forma comum, respondida por todos os atores sociais. Realizam-se mutirões e

ajudas entre os grupos, auxiliando-se mutuamente nas funções, cooperam com vistas à produção de bens coletivos. Na feira de economia solidária, os grupos de apoio das associações contribuem na organização. Percebeu-se, na pesquisa *in loco*, que não somente as pessoas ligadas às atividades operacionais da associação encontram-se no ambiente de trabalho, mas toda a família, crianças, jovens, mulheres e homens, constituindo o projeto ou associação um espaço para toda a família.

Na tabela 21, através de uma questão de múltipla escolha, buscou-se saber quais são as necessidades do Município para desenvolver-se.

**Tabela 21 – Necessidades do Município para Desenvolver-se**

<b>Respostas</b>	<b>Frequência</b>	<b>Frequência %</b>
Mais Crédito/Dinheiro	04	66,67
Mais Financiamento para Agricultura	04	66,67
Mais Financiamento para Indústria	05	83,33
Melhoria na Saúde	04	66,67
Melhorias Estradas/Ferrovias/Rodovias	05	83,33
Melhorias na Assistência Técnica	05	83,33
Melhorias na Educação	04	66,67
Melhorias na Segurança	04	66,67
Não Sabe/Respondeu	01	16,67
Outro	04	66,67
<b>Total</b>	<b>40</b>	

Fonte: Elaborada pelo autor – Dados da pesquisa de campo.

Os problemas destacados pelos atores sociais são a falta condições nas estradas rurais, rodovias e ferrovias, também é percebido pelos atores sociais do setor primário e de transformação como uma carência na geração do desenvolvimento, bem como a necessidade de mais financiamento para a indústria e melhorias na assistência técnica, destacada por 83,33% dos entrevistados. Educação, saúde, segurança, crédito/dinheiro e financiamento para a agricultura tiveram 66,67% das respostas. Na opção outro, foi destacada pelos atores sociais a necessidade de políticas públicas e de conselhos, maior coesão entre os diversos agentes econômicos, entre o setor público e privado, setores de classe e a integração com as Universidades e Faculdades, melhorias nos transportes de cargas e de passageiros.

Semelhante ao que foi questionado aos atores sociais dos setores primário, secundário e terciário, perguntou-se aos atores sociais dos projetos ou associações sobre quais seriam os setores capazes de impulsionar o desenvolvimento em Santa Maria. Já se destacou anteriormente que a ideia de uma grande indústria está enraizada nos ideários desenvolvimentistas e, desta forma, os atores sociais em 100% também responderam que seria a instalação de uma grande indústria transformadora das matérias-primas locais. Esta resposta

tem como base a característica da produção primária em que as *commodities*, de baixo valor agregado, poderiam ser transformadas gerando mais emprego, renda e tributos a serem usados no desenvolvimento. Em segundo lugar, consideram que as MPEs (83,33%) seriam capaz de impulsionar o desenvolvimento, seguida das micro e pequenas agroindústrias familiares (66,67%) e, por último, a instalação de grandes indústrias (50%). As respostas mostram a preocupação, em primeiro lugar, em transformar as matérias-primas e, posteriormente, fortalecer as micro e pequenas unidades produtivas, ou seja, agroindústrias familiares ou micro e pequenas indústrias. Um dos atores sociais acrescentou que: “os reciclamentos de materiais seriam um importante fomentador do desenvolvimento para Santa Maria”. Os dados da Secretaria de Município de Proteção Ambiental mostram que são produzidos diariamente 170 toneladas de lixo doméstico, e mais 30 toneladas originárias de outros Municípios são armazenados no aterro.

Até aqui a análise mostrou que os atores sociais, devido à sua reinserção na sociedade, desenvolvem a capacidade de cooperação e senso crítico capaz de entender as transformações sociais, econômicas e políticas. Desta forma, a possibilidade de o município de Santa Maria atingir os níveis desejados de desenvolvimento, utilizando o potencial local, representado pelos recursos naturais, infraestrutura existente, matérias-primas, sociedade ou capital humano, sem a necessidade do uso de recursos externos do Governo Federal ou Estadual, não é considerado possível para 66,67% dos atores sociais, e justificaram que os recursos financeiros são insuficientes ou escassos, e a arrecadação é insuficiente em relação às necessidades de capital. Os outros 33,33% dos atores sociais consideram ser possível atingir níveis desejados de desenvolvimento utilizando o potencial local for usado de maneira eficiente o capital interno e valorizando o potencial existente na região, principalmente no que tange à economia solidária. Os atores sociais dos setores primário, secundário, terciário ou dos movimentos sociais, não descartam que o município de Santa Maria possui, em seu território, pontos fortes e fracos a serem explorados que podem desencadear em desenvolvimento endógeno, mas quando questionados de maneira pontual, em relação ao desenvolvimento sem uso de recursos externos, a maioria dos atores sociais não consideram ser possível, em função da falta de recursos financeiros locais e a dependência da transferência de recursos do Governo Federal.

Neste subcapítulo analisou-se a o uso dos recursos econômicos no desenvolvimento endógeno de Santa Maria. No próximo subcapítulo será analisado a compensação de políticas macroeconômicas e setoriais nos projetos sociais, entidades, associações, movimento sem terra e organizações não governamentais no Município de Santa Maria.

### **5.3.1 Compensação de Políticas Macroeconômicas e Setoriais nos Projetos Sociais, Entidades, Associações, Movimento Sem Terra e Organizações Não Governamentais**

Para Oliveira (2003), *apud* Oliveira e Lima, a política macroeconômica pode afetar positiva ou negativamente determinada região, pois as mesmas são decididas pelo governo central (exógena à região), mas a autonomia de organização social é que pode trazer resultados positivos para a região, por meio “da capacidade da região de criar um conjunto de elementos políticos, institucionais e sociais, capaz de direcionar o crescimento, desencadeado por forças exógenas, para atingir o desenvolvimento no sentido estrito da palavra”. A região, devido a suas externalidades, pode ser compensada por políticas macroeconômicas e setoriais, compensatórias das deficiências alocativa dos recursos. Incluem-se subsídios, expansão do crédito, imposição de barreiras tarifárias protecionistas contra a concorrência externa ou beneficiando, através de isenções de impostos temporário ou permanente, geral ou específicos. Então, perguntou se o projeto ou associação, desde sua fundação, recebeu algum compensação, através uma política setorial, através de alguma forma de benefícios ou incentivos diretos para o projeto ou associação. Para 66,67% dos atores sociais, já foram beneficiados por incentivo público, e 33,33% dos atores sociais afirmaram que não foram beneficiados por incentivo público. Porém, os 66,67% dos entrevistados que afirmaram ter recebido incentivo ou benefícios públicos, apenas um dos atores sociais, que representa 16,67%, informou que o Governo Municipal auxilia em projetos, na estrutura para o desenvolvimento das atividades. Entre os incentivos do Governo Estadual, destaca-se, para 50% dos entrevistados que recebem incentivo, o material seletivo em bom Estado, recebem através de convênios para a realização de obras na feira, e consideram também importante o espaço recebido no conselho estadual de meio ambiente. Entre os incentivos do Governo Federal, 66,67% dos entrevistados destacaram os financiamentos via projetos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), através das linhas de crédito para fins de desenvolvimento social, do programa do Governo Federal “Mesa Brasil”, que realiza compras diretas dos agricultores familiares, as linhas de crédito do PRONAF para os assentados, e os recursos recebidos via programas da Secretaria Nacional de Economia Solidária.

A forma de captação de recursos externos, para 83,33% dos atores sociais ocorre através de projetos sociais, realizados pelas Universidades, para aquisição de máquinas e de móveis para os projetos, nos três níveis Município, Estados e União.

A existência de alguma forma de política pública, que incentiva ou beneficia o projeto ou associação de maneira permanente, revelou apenas uma resposta no sentido da existência de incentivo permanente, no qual identificou-se como permanente a existência do Projeto de Filantropia da Sociedade Vicente Pallotti a uma entidade de reciclagem de materiais. Destaca-se que esta associação ou entidade de recicladores de materiais encontra-se totalmente subordinada aos Projetos de manutenção da Sociedade Vicente Pallotti, com administração, organização da produção e vendas. Porém, 83,33% dos entrevistados revelaram que não há nenhum tipo de incentivo ou benefício permanente, sendo que, quando tem alguma forma de incentivo é esporádico e representam, quando recebem alguma máquina ou equipamento, que em sua maioria são doações de segunda mão. Estas especificidades destes movimentos sociais, levam-nos a entender a dimensão local que, segundo Peres (2001), recebe importância secundária e periférica para promover a competitividade, bem como é relegada a segundo plano ou ignorada no projeto e na implementação dessas políticas que ganhariam em termos de especificidades e de implementação ao dar um lugar central às dimensões territoriais e locais.

Mas os atores sociais, como afirma Boisier (1999), estão presentes no território e, através do processo de tomada de decisões, podem levar ao desenvolvimento. Na ausência de políticas macroeconômicas e setoriais, como participantes do jogo, podem transformar fatores exógenos em desenvolvimento endógeno, por exemplo, através da utilização do crédito ou do microcrédito, ambos incluídos no sistema financeiro, atuam como forças exógenas. Araújo (2003) define capital financeiro como aquele produzido pela sociedade e que se expressa em infraestrutura, bens de capital, capital financeiro, imobiliário, entre outros. Identificou-se, na pesquisa, que 50% dos atores sociais dos projetos ou associações já tiveram acesso ao crédito ou ao microcrédito, e a outra metade afirmou não ter acesso ao crédito/microcrédito. No assentamento de Santa Maria (Fazenda Santa Marta), o acesso ao crédito ocorreu através da Cooperativa de Crédito Rural com Interação Solidária (CRESOL) e através do PRONAF. Neste último, todos os assentados tiveram acesso a essa forma de crédito, com juros subsidiados, mas devido a não amortização, tornaram-se inadimplentes e atualmente não acessam o crédito. Os atores sociais que afirmaram que o acesso ao crédito ocorreu via BNDES (receberam um valor de R\$ 150.000,00 reais) e através do Banco do Povo (hoje Imembuí Microfinanças). Os demais entrevistados afirmaram que não possuem acesso às linhas de crédito devido às exigências de capital para financiar os equipamentos que necessitam, por exemplo, prensa para papelão e latas. Os demais que já tiveram a

oportunidade de acesso ao crédito/microcrédito, tiveram dificuldade para pagar ou tornaram-se inadimplentes.

Sondou-se junto aos atores sociais, a existência de acesso ao crédito/microcrédito individual, 50% dos atores sociais afirmam que possuem acesso ao crédito individual, contra 50% que afirmam não conseguir acessar ao crédito/microcrédito em bancos e cooperativas de crédito. Salienta-se que o crédito/microcrédito em Santa Maria pode ser obtido em Cooperativas Financeiras (CRESOL e SICREDI) e na Organização Não Governamental, Imembuí Microfinanças de Santa Maria, Instituição Comunitária de Crédito Central – ICCC (antigo Banco do Povo). A ICCC disponibiliza linhas de crédito para micro e pequenas unidades produtivas formal ou informal na região, que estejam em funcionamento há pelo menos seis meses. De acordo com o site da ICCC (2012), os serviços microfinanceiros oferecidos possuem características específicas, sobretudo no que se refere ao movimento de pequenas somas de dinheiro que se destinam, predominantemente, às pessoas de baixa renda, em boa parte, excluídas do Sistema Financeiro Tradicional, tanto para compra de capital fixo como para capital de giro, bem como possui uma linha de crédito pessoal para saldar pequenas dívidas, com valores que variam entre R\$ 70,00 reais e R\$ 700,00 reais, voltado para aqueles agentes econômicos que não possuem rendas para comprovar no Sistema Financeiro Tradicional, ou seja, é uma linha de crédito para aqueles agentes econômicos que não trabalham com carteira assinada e também não conseguem provar que são autônomos, representados pelos biscateiros, diaristas, papeleiros e catadores.

Identificaram-se quais foram os eventos, as políticas ou os planos econômicos desenvolvimentistas que auxiliaram ou beneficiaram o projeto ou associação nos anos 1980, 1990 e, atualmente, desde o ano de 2000. As respostas revelaram que nos anos 1980, a principal mudança foi a criação do PRONAF e nos anos 1990, a principal mudança foi a criação dos bancos populares e os chamados fundos rotativos. Atualmente, desde o ano de 2000, as mudanças, respondidas por 66,67% dos atores sociais, ocorreram através aceleração e multiplicação do sistema Banco do Povo ou Imembuí Microfinanças, a criação do Conselho Municipal de Economia Solidaria e Território da Cidadania, crescimento e conscientização da necessidade de reciclar materiais, e o Decreto 5.940, em que as associações podem participar de Licitações e podem receber doações de materiais recicláveis. Pode-se notar que estes atores sociais valorizam o crédito e as Leis setoriais na geração do desenvolvimento, e em nenhum momento foram citados fatores negativos ao desenvolvimento neste período. Shumpeter (1997) define que toda a espécie de extensão de crédito para fins de “inovações” é por definição a concessão de crédito ao empresário, e constitui um elemento do desenvolvimento



econômico, então a única espécie de concessão de crédito que resta para ser considerada aqui é o crédito para a condução de um negócio no fluxo circular, sendo incluído no conceito de “créditos consuntivos-produtivos”, integrando a compreensão da vida do organismo econômico. Vázquez Barquero (2001) afirma que a criação e difusão de inovações no sistema produtivo, a organização flexível da produção, a geração de economias de aglomeração e de economias de diversidade nas cidades e o fortalecimento das instituições desencadeiam o desenvolvimento endógeno, e dispondo de crédito, os atores sociais podem conjugar iniciativas e executar as ações que compõem a estratégia de desenvolvimento local.

Os atores sociais, em 66,67%, definiram que as políticas locais mais importantes para o desenvolvimento deveriam envolver a integração entre as diversos agentes da sociedade, como as instituições públicas e privadas; fortaleceu a agricultura familiar; incentivando o empreendedorismo; e apoiando com financiamentos as associações, através de políticas direcionadas à economia solidaria. Fica clara a idéia entre os atores sociais, como definido por Costa (2001), uma coesão social e de confiança em concentrar forças nas externalidades positivas, para desenvolver através dos sistemas locais de pequenas e micro unidades produtivas.

Neste sub-capítulo verificou-se as compensações de políticas macroeconômicas e setoriais voltados para os projetos sociais, entidades, associações, movimento sem terra e organizações não governamentais em Santa Maria. No sub-capítulo seguinte, será analisada a ativação social, através dos elementos políticos, institucionais e sociais na geração do desenvolvimento endógeno.

### **5.3.2 Ativação Social através dos elementos Políticos, Institucionais e Sociais na geração do Desenvolvimento nos Projetos Sociais, Entidades, Associações, Movimento Sem-Terra e Organizações Não Governamentais**

O capital social, como novo paradigma do desenvolvimento local de uma região é abordado pelos autores Putnam (1996 e 2000), Boisier (1999), Buarque (2002), Pomeranz (2009) e Rivior (2002). Entre as várias denominações de capital social, Moraes (2003), define a expressão “capital social” como uma noção teórica de utilização recente na literatura e nas pautas dos governos, organizações não governamentais (ONGs) e organismos internacionais. Putnam (1996, p. 177) define como sendo “o conjunto de características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuem para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas”.

Com afirmou Boisier (1999), são os atores sociais que tomam decisões, então a participação política no grupo social, visando à tomada de decisões, prepara para a cidadania, melhora a relação dentro do próprio grupo social e promove, por consequência, o desenvolvimento institucional, pessoal e social, bem como de toda a Região. Como destacado, anteriormente, a participação na tomada de decisões em assembleias, reuniões e encontros do projeto ou associação torna os atores sociais dos projetos ou associações fortes e importantes dentro do grupo, e este fato determina uma alta participação popular, ou seja, para eles, participar é um ato de cidadania, tornam-se importantes dentro do próprio grupo, já que a sociedade capitalista os exclui.

Descobriu-se que, desde a criação do projeto ou associação, a frequência é de 83,33%, para a tomada de decisões importantes para o grupo. Um ator social declarou que: “somente faltam quando tem um compromisso inadiável, um problema de saúde. As reuniões são próximas do almoço ou então no final da tarde, quando todo mundo tá aí”. A alta frequência de participação traduz-se na disponibilidade dos atores sociais para ocupar cargos que envolvem maior responsabilidade. Assim, os mesmos 83,33% que responderam que há frequência de participação, afirmaram que aos participantes do grupo disponibilizam-se para assumirem atividades ligadas a cargos que envolvam maior responsabilidade, como a tomada de decisões que afetam todo o grupo. Segundo um entrevistado “não há nenhum problema em relação a assumir cargos, pois todas as decisões são tomadas em assembleias, pelo voto da maioria, em que todos participam com frequência, e mesmo tendo um cargo as decisões são avaliadas pelo grupo e não de maneira individual”. 83,33% dos atores sociais responderam que há disponibilidade dos participantes em assumirem atividades dentre as quais destacam a participação na gestão do setor produtivo, coordenação de pequenos grupos de discussões e decisões, bem como em determinadas associações. Segundo um ator social, “há rodízios entre os cargos, assumindo cada um pelo menos uma vez no período pré-determinado pelo colegiado, as funções de presidente, tesoureiros e secretários”. A alta participação dos atores sociais no processo de tomada de decisões facilita a cooperação espontânea, como afirmado por Putnam (2000). Para Baquero & Cremonese (2008), a participação promove o progresso social e econômico e é viável em cenários em que prevaleçam predisposições de colaboração coletiva.

Na pesquisa *in loco*, descobriu-se que praticamente tudo que os atores sociais possuem gira em torno do projeto ou associação, seja o trabalho, a renda, a vida social a troca de experiências, a possibilidade de melhorias financeiras e pessoais, os sonhos, e as brincadeiras e há uma dependência dos atores sociais em relação ao projeto ou associação a que estão

vinculados. Tudo isso faz com que haja entre os participantes do projeto ou associação, uma mobilização pelas questões da organização, no mesmo percentual da participação em reuniões e da disponibilidade para ocupar cargos de maior responsabilidade. Mas, de que forma são mobilizados pelas questões da organização? 83,33% dos atores sociais informaram que a mobilização ocorre na formação e na responsabilidade em prol do projeto ou associação, através dos grupos de discussão, até chegar ao consenso na tomada de decisões, através das informações repassadas na íntegra nas reuniões e nas palestras. São mobilizados através da participação e da interação dos problemas da instituição em que participam, e motivados por um processo de trabalho livre de registro do ponto, mas todos sabendo de suas obrigações em uma estrutura organizada e responsável. Constatou-se o que Pomeranz (2009), definiu como um novo modelo de sociedade, com igualdade de direitos no diálogo entre as organizações sociais, os empreendedores e o Estado, em relação às questões-chave do desenvolvimento social.

Atuantes dentro do grupo de interesse, do qual fazem parte e dependem para trabalhar, obter renda e, principalmente apoio social na busca de seus ideais, a maioria, 66,67% dos atores sociais não possui filiação partidária, e apenas 33,33% são filiados a partidos. Um ator social definiu que: “como são grupos sociais e representativos da sociedade excluída, há um interesse dos partidos políticos em ter o apoio desses grupos, mas para utilizar como massa de manobra”.

Informaram que 66,67% dos atores sociais participam eventualmente das sessões da Câmara de Vereadores, principalmente quando há projetos de interesse do grupo. 16,67% dos atores sociais responderam que dificilmente participam, e 33,34% dos atores sociais revelaram que já participaram das reuniões da Câmara de Vereadores, mas que, devido à falta de objetividade, levou-os a desistência, e o outro afirmou que participa quando é direcionada a questões ambientais ou relacionada ao seu trabalho. Um dos atores sociais justificou desta forma a desistência da participação: “o grupo já participou mais das atividades políticas, como reuniões promovidas pela Prefeitura, bem como sessões da Câmara de Vereadores, mas aos poucos perceberam que apenas eram utilizados como massa de manobra, “politicagem”. Fica bem para os políticos mostrar para a sociedade que estão apoiando um movimento social”. Diante destes fatos os atores sociais optam por reduzir a participação política na sociedade, mas continuam atuantes dentro do grupo que participam. Notou-se que existe uma forma de coerção e bloqueio da mobilização coletiva como definida por Schmidt (2004), em que a formação do capital social em sociedades dominadas pelos poderes públicos caracterizados pelo clientelismo, corrupção e coerção bloqueia, a mobilização coletiva local. A tomada de

decisões interna, dentro do grupo, ocorre através da diretoria que leva para o grupo a cada duas semanas (16,67%); através de reuniões e debates com o grupo (16,67%); através de reuniões coletivas (33,34%), através do colegiado (16,67%) e através de assembleia geral com o direcionamento ou encaminhamento do debate pela diretoria (16,67%).

A visão dos atores sociais em relação ao Executivo e Legislativo, possibilitou identificar que: “há uma falta de objetividade da Câmara de Vereadores, que discute projetos de Lei somente quando o Executivo envia para votação, distorcendo o papel do Legislativo em fiscalizar o Executivo e criar novas Leis, substituindo o modelo tradicional das discussões ideológicas sem objetividade para a comunidade, através de propostas para geração de desenvolvimento ou sessões para homenagens”. Desta maneira, foi enfatizado pelos atores sociais em 100% que o papel dos vereadores é elaborar projetos de Lei. A fiscalização da atuação do executivo é uma função dos vereadores para 50% dos atores sociais, e solucionar conflitos é função dos vereadores para 16,67% dos atores sociais. Um dos entrevistados salientou que devem: “elaborar e garantir a realização das Leis”.

Os atores sociais, como citado por Boisier (1999), possuem uma visão conflitiva em termos de interesses, e atribuem descrédito ao Executivo e no Legislativo ao argumentar que não cumprem promessas de campanha, enfatizado por 83,33% dos atores sociais. Os próprios atores sociais destacaram que há um interesse de serem utilizados como massa de manobra. Os mesmos 83,33% dos atores sociais informaram que nunca receberam nenhum benefício de políticos individuais. Mas 16,67% dos atores sociais informaram que já foram beneficiados com recursos financeiros, através de uma emenda parlamentar.

Os atores sociais isentam-se nas campanhas eleitorais e não apoiam formalmente, nem partidos nem candidatos, bem como não indicam possíveis candidatos que possam representar a instituição, isso foi o que afirmaram 83,33% dos atores sociais, e 16,67% dos atores sociais afirmaram que apoiam partidos e candidatos formalmente, mas declararam que não indicam candidatos que possam representar a instituição. Segundo um ator social “todos são livres para votar e tomam a decisão de acordo com sua vontade”. Porém, informaram em 83,33%, que é comum os políticos, após eleitos, distribuírem empregos e benefícios às pessoas ligadas aos movimentos sociais. Salientaram que, enquanto instituições, os movimentos sociais não apóiam formalmente partidos e candidatos, mas seus integrantes são livres para apoiarem, e destaca-se que, na sociedade em que o clientelismo e o elitismo são práticas comuns, estas relações de troca podem gerar dependência das instituições que representam os movimentos sociais aos interesses partidários e das elites que controlam o poder e as decisões sociais, econômicas e políticas.

As relações entre os movimentos sociais com as Instituições, como destacado por Boisier (1999) formam o mapa institucional, passível de fazer acordos de cooperação para gerar desenvolvimento. São considerados pelos atores sociais como instituições que mais contribuem para o desenvolvimento, a instituição Prefeitura Municipal e as cooperativas e agroindústrias (representada pelos técnicos) com 66,67% das respostas, respectivamente. Incluíram também, com 50% das respostas que são importantes para o desenvolvimento as associações e as cooperativas, os hospitais e os líderes religiosos. Com 33,33% das respostas, citaram a Associação Riograndense Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural - EMATER, os hospitais (públicos e privados), a Polícia Federal e Militar (Brigada Militar) e, em último lugar, foi citada a Polícia Civil com 16,67% das respostas.

Todos os atores sociais consideraram que a participação dos movimentos sociais, ou seja, a sociedade organizada, é importante para o desenvolvimento de Santa Maria, através da organização, da participação, da fiscalização e da cobrança e da exigência dos direitos; pela representatividade ao criar sinergias na atuação; e do fortalecimento da união para gerar desenvolvimento com uma economia justa e humana.

A opinião dos atores sociais em relação à participação da sociedade organizada (sindicatos trabalhistas e patronais, entidades rurais e industriais, movimentos sociais, movimentos urbanos e associações, entre outros) no sentido de planejar o desenvolvimento de Santa Maria, é considerada por todos os atores sociais importante no que diz respeito à construção de ideias coletivas (reuniões), pensando nas gerações futuras; via discussões de problemas sociais gerados pela própria sociedade capitalista excludente, a partir de projetos como esperança/coesperança, torna-se uma necessidade prioritária para o desenvolvimento, mas que, segundo um ator social “falta sinergia entre eles”, no caso entre os grupos sociais.

Este subcapítulo analisou ativação social através dos elementos políticos, institucionais e sociais no desenvolvimento endógeno de Santa Maria. No próximo subcapítulo será analisado o uso sustentável dos recursos naturais pelos movimentos sociais em Santa Maria.

### **5.3.3 O uso Sustentável dos Recursos Naturais nos Projetos Sociais, Entidades, Associações, Movimento Sem-Terra e Organizações Não-Governamentais**

Os movimentos sociais, rurais ou urbanos possuem uma preocupação com a preservação ambiental, pois onde desenvolvem suas atividades o diferencial social é a preservação do meio ambiente. No assentamento, a existência do movimento em busca da terra, encontra forte justificativa na constituição de uma alternativa à agricultura tradicional

ou convencional que usa defensivos químicos de maneira indiscriminada, máquinas pesadas e desmatamentos para aumentar a área de plantio. A prática produtiva nos assentamentos, através da conscientização preserva as espécies nativas de sementes. Atuando dessa forma, encontra nicho de mercado ou uma alternativa diferenciada para oferecer, ao consumidor produtos orgânicos, livre de agrotóxicos e considerados como ambientalmente corretos. Nas associações urbanas a coleta e a separação de materiais recicláveis representam uma forma de preservação, com geração de emprego e de renda e promovem o uso sustentável dos recursos naturais, gerando desenvolvimento. Algumas associações urbanas utilizam recicláveis para transformar em objetos de uso pessoal.

Dessa forma, buscou-se identificar a preocupação que possuem em relação ao uso sustentável dos recursos naturais, e as respostas nos projetos e associações urbanas foram no sentido de promover a redução dos materiais recicláveis, reutilizando e reciclando, e no setor primário (assentamentos) o uso sustentável dos recursos naturais ocorre através das práticas da agroecologia, sem a utilização de agrotóxicos, através da conscientização e respeito à natureza, e promovendo a sustentabilidade no setor.

Em relação à atuação dos órgãos públicos na preservação e no uso sustentável dos recursos naturais, os atores sociais definiram como ineficiente; atuam de maneira tímida e às vezes, atuam de forma irresponsável; “deixa a desejar”, segundo um ator social. Completaram as respostas, afirmando que os órgãos públicos deveriam ser mais atuantes e participativos, pois não colocam em prática as Leis em relação às questões ambientais.

Os atores sociais, em 66,67%, não possuem conhecimento da produção e da comercialização de produtos totalmente orgânicos, bem como desconhecem a existência de produtos reconhecidos como ambientalmente corretos. Segundo um ator social “há consciência e transição para a produção de produtos orgânicos”, mas não existem ainda. Acrescentaram as suas respostas que a produção e a comercialização de produtos considerados como totalmente orgânicos e/ou reconhecidos como ambientalmente corretos, afirmado por 33,33% dos atores sociais, que desenvolvem suas atividades no setor rural. Os atores sociais ressaltam que: “se há uma produção orgânica que não usa agrotóxico e próxima a ela existe uma produção que faz uso de produtos químicos, a contaminação é inevitável”. Em um percentual de 83,33%, afirmaram que produzem sem a utilização de agrotóxicos, hortigranjeiros, frutas e carnes orgânicas.

Em relação à preservação ambiental pelo setor primário, a agricultura tradicional ou convencional, intensiva em capital, máquinas e equipamentos, fertilizantes, herbicidas e inseticidas, causa desequilíbrios ambientais, não preserva o meio ambiente para 66,67% dos

atores sociais. As mudanças ocorridas no setor primário, com a introdução da produção orgânica, através da gestão da propriedade equilibrada, aproveitando o adubo orgânico existente na propriedade, são consideradas por 33,33% dos atores sociais, como uma forma de preservação dos recursos naturais.

A educação, através das campanhas de preservação ambiental realizado pelo Poder Executivo Municipal, é reconhecida como existente por 83,33% dos atores sociais. Mas, 16,67% dos atores sociais desconhecem a existência de campanhas de preservação ambiental promovidas pelo Poder Executivo Municipal. Porém, destacaram que as campanhas limitam-se à busca da preservação do meio ambiente no perímetro urbano de Santa Maria, com o plantio de árvores nos canteiros e nas praças, limpezas das vias públicas, não incluindo ações de fiscalizações permanentes do meio ambiente. Um dos entrevistados destacou que: “as campanhas somente são realizadas na semana do Meio Ambiente”. No meio rural, as ações são quase inexistentes por parte do Poder Executivo Municipal, devido à restrição de recursos financeiros e de agentes para fiscalização.

Entre as ações desenvolvidas pelo Poder Público Municipal, foram destacadas a participação de caminhadas de conscientização, realização de eventos em escolas, campanhas de preservação e através de plantação de árvores nativas, representando, cada uma das respostas, 16,67%. As ações da Prefeitura Municipal giram em torno de campanhas como: adote uma árvore, adote uma praça, conscientização da posse responsável de animais domésticos, programa ambiental nas escolas e o projeto recicla Santa Maria (lixo eletrônico: pilhas e baterias). Atuando de forma cooperativa, com articulação e vinculação ao estado e inserindo-se nos laços das decisões do Estado, conforme citado por Boisier (1999), descobriu-se uma relação de cooperação entre a Secretaria de Desenvolvimento Ambiental, ao realizar a primeira licitação específica para contratar as Associações de Santa Maria que se responsabilizarão pela coleta seletiva diária em um determinado local da cidade. A Secretaria de Desenvolvimento Ambiental também promove o aperfeiçoamento das pessoas em algumas áreas específicas, através de um projeto que recebe móveis usados (sofás e cadeiras) e, via cursos oferecidos pela Fundação Educacional de Cultura para o Desenvolvimento e Aperfeiçoamento (FUNDAE) realiza aperfeiçoamentos em estofaria e serralheria para recuperação dos móveis, profissionalizando os participantes destes projetos.

De maneira geral, buscou-se saber como os atores consideram a preservação ambiental no Município de Santa Maria, sendo que 47,62% consideraram regular e ruim 30,95%, bom e péssimo com o mesmo percentual, 9,52%, e ótima foi respondida por 2,38% dos atores sociais.

Percebeu-se certa dificuldade dos atores sociais em expressarem sua opinião sobre as questões ambientais, ao mesmo tempo que afirmam a existência de campanhas de preservação ambiental, que o setor primário não preserva o meio ambiente, afirmam também que o nível de preservação ambiental é regular e ruim. Nota-se que o Poder Público carece de mecanismos, recursos financeiros e agentes que possibilitem colocar em operação a fiscalização da preservação ambiental. As questões ambientais são muito maiores do que a capacidade do Poder Público em manter ou preservar os recursos naturais. Desta forma, os entrevistados ficaram com dúvida se há ou não preservação ambiental, no perímetro urbano de Santa Maria, sendo que a metade respondeu que há preservação ambiental e a outra metade respondeu de maneira contrária.

Com a análise do uso sustentável dos recursos naturais pelos movimentos sociais conclui-se a análise do desenvolvimento endógeno no Município de Santa Maria. No próximo subcapítulo serão analisados os aspectos qualitativos do desenvolvimento regional no Município de São Gabriel.

#### **5.4 Aspectos do Desenvolvimento Regional do Município de São Gabriel**

A pesquisa de campo no Município de São Gabriel abrangeu os atores sociais Prefeito Municipal; Secretaria de Planejamento e Projetos; Secretaria de Trabalho Indústria e Comércio; Secretaria da Agricultura; Departamento de Meio Ambiente; Presidente de Cooperativa Agrícola; Cooperativa dos Produtores de Lã (TEJUPÁ); Extensionista da EMATER; Presidente da Associação Comercial e Industrial de São Gabriel; Câmara de Dirigentes Logistas (CDL); Presidente do Sindicato Rural; Presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais; Presidente de Associação dos Seleccionadores de Material Reciclável; Presidente da Federação Gaúcha de Apicultores/Cooperativa Apícola do Pampa Gaúcho Ltda; Conselho Regional de Desenvolvimento (COREDE); Coordenador Estadual/Regional do Assentamento e Acampamento Sem Terra (MST); e Instituto Rio-Grandense do Arroz (IRGA), totalizando dezessete entrevistas.

No próximo sub-capítulo inicia-se a análise do desenvolvimento endógeno do Município de São Gabriel, com a alocação dos recursos econômicos e produtivos.



#### 5.4.1 Alocação dos Recursos Econômicos e Produtivos no Desenvolvimento

O desenvolvimento endógeno, segundo Vázquez Barquero (2001), está associado ao local e organização dos atores sociais que desempenham papel central em sua definição, execução e controle. São os responsáveis por alocarem os recursos produtivos para conjugar iniciativas e executar as ações que compõem a estratégia de desenvolvimento local. Boisier (1999) destaca a importância no desenvolvimento endógeno do efeito ou estrutura familiar, que consiste no uso dos recursos que se encontram no território: solo, recursos materiais que incluem os recursos naturais e os recursos financeiros, recursos humanos, incluindo a habilidades das pessoas, com seu nível de instrução e de educação, e a existência de elos no território em questão.

Em São Gabriel, identificaram as atividades econômicas e produtivas que se destacam, ou seja, geram a maior parte do emprego e da renda. Todos os atores sociais responderam que, no setor primário agrícola, destacam-se a cultura do arroz e da soja, 25% das respostas destacaram a produção de milho. Na pecuária, 60% dos atores sociais destacaram como gerador de emprego e de renda a pecuária de corte, seguida da ovinocultura citada por 25%. Outras atividades produtivas como fruticultura, trigo, mel foram citadas por 12,50% dos atores sociais.

Na pesquisa, identificaram-se algumas alternativas de potencialidades produtivas endógenas em São Gabriel, que se adaptam perfeitamente ao clima e ao relevo da região. A primeira alternativa é a fruticultura, destacada por um ator social que “é insipiente, mas devido ao ciclo de 3 a 4 anos, poderá tornar-se uma das principais atividades no Município, fonte de geração de emprego e de renda”. A outra atividade promissora em São Gabriel é a apicultura, que segundo o presidente da Federação Gaúcha de Apicultores (FARGS) e da Associação dos Apicultores de São Gabriel, “o mel produzido em São Gabriel é exportado em 90% para Santa Catarina e a cooperativa torna-se importante para o fortalecimento das vendas através da comercialização direta. O setor está sempre buscando novas tecnologias e mercados, como os Estados Unidos e Europa, e estudos comprovam que um dos melhores mel é produzido no Pampa Gaúcho, que possui mais concentração de flavonóides e sais minerais, com melhor sabor e aroma”.

Para verificar a importância do setor primário em São Gabriel verificou-se através do cálculo do Quociente Locacional, a especialização produtiva do setor primário, entre 1980 e 2010, a fim de comprovar a identificação produtiva destacada pelos atores sociais.

**Tabela 22 – Participação na Especialização Produtiva do Setor Primário entre 1980 e 2010 em %**

Ano\Base	1985	1990	1995	2000	2006	2010
Região	4,00	4,00	0,73	1,47	1,65	1,47
Estado	0,00	4,00	0,37	1,10	1,47	1,28
<b>Total</b>	<b>4,00</b>	<b>8,00</b>	<b>1,10</b>	<b>2,57</b>	<b>3,12</b>	<b>2,75</b>

Fonte: Elaboração Própria a partir do Cálculo do Quociente Locacional.

Quando a Região é considerada base para o cálculo, nos anos de 1985 e 1990 possui 4% das especializações na extração mineral 5,08 e 3,92, respectivamente. Entre 1995 e 2006, quando é pesquisado um número maior de itens, apresenta um crescimento na participação e reduz em 2010. Em 1995, destacam-se a especialização produtiva na horticultura 1,75; a produção mista: lavoura e pecuária 1,34; e a lavoura permanente 1,29. No ano de 2000, as especializações produtivas ocorrem na produção de animais de grande porte 1,54; e na produção mista: lavoura e pecuária. Em 2006, destacam-se o cultivo de plantas da lavoura permanente 4,21; a criação de bovinos 1,22; e a horticultura 1,15. No ano de 2010, destacam-se o cultivo de flores e plantas ornamentais 9,18; cultivo de plantas de lavoura permanente 1,25; e a criação de bovinos 1,04.

Quando o Estado é referência para o cálculo, não possui especialização em 1985, mas possui 4% das especializações em 1990, na extração mineral 2,08. Parecido com o que acontece na Região a partir do ano de 1995, até 2006, há um crescimento da especialização e uma redução no ano de 2010. No ano de 1995, destacam-se a especialização na criação de bovinos 14,55; e na produção mista: lavoura e pecuária 11,15. No ano de 2000, destacam-se a criação de bovinos 6,19; e a produção mista: lavoura e pecuária 13,32. Em 2006, destacam-se a criação de bovinos 15,21; o cultivo de cereais 8,70; o cultivo da soja 2,07; e o cultivo da laranja 5,87. No ano de 2010 destacam-se o cultivo da laranja 11,23; a criação de bovinos 13,52; e o cultivo de cereais 9,12. Quando se considera a região ou o Estado como referência para o cálculo do QL, nota-se vulnerabilidade no setor primário. As culturas das lavouras temporárias, entre um período e outro da análise oscilam na especialização produtiva e não se verifica nenhuma atividade produtiva que tenha permanecido especializada no período. As variações nos preços das *comodities* determinam as oscilações na atividade produtiva, principalmente no cultivo da maioria dos cereais de ciclo curto de três a quatro meses. Assim, o aumento do preço de uma *comoditie*, significa a redução da cultura de outra, indicando uma alta elasticidade cruzada da oferta. Na região, a criação de bovinos é especializada nos anos de 2006 e 2010, e o Estado do Rio Grande do Sul é especializada nos anos de 1995 a 2010. As atividades produtivas de longo prazo, como a pecuária, diferente da produção de cereais, exigem um período de maturação maior para recuperar os investimentos. Esta característica é

determinante da não substituição da pecuária por outra atividade. A pecuária é tradicional, especializada e conservadora, característica produtiva da Região da Metade Sul. A outra atividade, destacada por um ator social, como promissora em São Gabriel, de ciclo longo de maturação do investimento é a fruticultura, especializada no cultivo da laranja em 2006 e 2010.

Também localizadas no território e importantes para o desenvolvimento endógeno, é a presença das micro e pequenas indústrias de transformação, destacado por Vázquez Barquero (1999) que, para gerar desenvolvimento as empresas e os sistemas produtivos locais são capazes de utilizar as externalidades e criar economias de aglomeração, que garantem a eficiência das empresas e dos sistemas produtivos, ao reduzir os custos de produção, os custos de coordenação e os custos de transação, que podem dispor de economias associadas, de acordo com o tamanho das plantas localizadas, e com a utilização das matérias-primas. Já Costa (2001, p. 117) destaca que “nos sistemas locais de pequenas e micro empresas, a região é o âmbito no qual se concentram as externalidades positivas e os conceitos de coesão social e de confiança”. Entende-se que, em municípios como São Gabriel, a integração dos setores de transformação com o setor primário, transformando as matérias-primas, gera desenvolvimento endógeno. Na pesquisa de campo, descobriu-se que o setor secundário tem como características a formação de pequenas e grandes indústrias de transformação. As grandes indústrias foram indicadas por 50% dos atores sociais, existentes no beneficiamento de arroz. A cultura do arroz, mesmo não possuindo especialização produtiva e com QL acima da unidade, é importante para a geração de emprego e renda na Região da Metade Sul. 12,50% dos atores sociais destacaram que são importantes no setor de transformação as cerealistas, a indústria da construção civil e o setor de frigoríficos. Todos os demais setores industriais são pequenas indústrias, destacadas por 37,50% dos atores sociais.

Na tabela 23, identificou-se a participação na especialização produtiva do setor secundário em São Gabriel, entre 1980 e 2010, na Região e no Estado, como referência para a base do cálculo.

**Tabela 23 – Participação na Especialização Produtiva do Setor Secundário entre 1980 e 2010 em %**

Ano\Base	1985	1990	1995	2000	2006	2010
Região	16,00	24,00	3,11	4,78	4,96	5,32
Estado	4,00	4,00	0,92	0,92	2,73	2,02
<b>Total</b>	<b>20,00</b>	<b>28,00</b>	<b>4,03</b>	<b>5,70</b>	<b>7,69</b>	<b>7,34</b>

Fonte: Elaboração Própria a partir do Cálculo do Quociente Locacional.

Notou-se, no setor secundário, quando a Região é considerada como referência, crescimento da participação na especialização produtiva entre os anos de 1985 e 1990. Reduz drasticamente sua participação de 1990 para 1995, e inicia um processo de crescimento na participação das especializações. No ano de 1985, destacam-se, entre o setor de transformação, a construção civil com índice de especialização 1,26 e a indústria do material elétrico e de comunicações com 3,09. Em 1990, foi especializada a construção civil com 1,10; a indústria têxtil do vestuário e artefatos de tecidos com 3,31; e a indústria de calçados com 1,61. Em 1995, após o desmembramento, destaca-se a especialização no abate de reses e preparação da carne com 5,19; construção civil com 3,35; produção de óleo vegetal bruto com 7,44; e preparação do leite com 5,21. No ano de 2000 destacam-se as especializações abate de reses, preparação de produtos da carne com 3,16; preparação do leite com 6,55. Salienta-se que a construção civil, a partir do ano de 2000, é desmembrada em edificações (residenciais, industriais, comerciais e de serviços), mas possui índice 0,94 abaixo da unidade. Em 2006, destacam-se o abate de reses, exceto suínos, com 1,45; o abate de suínos, aves e outros pequenos animais com 9,18; e no setor de usinagem, solda, tratamento e revestimento de metais com 7,87. Em 2010 destacam-se o abate de reses, exceto suínos com 4,90; a fabricação de produtos de carne com 2,29; a preparação do leite com 3,06; e o abate de suínos, aves e outros pequenos animais com 1,31. O setor da construção civil deixa de ser especializado a partir de 1995, porém os setores citados pelos atores sociais representados pelos frigoríficos surgem e permanecem especializados, mostrando a importância da integração entre o setor primário e secundário no desenvolvimento de São Gabriel.

Porém, quando o Estado é referência o setor secundário, em 1985 e 1990 possui o mesmo percentual de participação 4%, assim como nos anos de 1995 e 2000 com 0,92%, cresce em 2006 para 2,73% e reduz a participação para 2,02% em 2010. Destaca-se em 1985 a especialização produtiva no setor industrial de utilidade pública, com índice de 1,03; em 1990, destaca-se a construção civil com 1,01. Em 1995, destacam-se o abate de reses, preparação de produtos da carne com 3,92; e o beneficiamento do arroz e fabricação de produtos do arroz 4,11. No ano de 2000, destacam-se as especializações no abate de reses, preparação de produtos da carne com 1,34; o beneficiamento de arroz e fabricação de produtos do arroz 8,30; e na confecção de roupas profissionais com 6,67. Em 2006, destacam-se o abate de reses, exceto suínos com 7,06; no beneficiamento do arroz e fabricação de produtos do arroz com 8,03; e na produção de confecção de roupas profissionais com 1,36. Em 2010, destacam-se as especializações produtivas no abate de reses, exceto suínos, com 39,75; beneficiamento de arroz e fabricação de produtos do arroz com 1,11; e na confecção de

roupas profissionais com 4,26. Verificou-se que, quando o Estado do Rio Grande do Sul é considerado como referência, o setor de frigoríficos e de beneficiamento de arroz, a partir do desmembramento no ano de 1995, é especializado, com índice superior a unidade.

Em relação ao setor terciário, 25% dos atores sociais consideram como principal, na geração de emprego e renda, os setores da alimentação e os supermercados. Os demais atores sociais, representando 12,50% cada resposta, consideram o comércio varejista, os hotéis, o comércio de medicamentos, através das farmácias, o setor de máquinas agrícolas, de insumos e de automóveis, importantes para a geração de emprego e renda em São Gabriel.

Desta maneira, buscou-se saber qual é a especialização produtiva do setor terciário em São Gabriel, como pode ser observado na tabela 24.

**Tabela 24 – Participação na Especialização Produtiva do Setor Terciário entre 1980 e 2010 em %**

Ano\Base	1985	1990	1995	2000	2006	2010
Região	24,00	28,00	10,79	11,53	10,27	11,17
Estado	24,00	24,00	8,60	11,29	9,30	10,62
<b>Total</b>	<b>48,00</b>	<b>52,00</b>	<b>19,39</b>	<b>22,82</b>	<b>19,57</b>	<b>21,79</b>

Fonte: Elaboração Própria a partir do Cálculo do Quociente Locacional.

Tanto quanto a Região ou o Estado são referências para o cálculo do Quociente Locacional o setor terciário cresce entre 1985 e 1990, a participação produtiva em 4%, exceto no Estado, não se modifica. Porém, ocorrem oscilações na participação na especialização produtiva nos anos subseqüentes, crescendo e reduzindo, mas finaliza o período com crescimento em 2010, tanto na Região como no Estado. Quando a Região é referência para o cálculo do Quociente Locacional, em 1985, destacam-se o comércio varejista com 1,10 e o comércio atacadista com 1,11. Em 1990, destacam-se as atividades produtivas do comércio varejista, com 1,05 e o comércio atacadista, com 1,34. No ano de 1995, destacam-se as atividades produtivas do comércio atacadista de resíduos e sucatas, com 7,44 e comércio atacadista de produtos, farmacêuticos, médicos, ortopédicos e odontológicos com 6,20. No ano de 2000, destacam-se o comércio atacadista de madeira, material da construção, ferragens e ferramentas, com 2,86, e o comércio a varejo e por atacado de motocicletas, partes, peças e acessórios com 1,45. Em 2006, destacam-se no setor terciário o comércio atacadista de cereais e leguminosas beneficiados, farinhas, amidos e féculas, com 1,60, e o comércio atacadista de animais vivos, alimentos para animais e matérias-primas agrícolas, exceto café e soja, com 4,34. No ano de 2010, destacam-se o comércio atacadista de animais vivos, alimentos para animais e matérias-primas agrícolas, exceto café e soja com 2,61, e comércio varejista de artigos de uso doméstico com 2,01.

Quando o Estado do Rio Grande do Sul é considerado referência para o cálculo em 1985, o setor terciário é especializado no comércio varejista, com índice de 2,04 e, no comércio atacadista, com índice de 1,26. No ano de 1990, destacam-se o comércio varejista com índice de 1,84 e, no comércio atacadista com índice de 1,31. No ano de 1995, destacam-se o comércio a varejo e por atacado de motocicletas, partes e acessórios com 2,20 e, no comércio varejista de produtos de padarias, laticínios, frios e conservas com 4,03. No ano de 2000 destacam-se o comércio a varejo e atacado de motocicletas, partes, peças e acessórios com 2,59, e o comércio atacadista de combustíveis com 5,55. No ano de 2006, destacam-se o comércio atacadista de defensivos agrícolas, adubos, fertilizantes e corretivos do solo com 2,66, e o comércio varejista de combustíveis para veículos automotores, com 1,70. No ano de 2010, destacam-se o comércio por atacado e a varejo de motocicletas, peças e acessórios, com 1,77 e no comércio atacadista de animais vivos, alimentos para animais e matérias-primas agrícolas com 2,76.

O setor terciário em São Gabriel apresenta participação na especialização produtiva superior ao setor primário e secundário, sendo que, quando decrescem estes setores, o setor terciário cresce a participação. As condições econômicas do Plano Real e suas políticas de câmbio valorizado e taxas de juros elevadas, reflete na participação na especialização produtiva, no ano de 1995, e a formação de redes no comércio e serviços determinam o crescimento da participação nos anos subsequentes. O setor terciário constitui um fator exógeno do desenvolvimento. Está presente no território, gera emprego e renda, mas transfere recursos para a matriz, ou seja, promovendo um “vazamento” da renda para fora.

Analisando os três setores produtivos, identificou-se que o setor primário enraizado no território de São Gabriel, encontra mercado consumidor para o arroz fora do Município, sendo grandes compradores os Estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais. Para a produção de soja e carne, além do mercado interno, parte é exportada. A integração entre os setores primários e secundários pode ocorrer através da agroindustrialização, mas que, segundo os atores sociais, há no Município um movimento ou um esforço para consolidar a agroindústria local, mas que a mesma encontra barreiras na legislação Estadual e Federal, principalmente com vigilância fitossanitária. Predominam, em São Gabriel, as agroindústrias arroseira e frigorífica. A primeira é representada pelos grandes engenhos, agregam valor, mas não conseguem agregar valor a todo produto *in natura* produzido no Município, pois parte da matéria-prima é exportada. A segunda agroindústria, formada pelos frigoríficos (Marfrig, Friboi e Vanhove) são controlados por capital nacional, agregam valor ao produto da pecuária local (endógeno), mas ficam com os benefícios, sem repassar aos produtores, ou seja, são

fatores exógenos do desenvolvimento, ao promoverem a transferência de renda para fora do Município. Os dois Grupos Friboi e Marfrig disputam o mercado nacional de carnes. Entre os atores sociais, 50% deles consideram que é transformado nas agroindústrias locais entre 31 e 50%, e entre 1 e 10%, e entre 11 e 20%, 25% do que é produzido em São Gabriel.

Verificou-se, na pesquisa *in loco*, a existência de uma iniciativa endógena de desenvolvimento local, a Cooperativa de Lã Tejupá, criada em 1954, que busca agregar valor ao artesanato de lã das esposas dos associados. A atuação da cooperativa ocorre de duas maneiras: primeiro adquire a lã por um preço maior que o praticado no mercado; segundo classifica a lã, e retém 50% das sobras do ganho que o mercado pagou. Os resultados são a comercialização de 1,5 milhões de quilos de lã/ano, correspondente a 20% da lã comercializada no Rio Grande do Sul. A cooperativa ainda propicia aos associados a participação em eventos nacionais e internacionais como *Fashion Rio*, e ainda participam do Programa Estadual de Ovinocultura (*Paramount*), que consiste na compra de carneiros para doação aos pequenos produtores, tendo como contrapartida o recebimento de dois filhotes.

Entre os atores sociais entrevistados, 60% afirmaram que há incentivos para a formação de agroindústrias familiares, contrastando com 40% que afirmaram que não existem incentivos para a formação de agroindústrias. Também relataram que a comercialização da agricultura e agroindústria familiar possui local específico para 70% dos atores sociais, mas o local é desconhecido para 30% dos entrevistados. Identificou-se na pesquisa *in loco* que o local é na antiga estação ferroviária do Município, com infraestrutura precária. A formação de pequenas estruturas produtivas ou de pequenas iniciativas formam o que Boisier (1999) atribuiu à existência de um caráter social, um procedimento que sustenta a gestão do desenvolvimento endógeno. Para Buarque (2002) o desenvolvimento endógeno demanda, normalmente, um movimento de *organização e mobilização* da sociedade, explorando as suas *capacidades e potencialidades* próprias, de modo a criar raízes efetivas na matriz socioeconômica e cultural.

O desenvolvimento endógeno, para Boisier (1999), considera os aspectos existentes no território capazes de impulsionar o desenvolvimento local. No setor primário, segundo todos os atores sociais, o relevo e o clima gabrielense são favoráveis à realização de boas safras agrícolas. Também destacaram, que nas últimas décadas, foram introduzidos melhoramentos no setor, objetivando aumentar a produção e a produtividade, reduzindo custos e aumentando a lucratividade. Os melhoramentos foram destacados por 87,50% dos atores sociais, através da introdução de novas tecnologias do plantio direto na palha da soja. 62,50% dos atores sociais consideram como melhorias as novas variedades modificadas geneticamente,

destacando os transgênicos na cultura da soja. As demais respostas, 12,50%, destacaram como melhoramentos a utilização das máquinas modernas tecnologicamente, a irrigação e a introdução de práticas normais de adubação e de calagem. Os melhoramentos não constituem combinações endógenas, criadas dentro do território, mas sim variáveis exógenas, impostas de fora para dentro.

Identificou-se que os gargalos enfrentados pelo setor primário agrícola em São Gabriel, para 50% dos atores sociais é a falta de manutenção das estradas e das rodovias, e os preços dos produtos agrícolas. 37,50% dos atores sociais identificaram como gargalos a falta de local para armazenamento, a deficiência hídrica com falta de reservatórios para captação de água (açudes e reservatórios). 25% dos atores sociais consideram que descapitalização e a redução da renda, a falta de política agrícola de longo prazo e com regras definidas, e a possibilidade de falta de oferta de energia elétrica em um eventual aumento da irrigação no Município, são os principais gargalos. Os demais atores sociais, representando 12,50%, identificaram como gargalos no setor agrícola, as constantes mudanças no plano safra, o endividamento junto aos bancos, a falta de irrigação de áreas e a dependência de terceiros para depósito e armazenamento. Dois entrevistados consideraram como principal gargalo ao desenvolvimento do setor primário da agricultura “é a falta de mão-de-obra qualificada no campo para desenvolver as atividades de alambrador, esquilador, irrigador, tratorista, maquinista, sendo que os que desempenham estas funções atualmente não possuem formação”.

Frente aos problemas levantados pelos atores sociais, identificou-se em quais setores os agricultores de São Gabriel estão propensos a realizar investimentos, como pode ser observado na tabela 25.

**Tabela 25 – Propensão do Setor Primário Agrícola Realizar Investimentos**

	<b>Frequência</b>	<b>Frequência %</b>
Açudes/Reservatórios	07	87,50
Aplicação de Calcário	06	75,00
Construção de Galpões	04	50,00
Construção de Secadeiras	02	25,00
Maquinas/Implementos	06	75,00
Silos e Armazéns	07	87,50
Sistema de Irrigação	08	100,00
<b>Total</b>	<b>40</b>	

Fonte: Elaborada pelo autor – Dados da pesquisa de campo.

As secas que reduzem drasticamente a produção primária, é uma preocupação latente no setor e, desta forma, todos os atores sociais consideram que estão propensos a investir em



sistemas de irrigação. Os atores sociais, em 87,50%, informaram que há propensão a investir em silos e armazéns e na construção de açudes e de reservatórios, que é base para implementação dos sistemas de irrigação. Os melhoramentos na produção, através da compra de máquinas agrícolas e aplicação de calcário, é entendida como propensos a investir por 75% dos atores sociais.

Também os processos de industrialização endógena estão firmemente enraizados no território e estão condicionadas a cooperar entre elas, devido à forma de especialização que tem sido adaptada ao sistema produtivo local, como destacado por Vázquez Barquero (1999). Porém, os atores sociais consideram que São Gabriel não possui características para que possa ser chamado de Município industrializado, e entendem que não existe vocação industrial, existindo carência de incentivos para desencadear um processo de industrialização. Um ator social afirmou o seguinte: “as famílias são tradicionais e a cultura é a do pecuarista, criador de gado”. Destacaram que os gargalos enfrentados no setor secundário é a falta de mão-de-obra qualificada, a distância do mercado consumidor e a concorrência dos produtos importados pelas grandes redes de distribuição varejista. Estes problemas coincidem com as respostas dos atores sociais de Santa Maria, ou seja, os Municípios que compõem a Região da Metade Sul compartilham os mesmos gargalos em relação ao processo de industrialização. As poucas indústrias que compõem o setor secundário são consideradas por todos os atores sociais como não inovadoras. O setor secundário de São Gabriel é formado por microempresas não ligadas ao setor agrícola, pequenas empresas voltadas ao setor agrícola, e grandes empresas que transformam matérias-primas agrícolas (arrozeiras-engenhos e frigoríficos).

As questões endógenas, enraizadas no território, dependem das condições locais para gerar desenvolvimento ou da forma como são organizadas dentro do território pelos atores sociais. Desta maneira, entende-se que a infraestrutura do território é fundamental para explicar o desenvolvimento de um Município. Em relação a infraestrutura existente em São Gabriel, 40,48% dos atores sociais consideram boa. 33,33% dos atores sociais consideram regular. 11,90% dos atores sociais atribuíram à infraestrutura de São Gabriel ótima; 10,71% ruim e 3,57% péssima. Juntas, as atribuições regular, ruim e péssima somam 47,62%, e as atribuições de ótima e boa somam 52,38. Constata-se que a infraestrutura não constitui barreira ao desenvolvimento de São Gabriel, mas sim o problema do desenvolvimento está ligado às questões estruturais e conjunturais do Município. Entende-se que, estruturalmente, as elites dominantes no Município, ligadas ao setor agropecuário, produção de cereais e criação de bovinos de corte, não apresentam interesse em mudar a atual estrutura produtiva, e de incorrer no risco de perder o domínio econômico, político e social, já abalado pela redução

destes três elementos, causada, principalmente, pela conturbação gerada pelos “sem-terras”, nesta sociedade conservadora e tradicional. Conjunturalmente São Gabriel encontra-se em condições parecidas com o Município de Santa Maria, longe da matriz produtiva, sem aeroporto e longe dos principais mercados consumidores, e ainda, com um agravante, de não ser cidade polo como Santa Maria. No setor primário, a maior demanda é em relação à infraestrutura das estradas do interior do Município. As estradas rurais predominantes são de chão batido, conservadas com frequência de dois em dois meses, sendo 80% da conservação realizada pela Prefeitura Municipal, e o restante, terceirizado.

A teoria do desenvolvimento endógeno, segundo Vázquez Barquero (2001), considera que a acumulação de capital e o progresso tecnológico são, indiscutivelmente, fatores-chave no crescimento econômico. Um processo de inovação, através da melhoria de processos e produtos torna-se importante para o desenvolvimento endógeno. No setor primário a criação de um novo produto torna-se difícil, mas o desenvolvimento de novos processos, mais eficazes e eficientes é possível. Desta maneira, questionou-se a existência de um setor primário agrícola inovador no município de São Gabriel e as respostas dos atores sociais dividiu-se em 50% para inovador e 50% para não inovador. Os atores sociais consideram em 25% que é inovador o setor agrícola de São Gabriel, porque usa tecnologias de ponta (alta tecnologia) e variedades transgênicas, 12,50% dos atores sociais consideram inovadores no setor primário, devido a introdução da agricultura de precisão e do plantio direto. As demais respostas que também representam 12,50%, destacam que o setor primário agrícola é inovador em função da introdução de novos produtos na agricultura tradicional, como a uva e laranja, e porque buscam constantemente o aumento da produção.

Os outros 50% dos atores sociais, que consideram que o setor agrícola não é inovador, informaram que as propriedades rurais estão no caminho da inovação, em um processo de transformação. Afirmaram que há uma resistência à inovação e a melhoria é lenta, proporcionalmente ao volume de negócios que poderia ser feito, e que não conseguem inovar por falta de capital. Entende-se que a introdução de novas tecnologias, desenvolvidas pela indústria à montante, não caracteriza o setor primário agrícola de São Gabriel como inovador. O setor somente poderia ser considerado inovador se produzisse inovações dentro da porteira. Desta forma o setor é tomador de inovações, constatou-se na pesquisa *in loco* que nas últimas décadas a maior inovação foi a integração lavoura pecuária. A pecuária cede espaço para a agricultura de verão, que cede lugar para o cultivo de pastagens, no período de inverno, quando o pasto nativo é mais escasso, devido às baixas temperaturas e geadas. A agricultura incrementou a receita das fazendas, através da entrada de recursos, no arrendamento, e

aumentou e melhorou a produção da pecuária de corte, através da melhoria das pastagens. A inovação não parte dos pecuaristas, mas dos agricultores, ao demandarem novas áreas para o cultivo de cereais, geralmente ociosas nas fazendas monoprodutoras.

Semelhante ao realizado no setor primário agrícola, questionou-se os atores sociais em quais áreas os pecuaristas estão propensos a realizar investimentos. Todos os atores sociais responderam que a propensão a realizar investimentos pelos pecuaristas de São Gabriel é em melhoramentos genéticos, que aumenta a produção e a produtividade dos animais e melhora a competitividade da propriedade. Os melhoramentos complementam-se pela integração lavoura e pecuária, que permitiu investir com custos baixos em pastagens, como foi respondido por 87,50% dos atores sociais. A importação de sêmem, respondido por 50% dos atores sociais, como uma propensão à realização de investimentos por parte dos pecuaristas, permite realizar cruzamento entre as raças e torna os animais mais robustos, com capacidade de ganhar peso e com alta precocidade, conseqüentemente aumentando os resultados. As Cabanhas de criação de animais, tradicional das regiões das grandes fazendas, semelhante à aquisição de sêmem, recebeu o mesmo percentual de propensão a investir. Na categoria classificada como outros, foram destacados que estão mais propensos a realizar investimentos: em arrendamentos de campos a terceiros para o cultivo de soja, com o objetivo de formar pastagens durante o inverno, através das silagens, importando embriões e irrigando as pastagens.

O mercado demandante da pecuária gabrielense são os frigoríficos localizados no Município (Marfrig, Friboi e Vanhove) que abastecem o mercado interno e externo, ou seja, transformam uma variável de desenvolvimento endógeno em uma variável exógena. O setor primário da pecuária é considerado inovador por 62,50% dos atores sociais, contra 37,50% que consideram não inovador. Os atores sociais consideram que a última mudança significativa em termos de inovação na pecuária foi a integração lavoura pecuária. Como salientado anteriormente a integração partiu do setor lavoureiro, principalmente dos produtores de soja, ao demandarem áreas maiores para o cultivo, do que da vontade dos pecuaristas. Historicamente, o setor pecuarista é conservador, de baixa produtividade e pouco propenso às mudanças na sua base de produção, como verificado no contexto atual da Região da Metade Sul.

Os atores sociais relataram que os principais gargalos enfrentados pelo setor primário da pecuária ocorrem no período da entressafra, que reduz os alimentos nativos para os animais. Entendem que a forte resistência ao uso de inovações e de novas tecnologias (setor conservador) também constituem um gargalo no setor. Relataram também que o perfil do

pecuarista em São Gabriel não busca a otimização dos recursos, no sentido de que produz em uma extensa área, sem buscar gerar rendas maiores, pois não possui necessidade, constitui uma barreira ao desenvolvimento, bem como o modelo de pecuária da Região que movimenta pouco a economia local. Esta forma de atuação contraria o que Vázquez Barquero (2001) identifica nos processos de desenvolvimento local endógeno: a ocorrência em função da utilização produtiva do potencial do desenvolvimento, funcionando com eficiência. Identificaram como gargalo na pecuária a dependência dos grandes frigoríficos para comercializar a produção, a dificuldade dos pequenos pecuaristas escoarem a produção, a falta de agregação de valor aos produtos da pecuária, o endividamento existente em todo o setor, e o pouco acesso ao crédito que, segundo os atores sociais, deveria ser diferenciado, subsidiado e com prazos maiores para pagamentos.

Identificou-se que, em São Gabriel, o Distrito Industrial é o local para a instalação de novas indústrias, mas que se encontra em fase de formação, com infraestrutura precária, necessitando investimentos por parte dos empresários que desejam se instalar. Segundo dois atores sociais, o que existe no Distrito Industrial “é o projeto de implementação, da construção do arruamento, do encanamento de água e da rede elétrica, sendo uma área específica dentro do Plano Diretor do Município”. Vázquez Barquero (2001) entende o desenvolvimento endógeno associado à política econômica local, e a industrialização endógena produz uma integração do sistema produtivo na sociedade local, e estão firmemente enraizados no território.

Para Boisier (1999), existem razões macroeconômicas e microeconômicas para preocupar-se, tanto do ponto de vista intelectual quanto do ponto de vista político, com o desenvolvimento territorial. Desta maneira, buscou-se identificar quais foram as mudanças econômicas que afetaram o desenvolvimento do município de São Gabriel, na opinião dos atores sociais. Nos anos 1980, a mudança identificada como positivas foi o crescimento da produção de soja amplamente incentivado com apoio creditício do Governo Federal, na busca da expansão da produção da fronteira agrícola. Identificaram, também, como fator positivo, a instalação da agroindústria de arroz (maior do Município), e o crescimento da renda gerada pela cultura do arroz e da criação de gado de corte. Atribuíram, como fator negativo, na década de 1980, o processo inflacionário e a desestabilização dos preços. Destacaram como mudanças econômicas positivas, nos anos 1990, a continuação do segmento e intensificação das culturas de arroz e soja, a busca da melhoria da genética do gado de corte e utilização de profissionais de gestão, e as políticas macroeconômicas de estabilidade econômica implementadas pelo Plano Real. Afirmaram que foram negativas para o desenvolvimento do

Município, a falência da principal Cooperativa, a abertura econômica com todos os setores despreparados para a competição global e as oscilações e irregularidades do preço da carne bovina. As mudanças econômicas, a partir do ano 2000, foram destacadas pelos atores sociais como eventos positivos ao desenvolvimento de São Gabriel, a criação da UNIPAMPA, que aumentou a população e a demanda por imóveis da construção civil, a melhora significativa dos preços das *commodities* arroz e soja, a continuação da estabilidade política do Plano Real, a implantação do frigorífico Marfrig, o projeto para produção de 10 toneladas/hectares de arroz, criado pelo IRGA, e o aumento das áreas de cultura da soja.

Identificou-se que os pontos fortes existentes no município de São Gabriel considerados por 37,50% atores sociais, são as atividades da pecuária e da agricultura, com os desdobramentos entre elas, com a indústria de arroz e da carne. 25% dos atores sociais destacaram como ponto forte o setor agropecuário. As demais respostas, representando cada uma 12,50%, identificaram, como pontos fortes, a produção de soja mais promissora da fronteira oeste no Município, o rebanho bovino, o quarto maior do Estado, e a localização geográfica (rota do Mercosul). Os pontos fortes identificados pelos atores sociais representam possibilidades de desenvolvimento endógenos existentes no território.

Os atores sociais consideram oportunidades existentes em São Gabriel para 12,50% deles (cada uma das respostas): o uso da integração da soja nas áreas de pastagens que atualmente se encontram em fase de expansão (integração lavoura pecuária), as oportunidades existentes devido ao crescimento do grau de urbanização (gerado pela UNIPAMPA), a fronteira agrícola passível de expansão e com áreas de maior produtividade, a modificação na estrutura produtiva, sem reduzir a área já existente, a possibilidade de ampliar o potencial da bacia leiteira, e fixar os jovens no campo, com mais trabalho e de renda, a viabilização ou criação de Escola Técnica de nível médio para treinamento e para habilitação da mão-de-obra no Município. 25% dos atores sociais destacaram o crescimento das agroindústrias e a da industrialização no Município, como forma de criar oportunidades de agregação de valor e de geração de emprego e de renda.

Os atores sociais, em 37,50%, consideram debilidades, por 37,50%, a falta de um aeroporto dificulta a realização de investimentos industriais e por 25% o estrangulamento rodoviário existente no Município. As demais repostas, representando, cada uma 12,50%, destacaram a faixa de fronteira que limita o desenvolvimento de determinadas atividades, o reduzido mercado de trabalho empregador, que contrasta com a dificuldade de encontrar mão-de-obra qualificada que, principalmente no setor agrícola, é escassa a oferta de aguador,

tratorista, maquinista, esquilador e alambrador, bem como existe dificuldade por parte dos trabalhadores em operar máquinas informatizadas.

Os atores sociais consideram ameaça ao desenvolvimento de São Gabriel, para 25%, o desrespeito à propriedade e à produção privada. Esta ameaça foi causada pelo movimento Sem-Terra e as constantes invasões às propriedades rurais, gerando uma instabilidade em um setor conservador. Para os demais 12,50%, é uma ameaça a frequência de estiagens, o uso indiscriminado de agrotóxicos na agricultura, a falta de mão-de-obra qualificada e a monopolização da agroindústria do arroz.

Para Boisier (1999), ao estado corresponde o papel de criar as condições para o crescimento econômico e aos atores sociais transformar o crescimento em desenvolvimento. No caso de São Gabriel, o Estado participa, principalmente através do Poder Público Municipal e, no setor primário, os atores sociais destacaram as ações junto aos pequenos produtores rurais ao fornecerem patrulha agrícola, auxiliarem na construção de açudes, no fornecimento de mudas e de calcário para a correção de solo. Para o setor secundário e terciário, destacaram a criação da Lei de incentivo, através da isenção de impostos Municipais (ISSQN) e a construção da terraplanagem da área no Distrito Industrial.

O desenvolvimento endógeno pode ser incentivado pelo poder público através da formulação e da implementação de projetos desenvolvimentistas. A existência de projetos de desenvolvimento no Município de São Gabriel foi destacada por 66,67% dos atores sociais, mas para 33,33%, nunca foram desenvolvidos projetos que visassem o desenvolvimento do Município de São Gabriel. Porém, os atores sociais não souberam definir com precisão quais foram os projetos de desenvolvimento formulados e implementados em São Gabriel.

Sondou-se os atores sociais sobre qual setor produtivo poderia promover o desenvolvimento do Município de São Gabriel, como pode ser observado na tabela 26.

**Tabela 26 – Setor Impulsionador do Desenvolvimento**

	<b>Frequência</b>	<b>Frequência %</b>
Instalação de uma grande Indústria	06	75,00
Micro e pequenas empresas de transformação	01	12,50
Micro e pequenas propriedades originárias da reforma Agrária	05	62,50
Micro/pequenas agroindústrias familiares	07	87,50
Setor agrícola através das micro e pequenas propriedades existentes	01	12,50
Setor agrícola com incentivo creditício	01	12,50
Outros	02	25,00
<b>Total</b>	<b>23</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Elaborada pelo autor – Dados da pesquisa de campo.

Os atores sociais entendem que as micro e pequenas agroindústrias familiares e as micro e pequenas propriedades originárias da reforma agrária são capazes de promover o desenvolvimento, isto para 87,59% e 62,50%, respectivamente. Porém, 75% dos atores sociais consideram que seria a instalação de uma grande indústria. Micro e pequenas indústrias de transformação, setor agrícola através das micro e pequenas propriedades existentes e setor agrícola, com incentivo creditício, foram consideradas por 12,50% dos atores sociais como impulsionadoras do desenvolvimento. É surpreendente em um Município tradicional de pecuária extensiva e conservadora e com produção agrícola de extensas áreas de arroz, as respostas concentrarem o maior percentual na forma de o desenvolvimento ser impulsionado através do fortalecimento das micro e pequenas unidades produtivas. Estas respostas condizem com o pensamento endógeno do desenvolvimento, definido por Costa (2001, p. 117) que, “nos sistemas locais de pequenas e micro empresas, a região é o âmbito no qual se concentram as externalidades positivas e os conceitos de coesão social e de confiança”. É justamente a base com estrutura tradicional que impede a dinamização e o desenvolvimento para criar oportunidades inclusoras a toda a sociedade. Esta realidade desperta a busca de alternativas entre os atores sociais e justifica a necessidade de substituir grandes estruturas rurais, sem êxito na geração de desenvolvimento, pelas micro e pequenas unidades locais de produção, mudando a estrutura produtiva local. Os atores sociais que optaram pelas respostas na alternativa outros, destacaram que os gastos municipais deveriam ser direcionados para o setor agrícola, no treinamento e na qualificação da mão-de-obra.

Porém, mesmo afirmando na questão anterior que são as pequenas unidades produtivas, agrícolas e industriais, os principais agentes de desenvolvimento local e endógeno, os atores sociais em 90% contradizem-se e não consideram ser possível desenvolver o Município de São Gabriel, utilizando o potencial local e justificam, afirmando que, sem financiamentos Federais ou Estaduais, os recursos locais são insuficientes para promover o desenvolvimento, pois o Município de São Gabriel depende de repasses orçamentários da União e do Estado; para desenvolver São Gabriel, o Governo Federal precisa realizar investimentos de longo prazo e com taxa de juros subsidiadas, e continuam justificando que “com os recursos que possui o Município, não há como alavancar o processo de desenvolvimento que necessita de recursos vindos de fora, faltam canalizar os recursos para que sejam alocados no desenvolvimento do Município, e atualmente há uma dependência grande das transferências de recursos do governo federal”. Outra justificativa centra-se nas forças locais não possuírem condições de promover o desenvolvimento que, segundo um ator social “falta cultura e infraestrutura, tem que ter incentivos, carece dos recursos para realizar

investimentos”. O imediatismo dos atores sociais enraizado em percepções e crenças com base em um desenvolvimento gerado por vultuosos recursos financeiros originários de fora, ou seja, constituindo forças exógenas do desenvolvimento, impede os atores sociais de perceber que através do fortalecimento das pequenas unidades produtivas, micro e pequenas empresas, agroindústrias ou da agricultura familiar, é possível criar um desenvolvimento endógeno através de “um processo de mudança, que leva ao dinamismo econômico e permite explorar as potencialidades locais e contribuir para elevar as oportunidades sociais e a viabilidade e a competitividade da economia, explorando as suas capacidades e potencialidades próprias, de modo a criar raízes efetivas na matriz socioeconômica”, como citado por Buarque (2002). Um ator social considera ser possível desenvolver o Município, utilizando o potencial local, através do fortalecimento das atividades da agricultura em São Gabriel. O potencial local, segundo Buarque (2002), define-se com base nas suas potencialidades em explorar suas prioridades e especificidades, definindo e explorando suas prioridades e especificidades, sem a utilização de recursos dos governos Estadual ou Federal para gerar desenvolvimento.

Neste sub-capítulo analisou-se a alocação dos recursos econômicos e produtivos do Município de São Gabriel. O próximo sub-capítulo analisará a compensação das políticas macroeconômicas e setoriais na geração de desenvolvimento no Município de São Gabriel.

#### **5.4.2 Compensação de Políticas Macroeconômicas e Setoriais na geração de Desenvolvimento**

Boisier (1999) destaca que, na perspectiva macroeconômica, as tendências políticas e econômicas na geografia política, ao gerar simultaneamente processos, aparentemente, contraditórios, que tendem a distorcer o conceito de “estado nacional”, passam a configurar estruturas semelhantes a quase estados nacionais (como os organismos da União Europeia) e a vitalizar os territórios subnacionais e as cidades, com novos atores da competência internacional por capital, tecnologia e mercados. Desta maneira, identificou-se que as políticas e os incentivos macroeconômicos e setoriais que favoreceram o desenvolvimento de São Gabriel, nos anos 1980, 1990 e desde o ano de 2000. A pesquisa revelou que a maioria dos atores sociais, em 91,67%, tiveram dificuldade de lembrar quais foram as políticas macroeconômicas e setoriais, ou simplesmente não souberam responder. Frente a esta restrição, verificou-se que, nos anos 1980, os atores sociais, não identificaram ou não lembraram de nenhum evento político macroeconômico ou setorial favorável ao desenvolvimento de São Gabriel. Nos anos 1990, os atores consideraram as políticas de



incentivo, através do aumento do crédito rural e o incentivo ao uso das novas tecnologias de produção na agricultura e na pecuária, respondido por 16,67% dos atores sociais, importantes ao desenvolvimento. Atualmente, e desde o ano 2000, 16,67% atores sociais consideraram que os incentivos e a continuidade dos programas de mais crédito e os programas Municipais, Estaduais e Federais na estruturação das parcerias de pesquisa e de extensão, foram as principais políticas macroeconômicas e setoriais voltadas para o desenvolvimento em São Gabriel.

Nota-se que, devido ao setor primário ser o mais dinâmico, os atores sociais apresentam respostas, com o intuito de melhorar ao setor. Assim, destacaram como importantes para o desenvolvimento do Município de São Gabriel o fortalecimento das políticas agrícolas bem definidas de financiamento, com controle e fiscalização, as políticas voltadas para a saúde, as políticas de saneamento básico intensas, e políticas locais de conservação das estradas rurais. Alguns entrevistados defendem a redução da faixa de fronteira para produção agrícola e investimento em educação para qualificar a mão-de-obra. Em relação à educação, foi citada a necessidade da criação de uma escola técnica para qualificar a mão-de-obra, com 12,50% das respostas. Todas as políticas, citadas pelos atores sociais vão ao encontro do que Vázquez Barquero (2001) entende que o desenvolvimento endógeno propõe-se, atender às necessidades e às demandas da população local, para desenvolver uma região.

Macroeconomicamente, os municípios da Região da Metade Sul foram influenciados principalmente pela integração econômica do MERCOSUL, consequência da globalização econômica. Nesta perspectiva Santos (2004) considera que ordem global é “desterritorializada”, no sentido de que separa o centro da ação e a sede de ação. Seu espaço, movediço e inconstante, é formado de pontos, cuja existência funcional é dependente de fatores externos. Segundo os atores sociais, o MERCOSUL influenciou positivamente para 9,10%; e influenciou negativamente e não influenciou recebeu o mesmo percentual de respostas, 45,45%. Os atores sociais consideram que o MERCOSUL beneficiou a atividade produtiva e o desenvolvimento de São Gabriel, através da localização privilegiada do Município, servindo de rota de entrada que o liga aos principais mercados do centro do Estado e do país, facilitando o escoamento da produção para Argentina e Uruguai. Também é positivo, devido à intensificação da competitividade entre os países do Bloco Econômico, que força a busca de melhorias tecnológicas pelos setores produtivos. A criação do MERCOSUL é considerada negativa pelos atores sociais, porque provocou perda do espaço regional em termos de produtos dos países que entram com maior facilidade e são mais competitivos em

preço; também responderam que o MERCOSUL trouxe uma competição desleal principalmente para o arroz importado (principal produto gerador de emprego e de renda na Região da Metade Sul). Destacaram que o MERCOSUL influenciou de maneira negativa a atividade produtiva e o desenvolvimento em função da disparidade da estrutura de custos, considerados menores que no Brasil. De outra forma, consideram que a produção agrícola, principalmente no Uruguai é subsidiada, influenciando de maneira negativa principalmente o setor arrozeiro. Os fatores externos exógenos da integração econômica MERCOSUL podem ser vistos de duas maneiras distintas, sendo a primeira uma oportunidade e, a segunda, uma ameaça ao desenvolvimento de São Gabriel.

Como definido por Boisier (1999), a existência do jogador, representado pelo Estado, corresponde ao papel de criar as condições para o crescimento econômico, sendo o desenvolvimento uma consequência, e o Estado (Federal ou Estadual) pode interferir através dos programas de desenvolvimento. Em São Gabriel, os atores sociais informaram em 77,78% que participam de programas de desenvolvimento do governo Estadual ou Federal, contra 22,22% dos atores sociais que não participam. Os atores sociais informaram que participam dos programas do Governo Federal: Bolsa Família e Bolsa Escola; do PRONAF do Ministério do Desenvolvimento Agrário; do programa de formação de Agroindústrias Familiares; dos programas de formação e qualificação de mão-de-obra do Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (SENAR); e participam dos projetos e programas do Ministério da Agricultura. Citaram também, que através da Prefeitura Municipal São Gabriel, através das Secretarias de Município, participam do FUNDOPEM e dos programas Minha Casa, Minha Vida, e dos programas de asfaltamento, infraestrutura e esgoto. Juntamente com o governo do Estado, participam dos programas RS Rural; projetos da Secretaria da Agricultura para o desenvolvimento rural; dos Programas de calagem das terras; e dos programas da Organização das Cooperativas do Estado do Rio Grande do Sul (OCERGS) e Sistema de Cooperativas (SISCOOP). Os projetos e os programas citados pelos atores sociais são imediatistas, temporários e de curto prazo e não se incluem como desenvolvimentistas.

O Governo do Estado do Rio Grande do Sul delega, conjuntamente com os atores sociais, a tomada de decisão em relação ao orçamento público, no direcionamento dos recursos econômicos para o desenvolvimento, através do COREDE. Em relação ao COREDE, todos os atores sociais consideram importante a existência do Conselho Regional de Desenvolvimento, justificando suas respostas da seguinte maneira: “o COREDE possui um papel de catalisador dos programas de Governo (e projetos desenvolvimentistas) no sentido de realizar investimentos na Região; é o articulador dos atores regionais e estimula a construção

conjunta de estratégias e políticas que dinamizam o desenvolvimento regional; é um condutor das políticas de desenvolvimento regional; o COREDE permite, através da consulta popular, ampliar a participação popular na tomada de decisão, ou seja, consegue envolver a população nas questões do desenvolvimento; e é importante na busca de soluções dos gargalos”. Para outros entrevistados, mesmo sendo importante para o desenvolvimento, “o COREDE atualmente possui uma atuação considerada mínima (que poderia ser bem maior sua influência nas decisões desenvolvimentistas), os repasses das verbas votadas pelo COREDE é muito lenta e depende da organização do Município para obter resultados satisfatórios; traz pouco benefício para o desenvolvimento do Município quando são tomadas decisões na aquisição de carros de bombeiros, segurança, veículos, equipamentos e patrulha agrícola”. Porém, consideram que a deliberação dos recursos é lenta e demorada, existindo uma lacuna de tempo entre a aprovação e a efetivação dos recursos na Região ou Município. Os atores sociais, de maneira geral, consideram que o COREDE é importante quando são tomadas decisões de uso do Orçamento Estadual e os direcionam para o desenvolvimento regional, mas também entendem que determinados direcionamentos orçamentários para aquisições, por exemplo, de veículos e de equipamentos não são de cunho desenvolvimentista, bem como consideram que a burocracia no repasse, entre a aprovação popular e a transferência dos recursos, é lenta e demorada, é um fator limitante do desenvolvimento.

Neste sub-capítulo, analisou-se a compensação das políticas macroeconômicas e setoriais na geração do desenvolvimento no Município de São Gabriel. O sub-capítulo seguinte tratará da ativação social através dos elementos políticos, institucionais e sociais na geração do desenvolvimento regional em São Gabriel.

#### **5.4.3 Ativação Social através dos elementos Políticos, Institucionais e Sociais na geração de Desenvolvimento**

De acordo com Araújo (2003), capital social, expressa, basicamente, a capacidade de uma sociedade em estabelecer laços de confiança interpessoal e redes de cooperação com vistas à produção de bens coletivos. A forma de democracia na sociedade brasileira é representativa e os elementos políticos em São Gabriel mostram que há renovação dos Vereadores na Câmara Municipal em um percentual de 40%; já no executivo, os prefeitos ficam no mandato, geralmente por oito anos, e sempre há alternância no poder entre dois partidos tradicionais na política. Atualmente, o Município não possui representantes na Assembleia Legislativa, Câmara dos Deputados e no Senado Federal. A relação entre os

poderes, Prefeitura Municipal e Câmara de Vereadores é considerada boa, há diálogo entre os poderes e cooperação, sem dificuldades de negociação, embora haja oposição. Na pesquisa *in loco*, descobriu-se que, embora os laços de cooperação sejam importantes para o desenvolvimento endógeno, em São Gabriel a renovação do Legislativo em 40% é insuficiente para gerar oposição e fiscalização dos atos do Executivo, no sentido de canalizar recursos de capital, financeiros e humanos no desenvolvimento regional. As relações entre o Executivo e o Legislativo com diálogo, cooperação e também com oposição, encobrem as relações de troca de favores entre os poderes e os dois Partidos Políticos que se alternam no poder Executivo. Observou-se que os grupos que dominam o poder político, não possuem interesse no desenvolvimento inclusor de toda a sociedade, mas sim defendem seus próprios interesses elitistas, a fim de manterem-se no poder.

O contexto político, descrito anteriormente, da cooperação entre os poderes e a defesa dos interesses das classes dominantes, de amizade, determinam que 63,63% dos atores sociais consideram que no Município foram criados projetos de Lei do Poder Público (Executivo e Legislativo) voltado para o desenvolvimento. Citaram como projetos de desenvolvimento o complemento de Leis Orgânicas de incentivos fiscais, isenções de Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), destinação de áreas no distrito industrial ou fornecimento da infraestrutura para a instalação industrial, ou então, programas setoriais como o de incentivo à ovinocultura do Município, que consiste na retomada da atividade. Todas estas iniciativas, que embora possam gerar crescimento ou atrair indústrias, não se referem a um planejamento de longo prazo, com horizonte de vinte anos, que ultrapasse o período de Gestão do Executivo (renovado de 8 em 8 anos), para efetivar o desenvolvimento, como requerem as teorias endógenas do desenvolvimento. Um ator social revelou que “as propostas sempre partem do Executivo e nunca do Legislativo”. Entende-se que, neste processo, as forças políticas cooperam no sentido de aprovar o que o Executivo enviou, sem operar uma contrapartida da proposição do Legislativo para o Executivo.

Em um ambiente de sólida cooperação de interesses, oposição sem conflito, a relação dos poderes é considerada por mais da metade dos atores sociais 55,36% como boa, para 16,07% dos atores sociais é regular, para 25% dos atores sociais é ruim, e 3,57 dos atores sociais a relação entre os poderes é considerada ótima. Observou-se, em São Gabriel, uma exacerbada troca de favores. As instituições são envolvidas neste contexto, ficam amarradas e presas a esta forma de condução das questões políticas, sociais e econômicas. As instituições que declaram apoio a um candidato derrotado nas urnas, são alvo de sanções no período em que o eleito estiver no poder (podendo variar entre 4 e 8 anos). Instituições, como a

UNIPAMPA, que contribui para a geração do desenvolvimento ao receber recursos do Orçamento Federal, vindos de fora (exógeno), e transforma em uma forma de recursos utilizados dentro do território (endógeno), sofre restrições das Instituições Públicas, como afirmou um ator social ao referir-se à criação da UNIPAMPA no campus de São Gabriel: “A UNIPAMPA não foi criada na nossa gestão, mas sim na deles”. Desta maneira torna-se conveniente para os atores sociais responder que as relações locais são “boas”, ficando no meio termo e isentando-se de conflitos de interesses e, assim, evitando o desgaste em um universo conturbado e incerto. Na pesquisa, identificou-se uma única Associação de Recicladores em São Gabriel, inoperante devido a problemas na gestão, sem cadastro de Pessoa Jurídica (CNPJ), que segundo seu presidente está “sofrendo um embargo junto à Prefeitura Municipal, pois está impossibilitada de receber repasses”. Coincidência ou não, descobriu-se que o Presidente da Associação dos Recicladores é adversário político dos partidos que estão no poder e concorre em todos os pleitos Municipais a uma vaga na Câmara de Vereadores.

Em um ambiente de conflitos e de manutenção do controle das elites ou das classes dominantes, como definido por Marx (2005), que a configuração das lutas de classes determina o conflito distributivo realizado na órbita do capital e do trabalho, com a exploração e a dependência dos trabalhadores pelos capitalistas, proprietários dos meios de produção. O processo de crescimento capitalista ocorre com desemprego crescente dos trabalhadores e concentração de renda e de riqueza. Em relação aos movimentos sociais os atores sociais destacaram importantes para o desenvolvimento de São Gabriel, as associações em geral, a Federação dos Trabalhadores na Agricultura (FETAG), a Federação da Agricultura do Rio Grande do Sul (FARSUL), o Movimento Sem-Terra (MST), os Sindicatos dos Trabalhadores Rurais e Sindicato Rural, Associação Comercial e Industrial (ACI), Câmara dos Dirigentes Lojistas (CDL), as Cooperativas e a EMATER. Pela lógica de cada ator social, a sua instituição é a mais importante para o desenvolvimento do Município de São Gabriel, demonstrando de maneira individual uma contrariedade a Vázquez Barquero (2001) que definiu como, a forma de organização da produção, da estrutura familiar, da estrutura social e cultural e os códigos de conduta da população condicionam os processos de desenvolvimento, facilitando ou limitando a dinâmica econômica. Neste caso específico, entende-se como um fator limitante, em que as instituições confiam na sua atuação, mas descreditam na coletividade.

Os movimentos sociais podem ser auxiliados pelo Estado, entendido como Município, Estado e União. A concessão de benefícios públicos aos movimentos sociais foi respondida

pelos atores sociais em 45,45% que são concedidos, contra 36,36% dos atores sociais que afirmaram que não são beneficiados, e não responderam 18,18% dos atores sociais. Destaca-se, em São Gabriel, que os movimentos sociais estão ligados ao setor primário, agricultura e pecuária, mais dinâmicos e articulados. A estrutura rural do município de São Gabriel formado por fazendas com grandes extensões de terras, administração conservadora, muitas delas endividadas pela herança produtiva arcaica da bovinocultura extensiva, formou uma base suficiente para a instalação do Movimento Sem-Terra, em áreas consideradas improdutivas. A instalação do MST abalou a sociedade tradicional, e os encontros entre MST, fazendeiros e Brigada Militar, tornaram-se frequentes e sangrentos, pois são travadas batalhas em praça pública, cada um defendendo seus interesses. A divisão da terra em um Município com uma área da unidade territorial, que segundo o IBGE (2013) possui 5.023,801 Km<sup>2</sup>, com a vinda dos integrantes do MST, apresentou um crescimento da população, do mercado consumidor, e da produção de determinados produtos agrícolas, ou seja, dinamizou a matriz produtiva, que com estas características tornou-se positiva em termos do desenvolvimento endógeno, ao criar condições dentro do próprio território para dinamizar a estrutura produtiva local, arcaica e conservadora. Analisado de outra maneira, a reforma agrária é organizada pela União, através do Instituto Nacional de Reforma Agrária (INCRA), constituindo uma força exógena, que logo após a concretização do assentamento promove um incremento populacional, tornando-se uma variável endógena do desenvolvimento. Esta nova população aumenta a demanda de serviços públicos de educação, de saúde e de assistência social, não fornecidos pela União, onerando o Município, que não recebe repasses extras para esses fins. Desta forma, a reforma agrária de competência da União, onera indiretamente o município, que fica obrigado a suprir esta demanda, gerada por forças externas. Analisando a atuação dos MST nos Municípios de Santa Maria e São Gabriel, constatou-se que se encontra desmobilizado em termos de luta por novas áreas e assentamentos. No primeiro, devido à estrutura agrária formada por pequenas propriedades, que esgotou a possibilidade de desapropriação de novas áreas; e no segundo, devido à mobilização dos proprietários de terra, que rapidamente transformaram suas terras de baixa produtividade, “improdutivas” para o INCRA, em terras produtivas, graças à transformação mais importante ocorrida nas últimas décadas que é a integração pecuária lavoura, responsável pelo aumento significativo de produtividade, que se tornou estratégico para os proprietários rurais, no que tange à avaliação para desapropriação de novas áreas.

Na pesquisa *in loco*, constatou-se que o Movimento Sem-Terra em São Gabriel possui sete assentamentos e dois acampamentos, e depende do repasse dos recursos financeiros do

INCRA. Após a desapropriação da área, o INCRA distribuiu os lotes não padronizados aos acampados cadastrados. A média da área recebida por cada assentado é de 20 hectares, mas alguns assentados recebem áreas maiores que dependem da localização da área nas chamadas APPs. Porém, o INCRA não disponibiliza recursos para a construção de moradias e cercamento da área, distribuindo apenas recursos de primeiro apoio equivalentes a mais ou menos R\$ 3.200,00 reais. Atualmente, os assentamentos produzem para subsistência (produtos hortícolas, milho, batata, feijão, criam galinhas (poedeiras) e alguns criam bovinos de leite). A realidade dos assentamentos em São Gabriel mostra que as atividades produtivas desenvolvidas pelos assentados satisfaz precariamente as necessidades básicas de subsistência ou de sobrevivência, e a situação força uma divisão do trabalho entre homens e mulheres. Geralmente, os homens assentados e acampados são forçados pela situação a buscar trabalho temporário na colheita de frutas em Vacaria, ou a trabalhar na construção de ruas, ou como serviços gerais e diaristas na cidade. Às mulheres cabe manter-se no local, sendo que as acampadas aguardando a distribuição das terras, e as assentadas produzindo para subsistência. Outra questão que dificulta o desenvolvimento nos assentamentos é o acesso ao crédito, devido ao fato que possuem a posse do imóvel rural e não a propriedade. Grande parte dos assentados já tiveram acesso ao crédito do PRONAF, mas se tornaram inadimplentes, sem condições de novos acessos por uma questão bastante simples: a atividade produtiva desempenhada, não é voltada ao mercado, para a obtenção de lucro, mas sim para a subsistência, ou seja, não gera excedentes suficientes para honrar compromissos com o sistema financeiro, mesmo que este sistema encontre-se fortemente subsidiado pelo governo, como é o caso do PRONAF.

Mesmo cercados de disputas e de conflitos de interesses, os atores sociais consideram importantes e fundamentais a participação de todos os movimentos sociais nas discussões das questões do desenvolvimento, mas ressaltam que a efetivação do desenvolvimento deve ocorrer através da união dos movimentos sociais em torno dos ideais desenvolvimentistas, ou seja, todos os movimentos sociais devem convergir para os mesmos ideais. A participação social, através das entidades nas questões relacionadas à tomada de decisões voltadas para o desenvolvimento em assembleias, reuniões e encontros foi respondida pelos atores sociais que é de 100%.

A ativação social em São Gabriel é representada de duas formas. A primeira é representada pela sociedade tradicional, empenhada em manter-se no poder, com base sólida nas grandes propriedades de exploração que possibilitam manter o *status quo*, mas que se encontram abaladas pelas próprias transformações sociais, políticas e econômicas. Entendem

que são os agentes do desenvolvimento, com estruturas desgastadas e arcaicas podem desenvolver São Gabriel, ou atrair variáveis exógenas de desenvolvimento, e assim, utilizam as instituições que dominam para manter-se no poder e no domínio das demais classes sociais. As mudanças sociais são determinadas por esta sociedade somente pela existência de grandes pressões, como o movimento pela reforma agrária, que levou à integração pecuária lavoura, mais por necessidade de aumentar a produtividade das fazendas de baixa produção por área, do que por inovação da sociedade tradicional. A segunda ativação social, a mais recente, desestabilizou a sociedade tradicional de São Gabriel é o Movimento dos Sem-Terra (MST), atuante no sentido contrário da sociedade, com reivindicações de inclusão na sociedade, encontram-se em uma situação em que podem ser agentes do desenvolvimento endógeno, mas que devido às condições impostas pela sociedade local e pelas próprias políticas de distribuição de terras suas forças esgotam-se pelas barreiras do próprio sistema. Constituem forças contidas pelas classes dominantes, não há mais terras improdutivas a serem ocupadas, pois a integração pecuária e lavoura tornou-as produtivas, e sua atividade produtiva está longe de ocupar espaço de mercado a ponto de desenvolvê-lo. A própria situação de buscar renda fora dos assentamentos, principalmente na colheita de frutas em Vacaria, desmobiliza o movimento. O conflito de interesses torna praticamente impossível encontrar trabalho no Município de São Gabriel. A classe dominante dos fazendeiros não concede emprego a Sem-Terra, e estes tem como objetivo a conquista da terra para obter renda que, atualmente, pelas condições intrínsecas dos assentamentos, é forçado a obter fora.

Neste sub-capítulo, analisou-se a ativação social através dos elementos políticos, institucionais e sociais no desenvolvimento endógeno. No próximo sub-capítulo será analisado o uso sustentável dos recursos naturais no desenvolvimento do Município de São Gabriel.

#### **5.4.4 O uso Sustentável dos Recursos Naturais no Desenvolvimento**

Em relação ao uso sustentável dos recursos naturais, Sachs (2004) descreve que a questão ambiental possui duas dimensões: os sistemas de sustentação da vida como provedores de recursos e como “recipientes” para a disposição de resíduos. A primeira é a mais importante para o desenvolvimento endógeno, e a segunda carece de cuidados, pois os resíduos (doméstico, industrial e hospitalar) cresceram de forma desordenada, em função das transformações industriais. Os atores sociais presentes no território são os responsáveis por entender o ambiente que os cerca e em quais áreas carecem de preservação. Para 61,54% dos



atores sociais, existem problemas ambientais graves, e 38,46% dos atores sociais desconhecem a existência destes graves em São Gabriel. No setor primário, os problemas ambientais encontram-se na aplicação de agrotóxicos, que geralmente contaminam os lençóis d'água, e a forma de agricultura extensiva de ocupação de novas áreas promove a redução das matas ciliares em São Gabriel. No setor de transformação, os problemas ocorrem através da emissão de gases, resíduos e efluentes, tanto pelos engenhos de arroz quanto pelos frigoríficos. No setor terciário, o comércio e os serviços, atualmente, estão se adequando à nova Lei Ambiental Municipal. No contexto urbano, resíduos domésticos produzidos nas famílias ou residências são coletados por uma empresa terceirizada, depositados em um local apropriado, o aterro sanitário, controlado pelo município de São Gabriel, que após a triagem (separação dos resíduos orgânicos e inorgânicos) é compactado. A cidade de São Gabriel tem parte da área urbana cortada pelo Rio Vacacaí, habitado por ribeirinhos, constituindo locais de inundação durante os períodos de enchentes, ou seja, são habitados por famílias de renda mais baixa da população, onde não são oferecidos serviços de recolhimento e de tratamento do esgoto cloacal que, juntamente com o esgoto pluvial são lançados no leito do rio Vacacaí.

Frente ao levantamento dos problemas existentes, identificou-se em qual (is) área (s) os atores sociais de São Gabriel possuem pelo menos uma preocupação em preservar os recursos naturais. Como destacado anteriormente, o maior problema ambiental de São Gabriel é com a bacia hidrográfica; então, 68,75% dos atores sociais consideraram que a preocupação ambiental consiste em preservar o Rio Vacacaí que corta parte do perímetro urbano, local de origem de todo o problema de poluição. A preocupação culmina com a preservação de sangas e de riachos afluentes do rio, com 62,50% das respostas. As matas nativas, principalmente as encostas de sangas, de riachos e do próprio rio, é motivo de preocupação para 56,25% dos atores sociais, seguida dos campos por 43,75%. As espécies exóticas e serras aparecem em 37,50% das respostas. Todas estas preocupações em preservar os recursos naturais são problemas ambientais graves, porém 38,46% dos atores sociais consideram que não existem estes problemas em São Gabriel, ou seja, não reconhecem que as respostas sobre as preocupações em preservar os recursos naturais são problemas ambientais graves.

Identificado pelos atores sociais como problema ambiental, a aplicação de agrotóxicos que contaminam os lençóis d'água, que pode ser contornado pela substituição da lavoura convencional pela lavoura sustentável ou orgânica, mudança esta que depende do jogador existente na região, que são os atores sociais citados por Boisier (1999). Os atores sociais em São Gabriel, em 64,29% possuem conhecimento da produção e da comercialização de produtos orgânicos, mas 35,71% dos atores sociais desconhecem a produção e da

comercialização de produtos orgânicos no município. 66,67% dos atores sociais responderam que há no Município produção reconhecida como ambientalmente correta, sendo que 33,33% dos atores sociais desconhecem. Os atores sociais, em 33,33%, identificaram como ambientalmente correta a produção de arroz orgânico, com certificação de origem pelo IRGA; para 16,67%, a produção de hortifrutigranjeiros, e a apicultura, para 8,33% dos atores sociais. A substituição da produção convencional pela produção orgânica faz parte de um processo de conscientização e, ao mesmo tempo, representa um nicho de mercado para quem dela faz uso. A produção sustentável identifica-se com as micro e pequenas propriedades rurais, como a horticultura e a apicultura. O arroz, embora possa ser produzido nestas propriedades, exige uma escala de produção em áreas maiores. Estas características de produção, com base nas pequenas propriedades, enquadram-se no que Vázquez Barquero (1999) inclui como sistema produtivo local que, devido à reduzida dimensão, força a cooperação para obter economias de escalas, que são necessárias para competir. Esta forma de produção, possibilitada dentro do território, é perfeitamente compatível com o desenvolvimento endógeno, que tem como resultado uma melhor qualidade de vida e de preservação do meio ambiente, bem como o melhor aproveitamento dos recursos naturais, segundo Oliveira (2003), *apud* Oliveira & Lima.

O setor primário de São Gabriel preserva os recursos naturais para 77,78% dos atores, e não preserva para 22,22%. Mesmo não sendo um Município com características industriais, as poucas indústrias ou agroindústrias existentes preservam o meio ambiente, através do cumprimento das Leis de responsabilidade ambiental, respondido por todos os atores sociais. Porém, estas respostas não coincidem com a primeira pergunta sobre a existência de problemas ambientais graves, em que os atores sociais relatam vários problemas ambientais relacionados aos setores primário e secundário. Novamente, a contradição permeia as respostas dos atores sociais, e a análise volta-se para as questões institucionais de poder, dependência e troca de favores em que os atores sociais consideram as relações entre os poderes “boas”, e suas opiniões reveladas diretamente podem sofrer de alguma forma punições ou sanções individuais ou para a instituição que representam.

As respostas dos atores sociais em relação à contribuição do Poder Público na preservação ambiental, através de campanhas de conscientização e de educação ambiental e, principalmente, na regulamentação do uso dos recursos naturais, revelou que o Poder Público é atuante para 64,29% dos atores sociais, contra 35,71% que consideram como não atuante. Verificou-se que o Poder Público atua através da normatização de Leis ambientais, palestras de conscientização e programas educacionais nas escolas, através de um Departamento de

Meio Ambiente. Constatou-se, também, que 73,33% dos atores sociais definem que há preservação do meio ambiente no perímetro urbano, mas 26,67% entendem que não há preservação ambiental. Cabe ressaltar que um dos atores sociais afirmou que “o Poder Público não consegue agir com mais rigor na fiscalização devido à deficiência de pessoal”. Os atores sociais, de maneira geral, consideram que o nível de preservação do meio ambiente é considerado bom por 50%, seguido de 29,81% dos atores sociais que consideram regular e 13,46% ruim. As atribuições regular e ruim somam 43,27%, e quase equivalem à consideração de preservação como bom.

Constatou-se que, em São Gabriel, o uso dos recursos naturais segue o modelo capitalista de exploração em todos os setores produtivos, seja primário, secundário ou terciário. Os atores sociais, em sua maioria, desconhecem a existência de problemas ambientais graves, pois consideram práticas normais o crescimento das atividades produtivas com pressão e destruição dos recursos naturais ou ambientais. Porém, os atores sociais que consideram a existência de problemas ambientais graves, destacam várias situações de degradação ambiental que justificam a existência de problemas gerados pelo próprio desenvolvimento capitalista no Município, como por exemplo, as disparidades entre as classes sociais danificam o local onde o rio corta o perímetro urbano, cercado por famílias de baixa renda, localizado na periferia do município de São Gabriel.

No setor primário, a tradicional lavoura baseada no modelo capitalista de produção, promove sua expansão, com uso de produtos químicos (agrotóxicos), extinguindo espécies da flora e da fauna, bem como explorando áreas maiores, ao substituir áreas de matos nativos por lavouras. A expansão das lavouras segue o modelo tradicional do sistema capitalista, da seguinte forma: o setor primário, não inovador, é um tomador de inovações, produzidas no setor secundário, a indústria produz inovações e vende para o mercado demandante primário, que necessita realizar novos investimentos de longo prazo e, para recuperá-lo, aumenta a área, com base no modelo existente. De outra maneira, o setor conservador, a pecuária extensiva, encontra maiores possibilidades de obter resultados, devido à crescente demanda de novas áreas para plantio, e cede na integração pecuária e lavoura, tudo dentro do interesse capitalista de produção e de subordinação, do setor primário ao setor secundário.

No setor de transformação, predominam as agroindústrias do arroz e do abate de reses, os engenhos e os frigoríficos. Economicamente, estes dois setores, para operar em um ponto ótimo, obtendo lucros maiores com menores custos, produzem em escala. A escala de produção benéfica para o desenvolvimento capitalista também produz, em escala elevada, dejetos ambientais. Resíduos como a casca do arroz, fumaça e partículas, bem como as

vísceras produzidas nos frigoríficos, acumulam-se e necessitam de tratamento, antes de serem jogadas no ambiente. Constatou-se, que somente por força da Lei, ocorre a preservação ambiental por estes setores.

Verificou-se a existência, bem mais modesta do que a da produção tradicional, da produção orgânica do arroz certificado pelo IRGA, de hortifrutigranjeiros e da apicultura, mas que dependem de um processo de conscientização em substituir a produção da lavoura tradicional por esta modalidade. Constatou-se, também, que o Poder Público Municipal atua de forma modesta na preservação dos recursos ambientais devido às próprias barreiras imposta pelo sistema. A Legislação ambiental é de cunho Federal ou Estadual, o que limita o Município a promover campanhas de conscientização e a fiscalização dentro do limite da Legislação específica do município, utilizando a Brigada Ambiental, que pertence ao Estado.

Neste sub-capítulo, analisou-se o uso dos recursos naturais ou ambientais no desenvolvimento endógeno e finaliza-se a análise dos aspectos qualitativos no desenvolvimento regional do município de São Gabriel. No próximo sub-capítulo análise os aspectos qualitativos do desenvolvimento regional do Município de Júlio de Castilhos.

### **5.5 Aspectos Qualitativos do Desenvolvimento Regional do Município de Júlio de Castilhos**

A pesquisa de campo no Município de Júlio de Castilhos entrevistou os seguintes atores sociais: Prefeito Municipal; Secretário Municipal de Saúde e Meio Ambiente; Secretário Municipal de Agricultura, Indústria, Turismo e Desenvolvimento Econômico; Presidente de Cooperativa Agropecuária Júlio de Castilhos (COTRIJUC); Extensionista da EMATER; Presidente da Câmara de Comércio e Indústria de Júlio de Castilhos (ACCIJUC); Presidente do Sindicato Rural; Presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais; Presidente da Associação dos Seleccionadores de Material Reciclável (ACASMAR); Presidente do Conselho Regional de Desenvolvimento (COREDE) da Região Central; e Coordenador do Assentamento e do Acampamento (Movimento Sem Terra - MST), totalizando doze entrevistados.

Incluído na Região da Metade Sul, o Município de Júlio de Castilhos, apresenta características diferentes dos Municípios de Santa Maria e São Gabriel. O relevo castilhense é predominante de coxilhas e, no setor primário, destacam-se as culturas sequeiras da soja, trigo e milho, contrariando a característica da Região da Metade Sul da produção de arroz irrigado nas várzeas. Até a década de 1990 era considerada a capital do gado charolês, mas a

integração pecuária e lavoura, substitutiva do gado pela cultura da soja, reduziu as atividades de pecuária, e hoje não é mais considerada a capital do charolês.

No subcapítulo seguinte é analisada a alocação dos recursos econômicos e produtivos do desenvolvimento endógeno do Município de Júlio de Castilhos.

### 5.5.1 Alocação dos Recursos Econômicos e Produtivos no Desenvolvimento Endógeno

A análise do desenvolvimento endógeno parte da análise das atividades econômicas que se destacam no território do município de Júlio de Castilhos. Território segue a definição de Santos & Silveira (2006), a ideia de espaço utilizado e também vincula-se à idéia de Boisier (1999) que o desenvolvimento endógeno depende da existência, nível e interação de fatores locais de desenvolvimento que, em geral, estão presentes em qualquer território. As atividades produtivas que geram a maior parte do emprego e de renda em Júlio de Castilhos, no setor primário da agricultura, segundo os atores sociais em 75%, é a cultura de soja, de trigo e de feijão com 37,50%; do milho com 25%; e as demais atividades, produção de cevada, laranja, batata inglesa, recebeu 12,50% cada uma das respostas. No setor primário da pecuária, os atores sociais responderam que geram emprego e renda a pecuária leiteira com 75%, a criação de ovinos e a produção da pecuária de corte, cada uma com 12,50% das respostas. No setor de transformação, foram destacadas as atividades que geram emprego e renda à cooperativa, com 37,50%; seguida das fábricas de laticínios com 25% das respostas; sendo que as demais indústrias madeireiras; cerialistas; fábrica de rações, o frigorífico e as pequenas agroindústrias familiares receberam 12,50% das respostas. No setor terciário, serviços destacaram 25% dos atores sociais, os supermercados e às assessorias a agropecuária e, no comércio destacaram as lojas de materiais de construção, de insumos e de máquinas agrícolas, representando 12,50% das respostas cada.

Verificadas as atividades nos três setores produtivos primário, secundário e terciário, identifica-se a participação em percentual de cada atividade, iniciando pela participação do setor primário, na Região e no Estado, como pode ser observado na tabela 27.

**Tabela 27 – Participação na Especialização Produtiva do Setor Primário entre 1980 e 2010 em %**

Setor\Ano	1985	1990	1995	2000	2006	2010
Região	4,00	4,00	1,09	1,09	1,09	0,92
Estado	0,00	4,00	0,92	1,09	0,92	0,92
<b>Total</b>	<b>4,00</b>	<b>8,00</b>	<b>2,83</b>	<b>2,18</b>	<b>2,83</b>	<b>1,84</b>

Fonte: Elaboração Própria a partir do Cálculo do Quociente Locacional.

Quando a região é referência, a participação na especialização produtiva do setor primário, em Júlio de Castilhos, verificou-se que, em 1985 e 1990, possui 4% de participação. Nos anos seguintes, após a estratificação, cai para 1,09% em 1995, e permanece com o mesmo percentual nos anos de 2000 e 2006, e queda na participação para 0,92 em 2010. No ano de 1985 e 1990, o setor primário é especializado na extração mineral, possuindo 2,20 e 3,48, respectivamente. Nos anos de 1995 e 2000, destaca-se a especialização na produção mista: lavoura e pecuária com índices de 4,95 e 5,92; e o cultivo de soja, com índices 4,39 e 3,81; respectivamente. Nos anos de 2006 e 2010, destacam-se as especializações produtivas do cultivo da soja, com 5,47 e 6,82 a criação de bovinos com índices de 4,96 e 5,38; respectivamente. A produção mista lavoura pecuária possui especialização produtiva nos anos de 1995 e 2000, mas perde sua importância nos anos de 2006 e 2010, quando a criação de bovinos torna-se especializada nas duas verificações seguintes em 2006 e 2010.

Quando se analisa a especialização produtiva no setor primário, considerando o Estado do Rio Grande do Sul como referência em 1985, o setor primário não possui participação na especialização produtiva mas, em 1990, destaca-se a especialização na extração mineral com índice de 1,37. Nos anos de 1995, 2000, 2006 e 2010, após a estratificação, destacam-se o cultivo da soja com índice de 4,63; 2,88; 24,00 e 31,01; e a criação de bovinos com índice de 5,49; 3,10; 4,91; e 6,69; respectivamente. Estas duas atividades são importantes para o desenvolvimento regional de Júlio de Castilhos, tanto quando se considera a Região ou o Estado como referência.

A cultura da soja, citada por 75% dos atores sociais, como uma das principais fontes de geração de emprego e renda. Já a pecuária de corte ou criação de bovinos recebeu 12,50% das respostas. Então, pode-se afirmar que as duas especializações produtivas em destaque são geradoras de desenvolvimento regional? No caso afirmativo representam fontes exógenas ou endógenas do desenvolvimento? Antes da agricultura, a pecuária é tradicional na Região da Metade Sul e Júlio de Castilhos é conhecida como a capital do Charolês. Atualmente as mudanças nas relações de produção, resultado do movimento intenso das forças capitalistas, na busca do lucro no menor espaço de tempo, transformou a estrutura produtiva de Júlio de Castilhos, da base da pecuária para a lavoura de soja, na integração pecuária e lavoura. Esta integração, embora não surgisse como especializada no cálculo dos Quocientes Locacionais, constitui uma das principais mudanças ocorridas no setor primário nas últimas décadas. A matriz produtiva bovina perde importância no desenvolvimento de Júlio de Castilhos, ao ser substituída pelo cultivo da soja, determinada pelo ciclo de produção e a demanda internacional. Para cultivar soja, leva-se de três a quatro meses, permitindo apurar os

resultados em um ciclo menor do que a criação de bovinos, de ciclo maior, entre um e dois anos. O aumento da demanda da soja, no mercado internacional determinou o aumento da demanda de terras para arrendamento para cultivo e elevou o valor do arrendamento, determinando a substituição da criação de bovinos pelo cultivo da soja. O mercado da produção de bovinos são os frigoríficos fora do Município, já que a Cooperativa Castilhense constitui massa falida e é alvo de disputas judiciais, então a agregação de valor deste setor é gerada fora, promovendo “vazamento” da renda, deixando de ser uma força endógena, para constituir força exógena do desenvolvimento regional. A produção de soja é exportada, e a renda que retorna aos agricultores transforma-se em novos investimentos. A indústria subordina os produtores rurais, lançando periodicamente novos “pacotes tecnológicos”. Estes pacotes geram dependência do setor primário às empresas oligopolistas de máquinas, equipamentos, insumos, herbicidas, inseticidas e demais insumos agrícolas. A produção primária aparentemente é fonte de desenvolvimento endógeno, dentro das relações capitalistas de produção, torna-se uma variável exógena no desenvolvimento regional do município de Júlio de Castilhos. A participação produtiva do setor secundário de Júlio de Castilhos pode ser verificada na tabela 28, abaixo.

**Tabela 28 – Participação na Especialização Produtiva do Setor Secundário entre 1980 e 2010 em %**

Setor\Ano	1985	1990	1995	2000	2006	2010
Região	12	8	2,20	2,55	1,46	2,55
Estado	0	4	1,81	3,29	1,67	1,48
<b>Total</b>	<b>12</b>	<b>12</b>	<b>4,01</b>	<b>5,84</b>	<b>3,13</b>	<b>4,03</b>

Fonte: Elaboração Própria a partir do Cálculo do Quociente Locacional.

De acordo com a tabela 28, o setor secundário de Júlio de Castilhos, quando a região é referência, no ano de 1980, possui 12% do total das especializações e reduz-se para 4% no ano de 1990. Entre 1990 e 1995, reduz a participação de 8 para 2,20%, cresce a participação no ano de 2000, decresce sua participação em 2006 e volta a crescer em 2010, possuindo participação de 2,55% do total. Em 1985, no setor de transformação, destacam-se a indústria de calçados com índice de especialização de 3,49, e a indústria da madeira e do mobiliário com 1,44. No ano de 1990, destacam-se a indústria de calçados, com 2,24 e a indústria do material elétrico e de comunicações com 2,06. No ano de 1995, após o desmembramento, no setor de transformação destacam-se as especializações produtivas na indústria de desdobramento de madeiras e a fabricação de artigos do vestuário produzidos em malharias (tricotagens), ambas com índice de 5,22. No ano de 2000, destacam-se as especializações produtivas, o abate de reses, preparação de produtos da carne com índice de especialização de

7,30 e a moagem de trigo e a fabricação de derivados com 6,03. No ano de 2006, destacam-se as especializações produtivas o abate de suínos, aves e outros pequenos animais, com índice de 22,05 e a fabricação de produtos da carne, com 22,25. No ano de 2010, destacam na especialização produtiva as atividades o abate de suínos, aves e outros pequenos animais, com índice de 21,88 e a moagem de trigo e fabricação de derivados, com 3,21. A análise do período permite identificar oscilação na especialização produtiva entre os anos pesquisados, não havendo uma atividade dentro do setor de transformação que permaneça especializada em todos os períodos.

Ao considerar o Estado do Rio Grande do Sul referência no ano de 1985, Júlio de Castilhos não possui participação na especialização produtiva, mas em 1990 possui 4%. No ano de 1995, reduz sua participação para 1,81%, cresce no período seguinte e volta a reduzir-se nos anos seguintes, permanecendo em 2010 com 1,48% de participação, abaixo 0,33% em relação ao ano de 1995. No ano de 1995, destacam-se a fabricação de artigos de serralheria, exceto esquadrias 3,14 e a fabricação de artefatos têxteis, exceto vestuário, com 3,97. No ano de 2000, destacam-se as especializações produtivas: a fabricação de produtos de laticínio, com índice de 1,67, e o desdobramento de madeira, com 1,72. No ano de 2006, destacam-se as especializações produtivas da fabricação de produtos da carne com 3,86 e a fabricação de tecidos de malha, com 1,57. No ano de 2010, destacam-se as especializações produtivas no abate de suínos, aves e outros pequenos animais, com 3,57 e a moagem de trigo e fabricação de derivados, com 9,69. Semelhante ao que ocorre na região, no Estado não há predominância na especialização produtiva durante o período pesquisado.

Após a análise da participação na especialização produtiva no período no setor secundário, na tabela 29 analisa-se a participação na especialização produtiva do setor terciário de Júlio de Castilhos.

**Tabela 29 – Participação na Especialização Produtiva do Setor Terciário entre 1980 e 2010 em %**

Setor\Ano	1985	1990	1995	2000	2006	2010
Região	4,00	16,00	4,59	5,25	7,50	8,41
Estado	20,00	20,00	7,17	6,69	7,68	9,14
<b>Total</b>	<b>24,00</b>	<b>36,00</b>	<b>11,76</b>	<b>11,94</b>	<b>15,18</b>	<b>17,55</b>

Fonte: Elaboração Própria a partir do Cálculo do Quociente Locacional.

Quando a Região é considerada área de referência o setor terciário possui 4% de participação e cresce sua participação em 1990 para 16%, crescendo 12%. Com o desmembramento ocorrido em 1995, há uma redução em 11,41%, tendo participação de 4,59% e, a partir deste ano, inicia um processo de crescimento de participação 0,66%, 2,25%



e 0,91; respectivamente para os anos 2000, 2006 e 2010. O setor terciário é mais dinâmico que os demais setores, enquanto que este setor, em 2010, na região possui 8,41%; no mesmo ano, o setor secundário possui participação na especialização com índice de 2,55% e o setor primário 0,92. Torna-se necessário informar que, em 1995, o Plano Real e suas políticas favoreceram o crescimento da participação na especialização produtiva do setor terciário, principalmente comércio e serviços.

Destaca-se, na região, em 1985, no setor terciário: na administração de imóveis, valores mobiliários e serviços técnicos, com 4,89. No ano de 1990, destacam-se na especialização produtiva no comércio e na administração de imóveis, valores imobiliários e serviços técnicos com 4,00. No ano de 1995, destacam-se, com especialização produtiva, os representantes comerciais e agentes do comércio de móveis e de artigos de uso doméstico, com 3,13; e o crédito cooperativo, com 6,18. No ano 2000, destacam-se as especializações produtivas dos representantes comerciais e agentes do comércio de móveis e artigos de uso doméstico, com 6,70; e o comércio atacadista de matérias-primas agrícolas e produtos semi-acabados, com 7,33. Em 2006, destacam-se os representantes comerciais e agentes do comércio de têxteis, vestuário, calçados e artigos de viagem, com 12,30; e o comércio de animais vivos, alimentos para animais e matérias-primas agrícolas, exceto café e soja com 16,18. Em 2010, destacam-se a especialização no comércio atacadista de soja, com 12,41; e o comércio atacadista de cereais e leguminosas beneficiados, farinhas, amidos e féculas, com 11,32. Novamente encontra a atividade ligada à produção agrícola soja no ano de 2010 especializada no comércio atacadista de soja com índice elevado de especialização 12,41; destacada por 75% dos atores sociais como uma das principais fontes de geração de emprego e renda. Esta especialização determina o mecanismo de escoamento de toda a produção. A soja produzida é canalizada para as grandes empresas, oligopolistas que compram, estocam e escoam a produção para fora do município de Júlio de Castilhos em grandes quantidades, via rodovias e ferrovias.

Quando o Estado do Rio Grande do Sul é área de referência no ano de 1985, destacam-se o comércio e a administração de imóveis, valores imobiliários e serviços técnicos, com 4,51; e 3,47 em 1990, ainda em 1990, destaca-se a especialização produtiva das instituições de crédito, seguros e capitalizações, com 1,44. Em 1995, destacam-se o comércio atacadista de eletrodomésticos e outros equipamentos de uso pessoal e doméstico, com 6,31, e as atividades de serviços relacionados com a agricultura, com 12,40. No ano 2000, destacam-se as especializações produtivas dos representantes comerciais e agentes do comércio de madeira, material de construção e ferragens, com 48,17 e o comércio atacadista de cereais

beneficiados e leguminosas, farinhas, amidos e féculas 10,77. No ano de 2006, destacam-se as especializações produtivas do comércio de animais vivos, alimentos para animais e matérias-primas agrícolas, exceto café e soja com 53,55 e o armazenamento com 3,92. Em 2010, destacam-se as especializações produtivas do comércio atacadista de cereais e leguminosas beneficiadas, farinhas, amidos e féculas com 55,82 e no comércio atacadista de defensivos agrícolas, adubos, fertilizantes e corretivos com 7,76.

O Município de Júlio de Castilhos possui um acampamento do movimento sem terra e dois assentamentos. Nos assentamentos, o uso dos recursos produtivos e econômicos no território ocorre através da exploração econômica da produção de leite, de soja, de milho e para a subsistência hortigranjeiros e feijão. O objetivo principal da criação dos assentamentos é a geração de emprego e renda. Os assentados, inicialmente, receberam recursos do PRONAF, mas devido à inadimplência, atualmente, não conseguem acessar esta forma de financiamento. Constatou-se, na pesquisa *in loco*, que a predominância nos assentamentos é a produção de soja, sendo as outras atividades citadas produzidas em escalas menores. Os lotes de terras entregues aos acampados, atualmente assentados, variam entre 20 e 25 hectares, determinando a formação de pequenas propriedades, incompatível com a produção de soja, que exige uma escala de produção e de capital. Desta maneira o endividamento é uma consequência de uma estratégia produtiva errônea para as pequenas propriedades rurais de Júlio de Castilhos.

Na área urbana, a geração de emprego e DE renda alternativa ocorre na ACASMAR. Na associação predominam a produção (entende-se por produção a separação) de recicláveis (plástico, papel, papelão, lata, alumínio e vidro). Na fundação da Associação, receberam recursos financeiros da Associação de Recursos da Alemanha. Atualmente recebem recursos esporádicos do Projeto Esperança/Coesperança de Santa Maria e da Prefeitura Municipal de Júlio de Castilhos, recebem um repasse permanente no valor de R\$ 5.000,00 reais para manutenção e reformas. Os atores sociais declararam que não recebem recursos financeiros do Governo Estadual e do Governo Federal. A ACASMAR representa, para a sociedade de Júlio de Castilhos, um projeto social que busca o desenvolvimento das pessoas, ao incentivar a profissionalização e promove o desenvolvimento da comunidade, através da retirada dos materiais e preservação do meio ambiente, da sociedade através de palestras de conscientização e promovem mudanças nas pessoas ao oportunizar a transformação. Estas possibilidades de transformação que partem dos atores sociais no território desempenham papel central em sua definição, execução e controle, como salientado por Vázquez Barquero

(2001), que atendem às necessidades e demandas da população local através da participação ativa da comunidade envolvida.

Constatou-se que, tanto nos assentamentos como na ACASMAR, há um espírito de cooperação, seja para solucionar problemas comuns ou para emprestar os animais de tração (“à junta de bois”), o trator, a plantadeira, o reboque e as ferramentas em geral aos vizinhos, bem como trocam serviços, construção de cercas e fiação elétrica. Tanto em um como em outro foi destacado que as pessoas procuram estes projetos (Assentamento e Associação) na busca de trabalho para satisfazer as necessidades básicas e de sua família. Os atores destacaram que a cooperação propicia nova forma de vida, com base no coletivo, constituindo forte diferencial para o desenvolvimento, mas que pode provocar enfraquecimento do grupo ao gerar disputas internas.

É unanimidade entre os atores sociais que Júlio de Castilhos não possui características de um Município industrializado, e as poucas empresas existentes de transformação enquadram-se como micro e pequenas empresas. Porém, destacaram que, no setor primário, os setores produtivos mais dinâmicos são as culturas de soja, de milho e de trigo. A comercialização destes produtos agrícolas divide-se em parte para o mercado interno e parte para o mercado externo. A soja é praticamente toda exportada, enquanto que o milho e o trigo são voltados para o mercado interno. Mas a sojicultura é a mais dinâmica e predomina no município de Júlio de Castilhos.

Desta forma, constatando que, em Júlio de Castilhos predomina, na geração de emprego e de renda, a produção primária, arguimos os atores sociais sobre a composição do relevo e do clima no desempenho das safras agrícolas. Todos os atores sociais declararam que o relevo e o clima são favoráveis a boas safras agrícolas. Também declararam, que nas últimas décadas ou anos, foram introduzidos melhoramentos na agricultura. Os atores sociais informaram que os melhoramentos na agricultura para 37,50% ocorreram através do plantio direto na palha e agricultura de precisão; para 25%, a correção do solo; e os demais, que representam 12,50% das respostas, o uso intensivo da tecnologia, suporte técnico, profissionalismo, biotecnologia, controle integrado de pragas, uso de defensivos, coleta de embalagens de agrotóxico com zero de descarte na natureza. Cabe destacar que os melhoramentos não podem ser vistos como inovação por parte do setor agrícola, mas sim como um processo de acompanhamento e utilização do pacote tecnológico, ofertado pelas empresas que, segundo um dos atores sociais influente na sociedade castilhense “é crucial para a sobrevivência do setor, o acompanhamento tecnológico”.

Conforme, Vázquez Barquero (2001), que afirma que o desenvolvimento endógeno, como novo paradigma, está associado aos atores locais que desempenham o papel central em sua definição, execução e controle do desenvolvimento no território. Assim, identificou-se no setor primário de que forma os atores sociais posicionam-se estrategicamente. 71,43% dos entrevistados destacaram que, no setor primário, os atores sociais estão propensos a realizar investimento na construção de açudes e reservatórios; na aplicação de calcário nas lavouras; na aquisição de máquinas e implementos agrícolas; na construção de silos e armazéns; e em sistemas de irrigação. Apenas 28,57% consideram que os atores sociais estão propensos a realizar investimentos na construção de galpões; exceto a aquisição de máquinas e implementos agrícolas, as demais respostas são estratégicas para o setor primário de Júlio de Castilhos, estando fora do pacote tecnológico imposto pela indústria à jusante, e representam uma forma de desenvolvimento endógeno. Uma peculiaridade do Município de Júlio de Castilhos é não possuir terras de várzeas propícias ao plantio de arroz.

Baseado na afirmação de Vázquez Barquero (1999), que o processo de desenvolvimento endógeno pode ser favorecido pelos sistemas produtivos locais, capazes de utilizar as externalidades produzidas no entorno. Desta forma, identificou-se no setor primário os gargalos ou problemas enfrentados em Júlio de Castilhos e constatou-se que 25% dos atores sociais consideram as secas e a má conservação das estradas vicinais do interior do Município de chão batido são os principais problemas. Através desta resposta, foi possível entender a preocupação de 71,43% dos atores sociais em realizar investimentos em açudes e reservatórios e em sistemas de irrigação. As demais respostas, 12,50%, apontaram como gargalos existentes a dificuldade de armazenagem; de comercialização; e de criar agroindústrias e o endividamento rural. O problema do armazenamento, também citado por 71,43% dos atores sociais, limita incrementar receitas na fase da comercialização, especulando no pós-colheita e determina dependência das empresas oligopolistas na comercialização da safra.

Em relação à estrutura produtiva do setor de transformação, a pesquisa revelou ser pouco desenvolvido e não inovador respondido por todos os atores sociais. Predomina a estrutura formada por micro empresas não ligada ao setor agrícola; as pequenas empresas voltadas para o setor agrícola; e as médias empresa que transformam as matérias-primas agrícolas. Segundo Costa (2001, p. 117) é “nos sistemas locais de pequenas e micro empresas, a região é o âmbito no qual se concentram as externalidades positivas e os conceitos de coesão social e de confiança”, porém, esta estrutura produtiva existente no território castilhense, vem ao encontro do desenvolvimento endógeno.

Em relação à infraestrutura existente no território de Júlio de Castilhos, os atores sociais consideram boa por 55,77% deles, seguida de regular por 25%, e ruim por 13,46%. Apenas um entrevistado considerou ótima e dois entrevistados consideraram péssima a infraestrutura de Júlio de Castilhos, representando 12,50% das respostas. A infraestrutura das estradas rurais é de chão batido, conservada com frequência de seis meses, realizada por funcionários e máquinas da Prefeitura Municipal de Júlio de Castilhos.

O setor primário agrícola de Júlio de Castilhos é considerado inovador por 57,14%, contra 14,29% dos atores sociais como não inovador, e 28,57% dos atores sociais não responderam. Os atores sociais consideram inovador o setor primário, ao introduzir a soja transgênica no Rio Grande do Sul, em que o município de Júlio de Castilhos foi pioneiro; através da procura incessante para aumentar a produtividade em áreas cada vez menores; porque está sempre buscando novas alternativas agrícolas e ambientais; porque sempre acompanha a evolução do pacote tecnológico; porque faz uso da agricultura de precisão; e pela existência da mecanização das pequenas e médias propriedades rurais. Porém, um dos atores sociais, de importante participação no desenvolvimento local, fez a seguinte afirmação: “o setor agrícola não é inovador, porque sempre está aumentando os índices de produtividade e não transforma praticamente nada, não agrega valor ao produto, apenas acompanha o pacote tecnológico, para não quebrarem”. A inovação no setor primário não parte da criação de técnicas e melhorias no processo produtivo, no próprio setor ou internamente, mas é introduzido de fora, são seguidores do mercado, incorporando as mudanças promovidas pelo setor industrial no chamado “pacote tecnológico”, que os torna dependentes dos setores à jusante ou de forças exógenas no desenvolvimento.

Ainda no setor primário da pecuária, Júlio de Castilhos destaca-se na produção leiteira para 75% dos atores sociais; gado de corte para 50% dos atores sociais; e ovinos para 37,50% dos atores sociais. Os demais entrevistados, 12,50%, responderam que se destacam na pecuária os animais de cria e recria; terneiros e terneiras; e engorda de novilhos nos períodos de inverno. Os atores sociais informaram que o setor pecuarista é propenso a realizar investimentos em pastagens e melhoramentos genéticos, sendo informado pelo mesmo percentual 85,71%; seguido de importação de matrizes/sêmem, com 14,29%. No item outro, com 42,86% das respostas foram destacados por 25% dos atores sociais que o setor está propenso a investir em confinamentos de pequenos lotes; 12,50% responderam que estão mais propensos à utilização de técnicas de reprodução (Inseminação Artificial em Tempo Fixo - IATF); também estão mais propensos a investir em melhorias nas instalações e no controle

dos dejetos. O mercado da pecuária castilhense são os frigoríficos que abastecem o mercado interno e externo.

Entre as mudanças que afetaram o desenvolvimento do município de Júlio de Castilhos nos anos oitenta, os atores sociais destacaram como positivo em 12,50% o início da revolução verde, e a utilização dos campos nativos, antes para criação de bovinos, atualmente para produção de soja. Citaram como eventos negativos, o endividamento, devido a redução de subsídios por parte do governo; as políticas econômicas (sucessivos planos econômicos de estabilização); as oscilações nos preços dos produtos e a inflação.

Nos anos noventa, destacaram como positivas ao desenvolvimento de Júlio de Castilhos a integração entre a pecuária e a lavoura; a securitização do setor agrícola; a política econômica do Plano Real que estabilizou os preços; e os assentamentos que aceleraram a cultura da soja. Citaram como fator negativo a retirada da política de preços mínimos do trigo, que reduziu a área cultivada. Se na década de oitenta, as políticas macroeconômicas de estabilização eram vistas como negativas, na década de noventa, o Plano Real que estabilizou a moeda é considerado como positivo. Enquanto que a reforma agrária e os assentamentos são considerados como uma mudança negativa para o desenvolvimento, principalmente em São Gabriel, em Júlio de Castilhos é considerada como positiva, ao acelerar o crescimento da cultura da soja no Município, tornando as tradicionais fazendas de criação de gado charolês produtivas nas vistorias do INCRA.

Desde o ano 2000, foram destacados como mudanças positivas no desenvolvimento de Júlio de Castilhos o crescimento do plantio da soja, que aumentou os postos de trabalho; os aumentos de produtividade das lavouras devido aos fatores decisivos dos pacotes tecnológicos e do plantio direto; a intensificação da comercialização com os países do MERCOSUL; a estabilidade econômica; e a tecnologia das sementes transgênicas. Consideraram como eventos negativos o endividamento do setor primário, não por falta de créditos e subsídios, mas causado pelas facilidades de acesso ao crédito, para aquisição de máquinas nos programas do Governo Federal. Os atores sociais consideram que a facilidade ao crédito e a realização de investimentos desnecessários e incompatíveis com a estrutura produtiva, consequentemente endivida o setor no longo prazo.

O desenvolvimento endógeno, de acordo com Boisier (1999) corresponde a região transformar o crescimento em desenvolvimento. Sendo assim, identificaram-se os pontos fortes, as oportunidades, as dificuldades e ameaças existentes no município de Júlio de Castilhos. Os atores sociais identificaram em 25% que é ponto forte de Júlio de Castilhos a localização geográfica privilegiada pela logística rodo-ferroviária; e as demais respostas, que

representam 12,50%, citaram como pontos fortes a infraestrutura de suporte, a agricultura (comércio, armazéns e máquinas); a modernização da agricultura e da administração pública nos últimos anos; a formação da bacia leiteira; a produção de soja; e a assistência técnica privada aos agricultores. Destaca-se, mais uma vez, a estrutura existente em Júlio de Castilhos, voltada para a cultura da soja, que representa uma fonte de desenvolvimento exógeno, com demanda externa ao Município. Internamente, no Município, fica a renda dos produtores rurais, mas serve para amortizar as dívidas com o sistema financeiro no processo de inclusão no pacote tecnológico, determinado pelas indústrias à jusante. Assim a cultura da soja deixa de ser um fator endógeno de desenvolvimento e passa a ser um fator exógeno do desenvolvimento.

Entre as oportunidades, foram citadas por 25% dos atores sociais, a possibilidade da organização da sociedade para iniciar um processo de agroindustrialização das matérias-primas locais; e as demais respostas, 12,50%, citaram como oportunidade a criação de um porto seco; a diversificação produtiva da introdução da pecuária do leite e agroindustrialização de pequeno e médio porte; a feira EXPOJUC; e a irrigação das lavouras. Estas respostas, consideradas como oportunidades em Júlio de Castilhos, são condizentes com desenvolvimento endógeno, mas dependem do que Boisier (1999) identificou como um segundo jogador a Região que pode ser transformada, através dos atores sociais tomando decisões para transformar as oportunidades em desenvolvimento.

Entre as dificuldades citadas por 12,50% dos atores sociais, é a falta de uma indústria de transformação; o desinteresse pela agroindustrialização; a falta de indústrias ou agroindústrias de transformação do trigo e do leite; a redução da renda agrícola que, apesar de preços bons, possui custos elevados; a descapitalização do setor agrícola; e os problemas na assistência médica e hospitalar. Notadamente, em Júlio de Castilhos, existe um setor primário forte e dinâmico, mas dependente de empresas oligopolistas fornecedoras do pacote tecnológico que ao elevar os custos de produção dos insumos agrícolas, provocam uma descapitalização devido a transferência de renda do setor primário às empresas fornecedoras.

Segundo os atores sociais, representa 12,50%, constituem ameaças ao desenvolvimento de Júlio de Castilhos o pouco uso dos sistemas de irrigação, principalmente nos anos de seca; a falta de gerenciamento agrícola, dificuldade em administrar dentro da porteira; a falta de tratamento do saneamento básico que pode contaminar as nascentes dos rios; e o risco da estiagem em reduzir a base econômica soja e leite. Um dos atores sociais destacou que “um dos grandes problemas do município de Júlio de Castilhos encontra-se na forte dependência de toda sua economia na monocultura da soja, que qualquer crise na sua

produção, no preço, ou por problemas climáticos, estiagens ou granizo, ou incidência de pragas, atinge todos os demais setores do Município, influenciando de maneira negativa ou positiva, dependendo da situação”. A maior parte da renda e do emprego, como citado por 75% dos atores sociais, tem origem na cultura da soja. Gera-se uma dependência desta monocultura, e os setores secundário e terciário são diretamente afetados pelas oscilações ocorridas no setor primário. Boas safras agrícolas determinam crescimento nos demais setores, bem como safras ruins significam redução do crescimento em todos os setores.

No processo de desenvolvimento endógeno, a criação de valor aos produtos locais, além de agregar valor constitui uma fonte de emprego e renda e permite, segundo Vázquez Barquero (1999) a adaptação ao sistema produtivo local e permite obter as economias de escalas, sendo que os processos de industrialização endógena estão firmemente enraizados no território. Endogenamente a transformação da matéria-prima local através das agroindústrias é fonte de geração de desenvolvimento. As transformações por agroindústrias castilhenses receberam os percentuais entre 1 e 10%, e entre 11 e 30% em 37,50% das respostas. Porém, 25% dos atores sociais responderam que nada é transformado do que é produzido em Júlio de Castilhos. No que tange a produção de cereais, o Município é um dos maiores produtores da oleaginosa soja, toda exportada. A agregação de valor ocorre na carne bovina e suína no frigorífico da Cooperativa castilhense, mas que por questões políticas deixa de ser uma fonte de agregação de valor e constitui-se de disputas entre os diferentes atores sociais influentes no Município. Considerando que apenas 30% das matérias-primas produzidas em Júlio de Castilhos são transformadas pelas agroindústrias locais, conclui-se que a estratégia de desenvolvimento endógeno pode ser alavancada através da formação de agroindústrias locais para agregar valor.

O incentivo à formação de agroindústrias locais pelo Estado, que segundo Boisier (1999) corresponde o papel de criar as condições para o crescimento econômico, a pesquisa verificou que não há incentivo à formação de agroindústrias para 66,67% dos atores sociais, contra 33,33% que consideram que há incentivo a formação de agroindústrias. Na entrevista, a questão referia-se à formação de agroindústrias familiares, mas que pode ser estendida à formação de grandes agroindústrias. Segundo os atores sociais, há um local específico para a comercialização dos produtos da agricultura e da agroindústria familiar em Júlio de Castilhos. A agroindustrialização é um processo de industrialização endógena, que produz a integração do sistema produtivo e na sociedade local, destacado por Vázquez Barquero (1999).

Seguindo o raciocínio de Boisier em relação à participação do Estado, através de suas políticas de desenvolvimentos, que podem ser desencadeadas por forças internas, todos atores



sociais responderam que nenhuma administração anterior desenvolveu algum tipo de projeto voltado para o desenvolvimento do município de Júlio de Castilhos, e não existe nenhum projeto de desenvolvimento em andamento. As ações da Prefeitura Municipal, no que tange ao desenvolvimento, resumem-se em: disponibilizar infraestrutura de acesso às propriedades; para o setor secundário, criou a Lei municipal para atrair novas indústrias e, no setor terciário, às ações procuram possibilitar visibilidade às lojas para atrair os consumidores.

Na opinião dos atores sociais, o desenvolvimento do município de Júlio de Castilhos pode ser impulsionado para 80% deles, através das micro e pequenas agroindústrias familiares; das micro e pequenas indústrias; e da instalação de uma grande indústria de transformação. Os demais 20% dos atores sociais citaram, como outra forma de impulsionar e promover o desenvolvimento, através da organização das pequenas indústrias já existentes no Município; e através da reabertura da cooperativa castilhense e da qualificação da mão-de-obra. Em relação ao alavancamento do desenvolvimento no município de Júlio de Castilhos, são endógenas as agroindústrias familiares e as micro e pequenas indústrias que já estão no território, como citado por Boisier.

Os atores sociais em 66,67% não acreditam que o município de Júlio de Castilhos pode atingir os níveis desejados de desenvolvimento, utilizando apenas o potencial local, como a infraestrutura existente, os recursos naturais, os recursos humanos entre outros, sem necessitar de recursos do Governo Federal ou Estadual, e apenas 33,33% consideram ser possível desenvolver-se, usando o potencial local, através da combinação e utilização eficiente dos recursos, investindo em educação e treinamento da mão-de-obra em todas as áreas; e através da implementação de pequenos setores industriais, como as micro e pequenas indústrias e agroindústrias. Entre os que não consideram ser possível, 37,50% destacaram que as peculiaridades do Município de Júlio de Castilhos de economia agrícola, dependem dos repasses, principalmente do Governo Federal, para incrementar o produto da Região e criar renda agrícola, base da economia castilhense; e 12,50% consideram que não é possível, devido a principal dificuldade existente, que é reverter os capitais internos em investimentos locais.

Na pesquisa *in loco*, comprovou-se que a característica predominante do município de Júlio de Castilhos é a base produtiva primária, sem predominância de um setor secundário desenvolvido. Também é atribuída, por todos os atores sociais, a inexistência de um perfil empreendedor “agressivo”. Segundo eles, esta estrutura produtiva “não se modificará enquanto não mudar o perfil dos atores sociais envolvidos, mudando de maneira agressiva a própria matriz produtiva, transformando de base primária para uma base de transformação,

sem reduzir a produção primária, mas incluindo-a no processo de produção, através das agroindústrias”.

Neste subcapítulo, analisou-se a alocação dos recursos produtivos e econômicos no Município de Júlio de Castilhos. No próximo subcapítulo, será analisada a compensação das políticas macroeconômicas e setoriais na geração de desenvolvimento em Júlio de Castilhos.

### **5.5.2 Compensação de Políticas Macroeconômicas e Setoriais na geração de Desenvolvimento**

Para Oliveira (2003), *apud* Oliveira & Lima, a política macroeconômica pode afetar positiva ou negativamente determinada região, pois as mesmas são decididas pelo governo central (exógena à região) e para Boisier (1999), há razões macroeconômicas e microeconômicas para preocupar-se seriamente, tanto do ponto de vista intelectual quanto do ponto de vista político, com desenvolvimento territorial – altamente entendido – em cada país. Embasado na teoria, a pesquisa buscou identificar, nos anos 1980, os atores sociais, em 25% informaram que não existiu nenhuma forma de Política Pública Federal ou Estadual para a geração de desenvolvimento em Júlio de Castilhos, apenas concessões de créditos oficiais. Os demais atores sociais não responderam à questão referente às políticas econômicas nos anos 1980. Em relação aos anos 1990, os atores sociais destacaram que as políticas econômicas voltadas para o desenvolvimento foram a criação de subsídio ao calcário, o subsídio agrícola e subsídio de custeio; citaram que o Plano Collor desorganizou o setor agrícola, mas incentivou a busca da eficiência que, posteriormente, foi balizada pela estabilização gerada pelo Plano Real; e citaram também, como positivo, o Programa estadual da fruticultura. Atualmente, desde o ano 2000 foram destacadas as ações do governo do Estado para enfrentar as estiagens e a recuperação de estradas; a criação das linhas de crédito para agricultura familiar (através do PRONAF) e agricultura patronal; a estabilidade dos preços que gerou mais segurança, com mais acesso ao crédito; a reforma agrária, que modificou a questão agrária em Júlio de Castilhos e a educação Federal. Salienta-se que se obteve uma resposta diferente de cada entrevistado, tanto para os anos 1990 e 2000. Verificou-se, através das respostas dos atores sociais, que todas as políticas macroeconômicas são nacionais ou estaduais, mas nenhuma é setorial ou específica, voltada para o desenvolvimento do município de Júlio de Castilhos.

Nos Municípios do Rio Grande do Sul e da Região da Metade Sul, a integração econômica do MERCOSUL, iniciada em 1990, e intensificada nos meados da década, influenciou as atividades produtivas e o desenvolvimento. Em Júlio de Castilhos, o

MERCOSUL, influenciou de maneira positiva a atividade produtiva por 14,29% dos atores sociais, e influenciou de maneira negativa ou não influenciou de nenhuma forma, foi respondido por 42,86% dos atores sociais. Influenciou de maneira positiva ao facilitar o intercâmbio, e de maneira negativa ao intensificar a concorrência na formação do preço do leite; e a oferta de trigo da Argentina que determinou novos preços, gerando uma instabilidade dos mesmos. Pela lógica econômica, a principal cultura de Júlio de Castilhos, respondida por 75% dos atores sociais é a soja, que é exportada, e o MERCOSUL pouco influência a cultura da soja ou a competitividade da mesma. Apenas a cultura do trigo e a produção leiteira, que têm como principais características o mercado interno, são influenciadas pela concorrência do MERCOSUL.

Segundo Boisier (1999) ao jogador Estado, corresponde o papel de criar condições ao crescimento econômico (mediante o manejo dos processos e a determinação do quadro da política econômica). Os Governos Federal ou Estadual e suas políticas imediatistas, no seu período de mandato, apresentam programas de governo, de curto prazo, que caracterizam crescimento e não desenvolvimento, mas ainda seguindo Boisier (1999), o jogador Região pode transformar crescimento em desenvolvimento. A estratégia local pode transformar um programa de governo voltado para o crescimento, em desenvolvimento. Em Júlio de Castilhos, 85,71% dos atores sociais e as instituições que representam responderam que participam de algum programa do Governo Federal ou Estadual desenvolvimentista, e 14,29% responderam que não participam de nenhum programa. Foi destacado, pelos atores sociais, que o Poder Público Municipal participa de todos os programas sociais do Governo Federal. Os atores sociais das demais instituições informaram que participam dos programas de treinamento do Sebrae e do programa de aquisição da agricultura familiar; do programa Estadual de troca de sementes e de correção do solo; também participam dos programas do Sistema FARSUL. O presidente dos assentados informou que participa e executa todas as Políticas Públicas voltada aos assentados. Os programas de governo, citado pelos atores sociais, visam ao crescimento e não o desenvolvimento, mas podem ser transformados em desenvolvimento.

Os atores sociais identificaram, como políticas municipais de incentivo e atrativos na geração de desenvolvimento, adotados no setor primário, a aquisição de máquinas e equipamentos agrícolas, para realizar serviços nas pequenas propriedades rurais, a disponibilização de calcário para correção de solo e a criação da patrulha agrícola, como os mais importantes, mas todos estes programas são de curto prazo. Para o setor de transformação, no que tange às agroindústrias, a Prefeitura de Júlio de Castilhos compra e

disponibiliza equipamentos. A teoria do desenvolvimento endógeno considera que a forma de agregar valor ao território, desempenhada pelo setor agroindustrial, contribui para o desenvolvimento, mas exige políticas de longo prazo e não programas de governo que duram quatro ou oito anos, no caso dos programas de governo dos Prefeitos eleitos.

No Estado do Rio Grande do Sul, o COREDE transfere aos atores sociais a tomada de decisões quanto ao uso dos recursos financeiros do orçamento, para serem usados no desenvolvimento. O papel do COREDE no desenvolvimento de Júlio de Castilho, obteve dos atores sociais 12,50% das respostas, representando do total: um considera “importante o COREDE na busca de projetos e organização dos municípios”; “o COREDE não é considerado como atuante, poderia ser melhor, custa para deslanchar, não cumpre o papel de agente do desenvolvimento”; “é um movimento muito político que possui pouca operacionalização”; segundo outro “tentam pensar o desenvolvimento, mas há uma disputa entre os municípios maiores que os interesses do desenvolvimento, fazendo que os mesmos percam oportunidades reais de desenvolvimento”; “o trabalho do Corede realiza um diagnóstico regional que possibilita o desenvolvimento, porém sua atuação resume-se mais à consulta popular, o que demonstra uma contradição existente entre os partidos”. Um dos atores sociais revelou que “os benefícios são voltados para Santa Maria devido ao peso político, se Santa Maria ganha, a Região ganha, caso contrário todo mundo perde”. Notou-se, na pesquisa, que o COREDE não consegue atender às demandas regionais específicas do desenvolvimento, e há um descrédito na forma de condução da tomada de decisão via COREDE. Além destes fatores percebeu-se que os atores sociais desconhecem ou não percebem a importância do COREDE e a possibilidade de tomar decisão para a geração de desenvolvimento regional, bem como existe disputa política, sendo que o poder de tomada de decisão depende de votação, e municípios com maior poder político ou capacidade de mobilização, concentram os esforços para obter volume maior dos recursos.

Os atores sociais foram pontuais ao afirmar que as políticas que poderiam gerar desenvolvimento em Júlio de Castilhos deveriam voltar-se para as atividades vocacionais do Município, direcionadas ao setor primário agricultura, pecuária e com foco especial na formação de agroindústria. Também informaram que o incentivo e criação de agroindústrias deveria ocorrer através de uma política de educação e conscientização local, para organização da produção com agregação de valor. As políticas deveriam ser direcionadas aos pequenos produtores rurais, para a formação de agroindústrias rurais, para aproveitar as matérias-primas do Município. Também destacaram a necessidade da existência de políticas de fortalecimento e crescimento do associativismo local. Um ator social destacou “a necessidade de promover,

de maneira agressiva, o desenvolvimento social e apoiar projetos de empreendedorismo, bem como capacitar as lideranças locais para despertar para o desenvolvimento”. Outro ator social comentou, em relação à sociedade agrícola de Júlio de Castilhos que “a cabeça é de grande produtor, mas as necessidades são de pequenos produtores. Produz soja em pequenas propriedades”. Os atores sociais responderam que as áreas melhores para gerar desenvolvimento em Júlio de Castilhos são: a educação de nível médio e técnico, para sanar a carência de mão-de-obra não qualificada, a criação de programas de incentivo a agricultura familiar, através de políticas mais consistentes para os assentamentos, e principalmente intensificando a agroindustrialização.

Para desenvolver-se, segundo Boisier (1999), são importantes que existam no território os recursos na forma de estoque dos elementos psicossociais, a associatividade, o desejo de acumulação e, sobretudo, “gana de desenvolver-se”. Vázquez Barquero (1999) considera que os ganhos, nos processos de industrialização endógena, caracterizam-se pelo fato de que, através das empresas, produz-se uma integração do sistema produtivo na sociedade local. É justamente esta integração, aliada à vontade de desenvolver-se que foi destacada pelos atores sociais de Júlio de Castilhos, através das agroindústrias e do fortalecimento do associativismo. Em Municípios de forte base primária, como Júlio de Castilhos, a formação de agroindústrias para transformação das matérias-primas produzidas no território, possibilita gerar condições reais de desenvolvimento endógeno, com capacidade de criação e agregação de valor. As agroindústrias contribuem para o processo de acumulação de capital, ao gerar economias de escala e economias externas e internas, como destacado por Vázquez Barquero (1999).

Neste sub-capítulo, analisou-se a compensação de políticas macroeconômicas e setoriais na geração de desenvolvimento no município de Júlio de Castilhos. No próximo sub-capítulo, analisa-se a ativação social dos elementos políticos, institucionais e sociais na geração do desenvolvimento no município de Júlio de Castilhos.

### **5.5.3 Ativação Social através dos elementos Políticos, Institucionais e Sociais na geração de Desenvolvimento**

A análise do desenvolvimento endógeno atribui papel importante à ativação social na transformação do crescimento em desenvolvimento, assim Boisier (1999) destaca que o fator de desenvolvimento endógeno deve considerar os atores sociais presentes no território, pois as decisões são tomadas por pessoas, seres humanos, por seres de carne e osso. Moraes (2003) considera capital social um conceito que procura dar mais significado à presença e à

qualidade das relações sociais para o desencadeamento do processo de desenvolvimento e afirma que capital social significa relações sociais “institucionalizadas”, na forma de normas ou redes sociais. Putnam (1996) define como sendo o conjunto de características da organização social, como confiança, normas e sistemas, que contribuem para aumentar a eficiência da sociedade, facilitando as ações coordenadas. Embasado nestas teorias, e considerando que a democracia brasileira é representativa, e esta representatividade constitui um elemento político de confiança entre representantes e representados, o capital social ocorre nas redes de relacionamento interpessoais e nos sentimentos de confiança mútua entre os indivíduos, permitindo que sejam empreendidas ações conjuntas que resultem em proveito da coletividade, assim exemplificado por Becker e Bandeira (2003). A representatividade da sociedade ocorre no Legislativo e no Executivo, através de eleições municipais quadrienais. No legislativo de Júlio de Castilhos, há renovação em mais ou menos 40% a cada pleito eleitoral e, no executivo, os prefeitos ficam oito anos, geralmente. No executivo ocorre alternância de poder entre dois partidos tradicionais na política castilhense. Segundo os atores sociais de maneira geral, os vereadores criam e aprovam projetos de Lei desenvolvimentistas com pouca frequência, mas os poderes Legislativo e Executivo cooperam entre si. Júlio de Castilhos não possui representantes na Assembleia Legislativa, Câmara dos Deputados e Senado Federal, e as representações nos três poderes são através dos Deputados (estaduais e federais) e Senadores do partido do Prefeito Municipal. A análise do quadro político de Júlio de Castilhos permite fazer as seguintes ponderações: segundo os atores sociais, no Legislativo, 40% não atendem às expectativas de confiança e às normas sociais e precisam ser renovados, mas o mesmo não acontece com o Executivo que permanece por dois mandatos. A revelação de que se alternam no poder dois partidos tradicionais da política castilhense mostra que são estes mesmos partidos que representam politicamente o Município na esfera estadual e federal. Mesmo com renovação da Câmara de Vereadores, a ativação social mostra-se conservadora e tradicional, pouco propensa a mudanças na representatividade, e as questões ligadas ao desenvolvimento, são alocadas de acordo com os interesses dos dois partidos que estão no poder.

Em relação à participação do Poder Executivo na criação e aprovação de projetos de longo prazo, voltados à geração de desenvolvimento, através da Lei Orgânica Municipal, mais da metade dos atores sociais, ou seja, 66,67% responderam que são frequentes a aprovação destes projetos no Município de Júlio de Castilhos. Porém, 33,33% responderam que o Poder Público não aprova projetos de Lei voltados para o desenvolvimento. Também se indentificou que a relação entre os poderes em Júlio de Castilhos é boa para 50% dos atores sociais, foi

classificada por 38,64% regular, e ruim por 6,82% dos atores. Obteve-se que a relação entre os poderes é ótima e/ou péssima representando 2,27% das respostas, respectivamente. Poder Público e sociedade enquadram-se no que Vázquez Barquero (2001) considerou que o desenvolvimento endógeno, como novo paradigma, está associado à política econômica local, à abordagem de baixo para cima da política de desenvolvimento, na qual são os atores locais que desempenham o papel central em sua definição, execução e controle, utilizando instrumentos que servem para conhecer e entender a dinâmica do sistema produtivo e das instituições, bem como para conjugar iniciativas e executar as ações que compõem a estratégia de desenvolvimento local. Ao Estado, segundo Boisier (1999) corresponde o papel de criar as condições para o crescimento econômico e ao segundo jogador, a região, corresponde uma área muito completa de transformar o crescimento em desenvolvimento.

Identificou-se que, nesta sociedade tradicional e conservadora, os movimentos sociais mais importantes do Município de Júlio de Castilhos, para 50% dos atores sociais, é a ACASMAR, considerada o mais importante movimento social do Município de Júlio de Castilhos, seguida de 37,50% das respostas considerados importantes e atuantes os movimentos sociais dos Sindicatos patronais e dos Trabalhadores Rurais e o MST, através da capacitação de recursos, fortalecimento e diversificação da produção. Na sequência os atores sociais identificaram como movimentos importantes para o desenvolvimento a ACCIJUC e a COOTRIJUC, sendo que ambas receberam 12,50% das respostas, respectivamente. O MST, em Júlio de Castilhos, ao contrário do que ocorreu em São Gabriel, não teve confrontos sangrentos. Os fazendeiros ao perceberem que suas terras estavam sendo alvo de invasões ou de desapropriações pelo INCRA, disponibilizaram as mesmas para venda.

Os movimentos sociais de Júlio de Castilhos, de alguma forma, recebem ou receberam algum benefício do Poder Público Municipal, como foi afirmado por 57,14% dos atores sociais, contra 42,86% dos atores sociais que consideram que não há nenhum tipo de benefício do Poder Público Municipal para os movimentos sociais. Os 57,14% dos atores sociais que afirmam a existência de apoio do Poder Público aos movimentos sociais, através de projetos e convênios, da busca de recursos junto ao INCRA e no Orçamento da União. Um dos entrevistados fez o seguinte relato sobre a importância do assentamento para o desenvolvimento de Júlio de Castilhos: “hoje, aqui no assentamento, existem 78 famílias com 16 hectares cada, produzindo como principal fonte de renda, o leite, gerando impostos, e agregando 300 pessoas ao consumo do Município, sendo que antes existiam nesta propriedade de 1.248 hectares, 200 cabeças de gado, produzindo bem abaixo de sua capacidade”.

Todos os atores sociais (100%) consideram importantes para o desenvolvimento de Júlio de Castilhos os movimentos sociais, porque atuam como reguladores e controladores da sociedade, e podem alavancar o desenvolvimento, através da sociedade organizada. Porém, estas ideias não são unanimidade entre os atores sociais, como pode ser verificado nas palavras deles ao ressaltar que: “depende do entendimento, desde que os movimentos sejam ordeiros e respeitem os direitos privados”; outro afirmou que: “contribuem para o processo de desenvolvimento, mas não serão os puxadores do desenvolvimento”. Todos os atores sociais afirmaram que a participação da Sociedade Organizada nos planos de desenvolvimento de Júlio de Castilhos é importante, se um dia os planos vierem a existir.

Para Boisier (1999), o segundo fator do desenvolvimento são as instituições que, na prática, tratam, em primeiro lugar, de confeccionar o “mapa institucional” do território, um cadastro das instituições públicas e privadas. Em Júlio de Castilhos, as instituições que contribuem para o desenvolvimento, em 75% das respostas dos atores sociais, é o Sindicato Rural; para 62,50% é o Sindicato dos Trabalhadores Rurais; para 50% é a EMATER; e para 25% a COOTRIJUC, a FEPAGRO e o Instituto Federal Farroupilha e a ACIJUC; e as demais respostas 12,50% indicaram as Associações e a Prefeitura Municipal, através das suas Secretarias. Notadamente, como se trata de um Município com base econômica rural, as instituições importantes para o desenvolvimento são aquelas ligadas, de alguma forma, ao setor primário.

As lideranças importantes nos três setores produtivos do Município de Júlio de Castilhos, importantes para o desenvolvimento, foram identificadas pelos atores sociais: no setor primário, o Presidente da COOTRIJUC para 75% dos entrevistados; para 50% dos atores sociais, é o Presidente do Sindicato Rural; e para 12,50% dos atores sociais, é o Presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais. No setor secundário as maiores lideranças são atribuídas pelos atores sociais ao Presidente do Frigorífico Castilhense e o presidente do Sindicato da Construção Civil, para 12,50% dos entrevistados, respectivamente. No setor terciário, foi destacado, pelos atores sociais o Presidente da ACIJUC, citado por todos os entrevistados, e o Presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais e do Sindicato Rural recebeu 75% das respostas como líderes importantes no desenvolvimento de Júlio de Castilhos. A instituição COOTRIJUC recebeu 25% das respostas dos atores sociais, mas quando se trata de liderança importante para o desenvolvimento, o Presidente de COOTRIJUC recebe 75% das respostas. Também se pode identificar que o setor primário de Júlio de Castilhos apresenta uma influência nos demais setores produtivos, sendo que, no setor de transformação, os atores sociais identificaram o Presidente do Frigorífico Castilhense,



ramo de atividade ligado ao setor primário, bem como no setor terciário identificaram os atores sociais importantes para o desenvolvimento, o Presidente do Sindicato dos Trabalhadores Rurais e do Sindicato Rural, com 75% das respostas.

A pesquisa identificou que, na Associação Castilhense de Seleção de Materiais Recicláveis, no Assentamento e no Acampamento do Movimento Sem-Terra, pode-se identificar que os atores sociais destes três movimentos são atuantes no que tange à participação em reuniões com frequência, variando entre 90 e 100% de participações. Nestes movimentos, todos os respondentes informaram que os atores sociais participantes assumem cargos de maior responsabilidade, como diretoria e tesouraria, entre outros, e são mobilizados pelas causas da organização. Informaram também que a maior parte dos participantes possui filiação partidária e participam das sessões da Câmara de Vereadores, somente quando tem projetos de interesse do grupo a que pertencem. Nestas entidades, as decisões são tomadas através de reuniões do grupo e vence a maioria, através do voto. Também informaram que apoiam partidos e candidatos e indicam o melhor candidato para representá-los, e consideram como critério para escolher um candidato, o comprometimento com a Instituição e a participação nos movimentos sociais.

Neste sub-capítulo, analisou-se a ativação social dos elementos políticos, institucionais e sociais na geração de desenvolvimento do município de Júlio de Castilhos e, a seguir, realiza-se a análises do uso sustentável dos recursos naturais no desenvolvimento.

#### **5.5.4 O uso Sustentável dos Recursos Naturais no Desenvolvimento**

Entre os pilares do desenvolvimento regional, Sachs (2004) destaca a sustentabilidade ambiental, com duas dimensões: os sistemas de sustentação da vida como provedores de recursos e, como “recipientes” para a disposição de resíduos. Os recursos naturais encontram-se no território e podem ser transformados pelos atores sociais. Com base na teoria do desenvolvimento regional endógeno e sustentável, a pesquisa de campo identificou que atores sociais de Júlio de Castilhos consideram em 16,67% que existem problemas ambientais graves, e 83,33% dos atores sociais consideram que não existe nenhum problema ambiental grave. Os atores sociais afirmaram que são graves os problemas gerados pela drenagem dos banhados e pelos desmatamentos para expandir a área agrícola do plantio da soja. Como salientado anteriormente são as próprias questões intrínsecas do capitalismo de subordinação ao capital, por parte do setor primário, em relação ao setor de transformação, que geram necessidades de expansão da lavoura castilhense que tem como base a produção de soja, como

informado por 75% dos atores sociais como principal atividade geradora de emprego e renda. No setor de transformação, os atores sociais destacaram como problemas no uso dos recursos naturais a falta de infraestrutura das poucas indústrias existentes no descarte de resíduos contaminantes. No setor terciário, os problemas no uso dos recursos naturais, ocorrem através dos descartes de materiais como lâmpadas fluorescentes, lixo eletrônico e baterias. Os principais problemas no uso sustentável dos recursos naturais, devido a concentração da produção, encontra-se no setor primário, na expansão forçada da lavoura capitalista da soja. Na tabela 30, pode ser visualizado em qual dos itens selecionados há uma preocupação em preservar os recursos ambientais.

**Tabela 30 – Preocupação com a Preservação Ambiental em Júlio de Castilhos**

<b>Respostas</b>	<b>Frequência</b>	<b>Frequência %</b>
Campos	02	28,57
Espécies Exóticas	03	42,86
Matas Nativas	06	85,71
Rios	06	85,71
Sangas/Riachos	06	85,71
Outro	04	57,14
<b>Total</b>	<b>44</b>	

Fonte: Elaborada pelo autor – Dados da pesquisa de campo.

De acordo com a tabela 30, as matas nativas, rios, sangas e riachos aparecem em primeiro lugar, com 85,71% das preocupações dos atores sociais em preservá-la, seguido de espécies exóticas, com 42,86% e de campos, com 28,57% das respostas. Na opção outro, os atores sociais em 75% declararam que existe preocupação em preservar os banhados e as demais respostas consideram como preocupação o saneamento básico que contamina rios, riachos e nascentes, para 25% dos atores sociais entrevistados. Devido à localização de Júlio de Castilhos, situado acima do Planalto Meridional, a preocupação em preservar as serras não foi mencionada pelos atores sociais.

A organização dos atores sociais, no que tange à transformação e à constituição de alternativas de produção ao modelo capitalista revelou que 83,33%, dos atores sociais não têm conhecimento da produção orgânica, em relação à produção e comercialização de produtos conhecidos 100% orgânicos, e apenas 16,67% possui conhecimento da produção e comercialização destes produtos no município de Júlio de Castilhos.

Os atores sociais informaram que não há nenhum produto produzido no Município reconhecido como ambientalmente correto, exceto na produção de subsistência de mandioca, feijão, hortigranjeiros e açúcar mascavo, respondido por todos os entrevistados. 75% dos

atores sociais consideram que o setor primário não preserva o meio ambiente, contra 25% que consideram que preserva, através da coleta de embalagens de agrotóxicos (logística reversa das embalagens); através da utilização de receituário agrônomo; realizando o plantio direto que colabora para redução da erosão; preservando as margens dos rios e as cabeceiras de vertentes. Os atores sociais, em 12,50% informaram que o setor de transformação preserva o meio ambiente, através do cumprimento da legislação em vigor, ou seja, por força da Lei. Porém, 37,50% dos atores sociais informaram que o setor de transformação não preserva o meio ambiente. Os outros 50% dos atores sociais não responderam este questionamento, alegando que o Município de Júlio de Castilhos não possui um setor de transformação desenvolvido.

A atuação do Poder Executivo Municipal, através de campanhas educativas de preservação ambiental existe para 88,89%, dos atores sociais, através do repovoamento de rios, limpeza de matos e campos, plantio de árvores nativas, conferências e palestras, e através do Conselho Municipal do Meio Ambiente que busca educar e conscientizar os munícipes no sentido de preservar o meio ambiente. Porém, 11,11% afirmaram que o Poder Executivo Municipal não promove campanhas de preservação ambiental. Os atores sociais destacaram que, no perímetro urbano, há preservação do meio ambiente, para 44,44% dos atores, e 55,56% consideram que não há preservação do meio ambiente no perímetro urbano. A preservação ambiental no perímetro urbano ocorre através do plantio de espécies nativas, considerada como uma forma positiva de preservar. Porém, o esgoto que corre livre ou “a céu aberto”, a inexistência de um Plano Diretor e a pouca interferência nas Áreas de Preservação Permanente (APPs) são consideradas como negativas na preservação ambiental no perímetro urbano de Júlio de Castilhos. Os atores sociais destacaram que as principais ações do Poder Público ocorrem através da fiscalização, que depende de denúncias realizadas pela própria comunidade, de campanhas de conscientização da necessidade de preservar, através de trabalhos inter-setoriais e projetos com entidades sociais, como Rotary Clube e Escolas (Educação Ambiental).

Em relação à preservação ambiental, os atores sociais dos movimentos sociais, recicladores, catadores e o Movimento dos Sem-Terras informaram que o papel deles é fundamental e importante, porém fazem uma ressalva ao destacar, desde que estejam capacitados e organizados e o Poder Público os apóie através do Conselho Municipal de Meio Ambiente, realizando projetos conjuntos para preservá-la. Na tabela 31, é demonstrada a opinião dos atores sociais sobre o nível de preservação do meio ambiente.

Tabela 31 – Nível de Preservação Ambiental em Júlio de Castilhos

<b>Respostas</b>	<b>Frequência</b>	<b>Frequência %</b>
Ótima	02	02,86
Boa	26	37,14
Regular	31	44,29
Ruim	09	12,86
Péssima	02	02,86
<b>Total</b>	<b>70</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Elaborada pelo autor – Dados da pesquisa de campo.

As classificações regular, ruim e péssima somam 60,01% das respostas e mostram que o nível de preservação ambiental não é considerado satisfatório. A insatisfação dos atores sociais em relação ao nível de preservação ambiental pode ser constatada através da pesquisa *in loco*, que verificou que a cidade de Júlio de Castilhos está situada sobre uma importante nascente do Rio Ibicuí. Informalmente um entrevistado revelou que o “Fórum do Município está situado em cima da nascente, constituindo assim uma forma de jurisprudência, que culminou com algumas construções de mansões na área da nascente”. É prática comum a drenagem dos banhados e o uso de herbicidas e inseticidas é responsável pela excessiva mortandade de peixes e animais silvestres.

## CONCLUSÕES

Este trabalho de tese teve como preocupação principal analisar o processo de desenvolvimento da Metade Sul do Estado do Rio Grande do Sul, entre 1980 e 2010, a partir de uma abordagem que possibilitasse a compreensão da realidade do desenvolvimento desta Região. Para atingir este objetivo optou-se pela abordagem teórico-metodológica desenvolvida por Sérgio Boisier, considerando em especial a teoria do desenvolvimento territorial que se contrapõem às teorias clássicas do desenvolvimento ou exógenas. Ainda em relação ao aporte teórico-metodológico, como se trata de uma região em constantes transformações, utilizou-se a abordagem de análise do método dialético marxista.

Então, para entender o desenvolvimento e operacionalizar a pesquisa em uma região formada por cento e cinco municípios realizou-se uma análise histórica do processo de formação territorial e espacial do desenvolvimento de toda a Região da Metade Sul e uma análise do contexto do desenvolvimento regional da mesma região. O aprofundamento empírico da pesquisa foi realizado em um recorte regional, atores sociais foram entrevistados seguindo o critério populacional em um Município com mais de cem mil habitantes: Santa Maria, um entre cinquenta e cem mil habitantes: São Gabriel, e um com menos de cinquenta mil habitantes: Júlio de Castilhos. O recorte regional permitiu identificar o dinamismo e a heterogeneidade de adaptação às forças exógenas e endógenas do desenvolvimento.

A Metade Sul surgiu a partir das políticas de povoamento da Coroa Portuguesa, quando o território do Rio Grande do Sul deixou de ser da Coroa Espanhola. A distribuição da terra em sesmarias para ex-combatentes de guerra ou de confiança, caracterizou a forma de ocupação e expansão do domínio das terras desocupadas e fronteiriças com Argentina e Uruguai. Desta forma, os atores sociais herdaram das lutas para manter a posse do território, com base no ideário militar, centralizador na tomada de decisão e no autoritarismo, a cultura de domínio e o conservadorismo em relação às transformações econômicas, políticas e sociais. O conservadorismo, predominante nos atores sociais da Região da Metade Sul, é responsável pela não percepção das transformações e bloqueiam a busca de alternativas e diversificação da matriz produtiva, impedindo a Região de fornecer respostas rápidas às transformações.

As características de vegetação rasteira do “Pampa”, sem necessidade de investimentos, com baixos custos, viabilizou a criação de bovinos de corte, adaptou-se facilmente e impôs uma dinâmica própria e evoluiu para o setor de transformação à indústria do charque, integrando a matriz produtiva, tornando a Região pioneira e economicamente a mais próspera, e com a peculiaridade de atender o mercado interno. O desenvolvimento da

região dependia do desempenho da economia nacional, ou seja, seu desenvolvimento cresce nas “franjas” da economia mineradora, suprindo com alimentos e animais de transporte de carga. A retração econômica da Região Mineradora, conseqüentemente, determinou a perda de dinamismo da Região da Metade Sul, caracterizada pela forma de desenvolvimento exógeno em que as forças atuam de fora para dentro.

A hegemonia econômica da Metade Sul entrou em declínio no início do século XIX, constituindo um divisor entre prosperidade e declínio, e aprofunda-se no século XX, em função das transformações econômicas na economia brasileira. Neste cenário, a indústria do charque desapareceu e a produção bovina continuou. O Processo de Substituição de Importações iniciou em 1930 e esgotou-se em 1960. É a principal transformação econômica no século XX, solidificada no centro do país, enquanto que, na Metade Sul a base econômica continuou primária, extensiva na produção de bovinos, conservadora e com baixo empreendedorismo. O conservadorismo do proprietário rural da Região da Metade Sul determina o continuísmo em uma única atividade e, mesmo enfrentando crise, não escolhe outra alternativa e continua monoprodutora até os anos 1960, quando é introduzido, nas várzeas, a cultura do arroz, viabilizada pela escala de produção, que se intensificou nos anos 1970. A Região da Metade Sul produz 50% do arroz irrigado brasileiro, e a integração pecuária lavoura é a última inovação nos últimos 60 anos, mas não descaracteriza a forma de desenvolvimento exógeno. Após o estancamento do desenvolvimento por substituição de importações (PSI) o governo, lançou o Programa Nacional de Desenvolvimento (I e II PND), com financiamentos externos, sendo que o I PND desencadeou o Milagre Econômico Brasileiro, encerrado pelas crises do petróleo, que impediram a retomada do desenvolvimento, e determinou a crise dos anos oitenta, início do processo de inflacionário e cobrança da dívida externa.

A decadência da Região da Metade Sul, a partir da década de oitenta, deve-se a este cenário, em que a divisão do trabalho determina a especialização das Regiões, e pelo descompasso e transferência da renda. Quando a renda aumenta, como no caso da economia industrializada do centro do país e das Regiões Metropolitanas, a elasticidade-renda da demanda é maior para bens industrializados que para bens primários, responsabilizando-se pela transferência de renda de uma Região para outra, gerando um efeito propulsor em dois sentidos: diminui a renda e o dinamismo das Regiões produtoras de primários, e aumenta a renda e o dinamismo das Regiões industrializadas. Este efeito propulsor atenua as disparidades regionais. A natureza das trocas determina a transferência indireta da renda de uma Região para outra. Quantidades maiores de bens primários, de baixo valor agregado, são

necessárias para adquirir quantidades iguais de produtos industrializados de maior valor agregado. Historicamente, a renda da produção orizícola e bovina da Região da Metade Sul é transferida para as Regiões industrializadas, dentro e fora do Estado do Rio Grande do Sul, em detrimento do seu próprio desenvolvimento, que se intensifica na década de oitenta, aliada à redução das políticas desenvolvimentistas, o que contribui para a redução da renda e da demanda de bens primários, e aumenta as transferências de renda entre as Regiões é decisivo na redução do dinamismo da Região da Metade Sul.

As características produtiva, da Região da Metade Sul, aliada à histórica transferência de renda, contribui para a redução da capacidade de demanda através das migrações intrarregionais. Este modelo de desenvolvimento, com base nas variáveis exógenas, determina redução da participação no desenvolvimento da Metade Sul a partir dos anos oitenta.

A diversidade e a heterogeneidade produtiva regional, assim como as forças atuantes no desenvolvimento na Região da Metade Sul, foram identificados no recorte regional. No quadro 01 são sintetizados as forças desenvolvimentistas no setor primário de Santa Maria.

**Quadro 01 – Forças atuantes no setor Primário em Santa Maria**

<b>Atividades</b>	<b>Força Exógena</b>	<b>Força Endógena</b>
Agroindústrias	X	X
Arroz	X	-
Cavalo Crioulo	-	X
Gado de Leite	X	X
Gado do Corte	X	-
Hortigranjeiros	-	X
Lã	-	X
Milho	-	X
Soja	X	-
Trigo	-	X

Fonte: Elaboração Própria a partir da Pesquisa Empírica.

Entre as dez atividades importantes para a geração do desenvolvimento do Município de Santa Maria, três são forças exógenas, cinco são forças endógenas e duas atividades atuam tanto como força exógena como endógena. Embora as atividades endógenas sejam em maior número, o dinamismo do desenvolvimento é determinado pelas forças exógenas, por exemplo: a orizicultura e bovinocultura dependem da demanda de mercados externos à região, e a soja é totalmente exportada *in natura*.

A estrutura fundiária de Santa Maria, formada por micro e pequenas propriedades rurais, com população com 261.031 habitantes (IBGE; 2010) e, com um déficit alimentar estimado em 310,5 milhões, torna a horticultura uma força endógena do desenvolvimento e constitui um nicho de desenvolvimento, juntamente com avicultura e fruticultura, que

encontram apoio para comercialização no Projeto Esperança/Cooesperança e apoio financeiro nos Programas Municipais nos onze Prós, Pró-Horta SM, Pró-Frango SM e Pro Fruta SM. A produção de lã é um fator endógeno de desenvolvimento nas pequenas propriedades familiares, encontra apoio no Programa Pró-Ovino SM, que abrange a ovinocultura de carne, leite e lã. A produção de milho, base da produção ração, animal e humana, voltado para o mercado interno, tanto pode ser usado *in natura* como industrializado. A produção de trigo, cultura de inverno, perdeu o incentivo dos subsídios na década de oitenta, pode ser integrado às indústrias locais de farinhas, massas e biscoitos.

A produção leiteira é dividida em produção capitalista e produção familiar. A primeira tem como base a divisão do trabalho, com produção em escala, busca da eficiência e redução de custos fixos e, premeiam produtores de maior volume com remuneração diferenciada. Produção, transporte e transformação são etapas diferentes e determinadas por forças exógenas a Santa Maria. A segunda, os atores sociais organizam-se em pequenas cooperativas ou associações e transformam a produção, agregam valor e são apoiados pelo Projeto Esperança/Cooesperança e podem ser financiados pelo Poder Executivo Municipal, através do Programa Pró-Leite SM e Pró-Agroindústrias SM, setor de lácteos, constituindo uma força endógena do desenvolvimento.

As agroindústrias possuem características distintas, como as agroindústrias familiares que atuam como força endógena do desenvolvimento, ao transformar e comercializar a produção, responsabilizando-se por todas as etapas do processo produtivo, retendo e agregando valor e interrompendo os “vazamentos” de renda, e encontram apoio no Projeto Esperança/Cooesperança e incentivos financeiros no Programa Pró-Agroindústrias SM, que beneficia produtores de cárneos, hortícolas, lácteos, frutas, panificação e massas. Os engenhos integram o setor orizícola à agroindústria arroseira, e os frigoríficos integram a produção de bovinos de corte as agroindústrias da carne. Ambas de caráter capitalista, seguem a divisão do trabalho, produção e agregação de valor são simultâneas, mas ocupam etapas diferentes na matriz produtiva e constituem os setores mais dinâmicos da economia santa-mariense. O arroz e a bovinocultura integradas à agroindústria local, são fatores exógenos de desenvolvimento, pois seu dinamismo depende de decisões de fora do território. No quadro 02, sintetizam-se as forças atuantes no setor secundário e terciário do Município de Santa Maria.

**Quadro 02 – Forças atuantes no setor Secundário em Santa Maria**

<b>Atividades</b>	<b>Força Exógena</b>	<b>Força Endógena</b>
Construção Civil	-	X
Setor Metal Mecânico	-	X



Fonte: Elaboração Própria a partir da Pesquisa Empírica.

O setor secundário de Santa Maria é formado por micro e pequenas empresas, destacando-se a indústria da construção civil e o setor metal-mecânico, subdividido em indústria metalúrgica e indústria mecânica. O setor secundário cresce sua participação na especialização, tanto na Região quanto no Estado. A construção civil atua como força endógena no desenvolvimento, e sua dinâmica se deve à demanda habitacional de estudantes, militares e professores. A integração deste setor com fornecedores está enraizado no território, determinando a especialização produtiva em grande parte da cadeia. No setor metal-mecânico, a integração ocorre com a indústria da construção civil e com o setor primário. É formado por micro e pequenas empresas que representam forças endógenas do desenvolvimento, dependentes do setor da construção civil, setor primário e do entorno. A dependência determina períodos de crescimento e de crise. O cálculo dos Quocientes Locacionais mostrou a existência de integração entre o setor primário a jusante e a montante, com o setor de transformação de matérias-primas agrícolas e outro setor que produz para a agricultura, reforçando a teoria de uma economia com base e dependência do setor primário.

No quadro 03, mostram-se as forças atuantes no setor terciário do Município de Santa Maria.

**Quadro 03 – Forças atuantes no setor Terciário em Santa Maria**

<b>Atividades</b>	<b>Força Exógena</b>	<b>Força Endógena</b>
Comércio	X	-
Educação	-	X
Serviços	X	X

Fonte: Elaboração Própria a partir da Pesquisa Empírica.

O setor terciário é o setor mais especializado da economia santa-mariense e apresentou participação na especialização produtiva em todos os períodos analisados, tanto na Região como no Estado. O desenvolvimento do comércio é atribuído à urbanização, os universitários, os militares e o entorno, responsáveis pela criação da demanda. Atualmente, atendendo à divisão do trabalho e ao acirramento competitivo da globalização, transformou o comércio tradicional de capital local por redes comerciais, intensificando o desenvolvimento induzido por variáveis exógenas. O atual setor educacional dinâmico iniciou com criação da Universidade Federal de Santa Maria, em 1960, que, juntamente com a educação privada, responsabiliza-se pela injeção de renda mensal, contínua e permanente. Comércio e imóveis encontram demanda nos atores sociais criados pelo setor educacional. Os serviços de saúde, integrados a educação, favorecem a especialização nas mais diversas áreas de saúde, e torna

Santa Maria um centro de referência no atendimento médico e canaliza a renda de fora para dentro, constituindo força endógena interna do território no desenvolvimento.

No quadro 04, sintetizam-se as forças atuantes no desenvolvimento do Município de São Gabriel.

**Quadro 04 – Forças atuantes no setor Primário de São Gabriel**

<b>Atividades</b>	<b>Força Exógena</b>	<b>Força Endógena</b>
Apicultura	-	X
Arroz	X	-
Bovinos de Corte	X	-
Fruticultura	-	X
Ovinocultura	-	X
Soja	X	-

Fonte: Elaboração Própria a partir da Pesquisa Empírica.

Em São Gabriel, semelhante à economia de Santa Maria, porém menos diversificada, destacam-se seis especializações produtivas, sendo três forças exógenas e três endógenas. A orizicultura, característica da Região da Metade Sul, assim como a bovinocultura de corte são dinâmicas e destacam-se na geração de emprego e renda são integradas à agroindústria e constituem forças exógenas do desenvolvimento. A produção de soja é exportada *in natura* e constitui uma força exógena do desenvolvimento.

A apicultura, a fruticultura, a ovinocultura e a produção de trigo são atividades encontradas no território e são forças endógenas no desenvolvimento, porém pouco representativas na geração de emprego e de renda. A apicultura é integrada à lavoura capitalista, ao contribuir para a polinização e o mel é exportado para outros Estados, devido a sua alta qualidade, mas pode adaptar-se às pequenas propriedades. A fruticultura encontra-se em fase de implantação e expansão, constituindo uma alternativa à lavoura capitalista, encontrada pelos atores sociais. A ovinocultura encontra-se em fase de reconstituição produtiva após a substituição da lã pelos sintéticos, mas a cooperação dos atores sociais encontra apoio na Cooperativa de Lã do Município.

No setor secundário, destacam-se a integração entre primário e secundário, através das agroindústrias arroseiras e de carnes, que representam forças exógenas no desenvolvimento. A orizicultura é voltado para o mercado interno, São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais, e depende dele para desenvolver-se. A agroindústria da carne, representada pelos frigoríficos, insere o Município na disputa de mercado travada pelos grupos oligopolistas GBS Friboi e Marfrig. O interesse destes grupos em manter suas atividades em São Gabriel é a oferta de matérias-primas em escala, no Município e na região que permitem reduzir custos e otimizar a produção. Na dinâmica do setor secundário, podem ser destacadas

as especializações, em todos os períodos analisados, no beneficiamento de arroz e na fabricação de produtos do arroz e no abate de reses, na preparação de produtos da carne. No setor terciário, destacam-se os setores alimentícios e de supermercados, que atuam no mercado em redes, representando forças exógenas do desenvolvimento. Em ambos os setores, o processo de tomada de decisão é alheio ao Município, bem como promovem o “vazamento” da renda, constituindo forças exógenas do desenvolvimento.

No quadro 05, sintetizam-se as forças atuantes no desenvolvimento do setor primário do Município de Júlio de Castilhos.

**Quadro 05 – Forças atuantes no setor Primário de Júlio de Castilhos**

<b>Atividades</b>	<b>Força Exógena</b>	<b>Força Endógena</b>
Batata Inglesa	-	X
Bovinos de Corte	X	-
Bovinos de Leite	-	X
Feijão	-	X
Fruticultura	-	X
Milho	-	X
Ovinocultura	-	X
Soja	X	-
Trigo	-	X

Fonte: Elaboração Própria a partir da Pesquisa Empírica.

Contraditoriamente, na Região da Metade Sul, Júlio de Castilhos devido a suas características geográficas, não produz arroz, mas produz bovinos de corte, que mesmo integrada à Cooperativa Frigorífica Castilhense, representa uma força exógena do desenvolvimento e perde espaço para a cultura da soja, também força exógena do desenvolvimento. As demais produções são forças endógenas e representam uma alternativa ao desenvolvimento com base nas forças exógenas, de cunho capitalista exógeno que se destacam no desenvolvimento. Embora as variáveis endógenas sejam em maior número, a importância e a estrutura do desenvolvimento produtivo do município de Júlio de Castilhos apresenta como base as variáveis exógenas, com base na sojicultura e na bovinocultura.

No setor secundário, destacam-se a fábrica de rações da Cooperativa Agropecuária Júlio de Castilhos (COOTRIJUC), que desempenha uma fonte interna do território no desenvolvimento endógeno e de cooperação entre os atores sociais. As agroindústrias de laticínios agregam valor à produção local, integradas ao setor primário e representam forças endógenas do desenvolvimento. O Frigorífico Castilhense, nas últimas décadas, fechou e retomou as atividades várias vezes e já foi administrado por diversos grupos, constitui uma força endógena do desenvolvimento, ao integrar o grupo de produtores de suínos.

No setor terciário, destacam-se no desenvolvimento os supermercados, as lojas de materiais de construção, de insumos, de máquinas agrícolas e de assessorias à agropecuária. Estes setores encontram-se organizados em redes e promovem “vazamentos”, ao canalizarem a renda para fora de Júlio de Castilhos, constituindo forças exógenas do desenvolvimento.

Nos três Municípios, a análise dos Quocientes Locacionais (QLs), na Região e no Estado mostrou crescimento da participação na especialização produtiva do setor terciário, principalmente o comércio (atacado e varejo) em todos os períodos analisados, com intensificação na especialização após a abertura econômica e a implantação do Plano Real e, simultaneamente, com queda da participação dos outros setores. O setor secundário cresce na participação na especialização produtiva, porém com percentuais menores a cada período analisado e, no setor primário, a queda na participação é maior a cada período. As mudanças econômicas ocorridas na década de noventa são responsáveis por uma mudança de conduta do setor terciário, principalmente o comércio, em organizar-se em redes de cooperação, dinamiza a forma de atuação centralizada nos grandes centros administrativos, de compras e de distribuição, cresce a participação na especialização produtiva, determinando de maneira geral que as forças exógenas são mais dinâmicas e sobrepõem-se às forças endógenas e conseguem dar respostas rápidas frente as mudanças e transformações ocorridas em todos os âmbitos.

Em Santa Maria, o desenvolvimento ocorre em torno do setor primário, caracterizando uma economia de base agrícola, e o desenvolvimento do setor secundário é dependente do desempenho do setor primário, exceto o setor terciário, organizado em redes, encontra demanda estável, oriunda de rendas não ligadas ao setor primário. Nos demais Municípios São Gabriel e Júlio de Castilhos, a base do desenvolvimento é o setor primário e os outros setores dependem deste setor, inclusive o setor terciário que mesmo organizado em redes, é voltado ou depende do setor primário. A forma de desenvolvimento, com base no mercado externo, com dinâmica dependente de forças exógenas, alheias ao território aproximam-se do modelo de desenvolvimento explicado pela teoria clássica da base exportadora de Richardson (1975).

O desmembramento da análise da Região da Metade Sul em Municípios específicos, Santa Maria, São Gabriel e Júlio de Castilhos, permitiu encontrar uma diversidade e heterogeneidade produtiva, diferente da caracterização geral da Região como produtora de arroz e bovinos de corte que, dentro do contexto desenvolvimentista capitalista, interam-se entre forças exógenas e endógenas e não estão e nem podem ser separadas, mas sim integradas e enraizadas, na forma específica de desenvolvimento de cada Município. Enquanto Região, o desenvolvimento é de cunho exógeno, mas desmembrado em Municípios,

encontram-se atividades específicas e dinâmicas. A educação, a construção civil, a indústria metal-mecânica, o setor de saúde e o comércio em Santa Maria; as agroindústrias de São Gabriel, e a cultura da soja em Júlio de Castilhos são fontes de desenvolvimento específicos destes territórios, mas não podem ser generalizadas para toda a Região da Metade Sul.

Assim, a estagnação econômica propagada no ideário do discurso regional é verídica, quando se considera toda a região da Metade Sul. Análises simplistas da Região, deterministas e generalistas comprovam que a base produtiva primária (bovinos de corte e arroz), mostram uma Região menos dinâmica do que regiões industrializadas que agregam valor. Estudos comparativos entre Regiões produtoras de primários e Regiões industrializadas desconsideram atividades territoriais específicas contidas no interior da Região da Metade Sul e de cada Município. É inovadora a integração produtiva entre pecuária e lavoura ocorrida nas últimas décadas. A Região da Metade Sul produz 50% de arroz irrigado do mercado nacional, e pode ser considerada como desenvolvida, dentro destas características, que são totalmente distintas das regiões fabris. A Metade Sul possui um dinamismo e uma heterogeneidade produtiva própria, com interação de forças exógenas e endógenas, atuando simultaneamente no território e, embora existam forças endógenas dinâmicas, são dependentes das forças exógenas para desenvolver-se e desempenham um papel secundário no desenvolvimento.

Os atores sociais, nos três municípios pesquisados, destacaram a interferência das políticas macroeconômicas e programas de desenvolvimento ocorridos nos períodos analisados que interferiram no desenvolvimento dos respectivos Municípios. Tanto um quanto outro afetam todas as regiões de maneiras distintas, e a Região da Metade Sul, como qualquer outra Região, foi afetada pelo Plano Real de maneira semelhante, e de maneira alguma pode ser entendido como uma forma de compensação macroeconômica ou setorial voltada para o desenvolvimento específico da Região da Metade Sul. Constatou-se que apesar da existência de um discurso governamental, em nível estadual e federal, não há na região e nem nos Municípios analisados, nenhuma forma de política setorial voltada para o desenvolvimento. Assim como as políticas macroeconômicas, os programas governamentais são lançados e implementados de maneira vertical, seus objetivos voltam-se para todas as Regiões e, em nenhum momento, são elaborados com caráter de desenvolver setores específicos da Região da Metade Sul. As políticas macroeconômicas atuam de fora para dentro, são forças exógenas no desenvolvimento, enquanto que as políticas setoriais assumem um caráter endógeno no desenvolvimento, ao buscar desenvolver setores específicos do território.

A ativação social é mais dinâmica em Santa Maria do que nos demais municípios analisados e atuam em prol do desenvolvimento, mas sem organização formal. A ativação

social em Santa Maria é mais dinâmica e organizada, é articulada pelo Fórum das Entidades Empresariais de Santa Maria (FEESM) em uma reunião-almoço realizada nas segundas-feiras organizada com o objetivo de formular opiniões emanadas do seio da sociedade civil organizada, incluindo todos os setores, com atuação desde 2010. Os atores sociais, organizados em classes, encontram-se reunidos em suas respectivas entidades sociais, em que sua atuação é capaz de influenciar a tomada de decisão e orientação do desenvolvimento, tornando relevantes as questões econômicas, políticas e sociais que formam os *stackholders* sociais e forças endógenas no desenvolvimento. Porém, os atores sociais por questões racionais, não consideram que desempenham um papel preponderante no desenvolvimento que pode ser alavancado por forças endógenas, embora não descartem esta possibilidade. Os movimentos sociais encontram-se à margem do sistema, mantidos fora do processo de tomada de decisão, exceto em Santa Maria, que possui um dinamismo próprio devido à organização em torno do projeto Esperança/Cooesperança. A estrutura fundiária formada por micro e pequenas propriedades em Santa Maria desmobilizou a ação do MST, devido à própria limitação de áreas, bem como a não continuidade dos projetos de cooperação dentro dos assentamentos. Em Júlio de Castilhos, as invasões do MST levaram os proprietários a vender suas áreas para o Incra e, em São Gabriel, os confrontos entre MST e fazendeiros são mais constantes. A integração pecuária lavoura, introduzida de forma espontânea ou induzida tornou as terras “improdutivas” em “produtivas” e, limitou as ações e reivindicações do MST, bem como novas aquisições pelo Incra, para fins de Reforma Agrária.

Desenvolver-se equitativamente com os recursos naturais é premissa do desenvolvimento endógeno. Os atores sociais estão sensibilizados pela necessidade de preservá-los, mas por questões impostas por forças exógenas como, por exemplo, a necessidade de expandir as áreas da lavoura extensiva, o uso irracional dos recursos naturais ocorre dentro da lógica do desenvolvimento e das relações capitalistas de produção, e somente preservam quando há legislação em vigor.

Nos três municípios pesquisados, os atores sociais estão convictos de que o desenvolvimento somente ocorre através do setor de transformação, com indústrias de grande porte, introduzidas de fora para dentro, através de forças exógenas. Esta forma de desenvolvimento não é condizente com a realidade local que impõe barreiras naturais, como a desintegração da cadeia produtiva, localizada no eixo Caxias do Sul/Porto Alegre, distância do mercado consumidor, que produz deseconomias de escala, e falta de mão-de-obra operacional qualificada. Estas deficiências estruturais e conjunturais não são compensadas por incentivos oferecidos pelo Poder Público Municipal, como infraestrutura (área e

terraplanagem) e isenções fiscais, que se tornam irrisórios em relação ao montante de recursos necessários para realizar tais investimentos. Quebrar estas barreiras intrínsecas no idealismo linear de desenvolvimento, por políticas de desenvolvimento endógeno, identificando, incentivando e cultuando o potencial regional, combinado com a estrutura de forças existentes no território, bem como criando e potencializando a formação agroindustrial, as micro e as pequenas empresas para agregar valor, gerando economias de escala e atraindo capitais de longo prazo, constitui um paradigma no desenvolvimento da Região da Metade Sul.

Desta maneira, demonstrou-se que a Região da Metade Sul, bem como os municípios do recorte analisado, configuram a existência de forças exógenas e endógenas atuantes no território e em constantes mutações que moldam o desenvolvimento, cuja explicação através do uso do método dialético, evidencia uma forma de desenvolvimento que torna a Região da Metade Sul dependente de forças exógenas, interagindo com forças latentes de desenvolvimento endógeno, quando se analisou os municípios específicos. Nesta perspectiva, conclui-se que, no período analisado, é acentuada a predominância no desenvolvimento de forças exógenas que impedem as forças endógenas de atuarem no comando do desenvolvimento da Região da Metade Sul. Conclui-se, finalmente, que a situação histórica e geográfica desta Região definiu, ao longo dos anos, suas condições intrínsecas e conflitantes entre as duas forças que atuam simultaneamente no território da Metade Sul, expondo uma contradição dialética, que constitui um desafio aos atores sociais em tornar o desenvolvimento comandado por forças endógenas.

## REFERÊNCIAS

- ALBUQUERQUE, P. P. de. **Metade Sul: um espaço de ações**. Projeto Associativismo e Cooperativismo para o Desenvolvimento Sustentável da Mesorregião da Metade Sul do RS MI/OCERGS no 961/2001. Porto Alegre, RS, OCERGES, 2003. Disponível em: <www.ocergs.org.br> Acesso em: 20 dez. 2011.
- ALONSO, J. A. F. Análise do crescimento da região sul nas últimas décadas – 1959-90. In: **Crescimento econômico da região sul do Rio Grande do Sul**: causas e perspectivas. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser, 1994a.
- \_\_\_\_\_; BENETTI, M. D. e BANDEIRA, P. S. **Crescimento econômico da região sul do Rio Grande do Sul**: causas e perspectivas. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser, 1994b.
- \_\_\_\_\_. O cenário regional gaúcho nos anos 90: convergência ou mais desigualdades? **Indic. Econ. FEE**, Porto Alegre, v. 31, n. 3, p. 97-118, Nov. 2003. Disponível em: <www.fee.tche.br/revistas/index.php/indicadores/article/view/1531/1901> Acesso em: 20 dez 2011.
- ARAÚJO, M. C. d'. **Capital social**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2003.
- ARQUIDIOCESE DE SANTA MARIA/PROJETO ESPERANÇA COOESPERANÇA. **Feirão Colonial - 20 ANOS**. Revista. 1.500 exemplares. Santa Maria/RS: Editora Pallotti, 2012.
- ASSOCIAÇÃO DISTRITO VIVO. Disponível em: <www.districtovivo.org.br>. Acesso em 11 set. 2012.
- BAQUERO, M. e CREMONESE, D. **Desenvolvimento regional, democracia local e capital social**. Ijuí: Ed. Unijuí, 2008.
- BECK, U. A reinvenção da política: rumo a uma teoria da modernização reflexiva. In: GIDDENS, A., BECK, U e LASH, S. **Modernização reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna**. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1997.
- BECKER, D. F. (Coordenador). **Conselho Regional de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul: Pró-RS II por uma organização social pró-desenvolvimento regional do Rio Grande do Sul**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2002.
- \_\_\_\_\_. e WITTMANN, M. L. (orgs.). **Desenvolvimento regional: abordagens interdisciplinares**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2003a.
- \_\_\_\_\_. A economia política do (des) envolvimento regional contemporâneo. In: BECKER, D. F. e WITTMANN, M. L. (orgs.). **Desenvolvimento regional: abordagens interdisciplinares**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2003b.



BENETTI, M. D. Agropecuária na região sul do Rio Grande do Sul – 1970-90. In: **Crescimento econômico da região sul do Rio Grande do Sul: causas e perspectivas**. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser, 1994.

\_\_\_\_\_. Perspectivas de transformações estruturais na economia da Metade Sul do Estado. **Indic. Econ. FEE**, Porto Alegre, v. 34, n. 4, p. 129-142, mar. 2007. Disponível em: <[www.fee.tche.br/revistas/index.php/indicadores/article/view/1531/1901](http://www.fee.tche.br/revistas/index.php/indicadores/article/view/1531/1901)> Acesso em 20 dez. 2011.

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

BOISIER, S. *Teorías y metáforas sobre el desarrollo territorial*. Santiago de Chile: Publicação das Nações Unidas, 1999.

BRANDÃO, C. A. **Território e desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global**. Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2007.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento - MPO/Secretaria Especial de Políticas Regionais - SEPRE. **Indicações para uma Nova Estratégia de Desenvolvimento Regional**. Documento apresentado à Câmara de Políticas Regionais, em 12 de agosto de 1995, como subsídio para a elaboração do Plano Plurianual. Brasília, DF: Editora Universa – Universidade Católica de Brasília, 1997.

BRESSAN, S. **Introdução ao estudo da sociedade**. Ijuí: Liv. UNIJUI, 1986.

BROSE, M. E. Superação das desigualdades regionais: uma interpretação da experiência gaúcha. In: CRUZ, J. L. V. (org.). **Brasil, o desafio da diversidade**. Experiências de desenvolvimento regional. São Paulo: Editora SENAC, 2005.

BRUM, A. J. **Modernização da agricultura-trigo e soja**. Ijuí/RS: FIDENE, 1985.

BUARQUE, S. C. **Construindo o desenvolvimento local sustentável**. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

BUENO, S. **Dicionário escolar**. 27. ed. Rio de Janeiro: Ediouro, 1998.

BYRNS, R. T. e STONE Jr., G. W. **Microeconomia**. São Paulo: MAKRON Books, 1996.

CARDOSO, F. H. **Capitalismo e escravidão no Brasil Meridional: o negro na sociedade escravocrata do Rio Grande do Sul**. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1977.

CASTRO, M. H. M. O Rio Grande do Sul no pós 30: de protagonista a coadjuvante. In: GOMES, A. M. C. **Regionalização e centralização política**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980.

CERVO, A. L. e BERVIAN, P. A. **Metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Prentice Hall, 2002.

CHELOTTI, M. Revisando a questão regional na campanha gaúcha: a incorporação de novos elementos no pós 1990. **Revista de geografia** 20 (17) 210-224. Fevereiro de 2006.

CLEMENTE, A. e HIGACHI, H. Y. **Economia e desenvolvimento regional**. São Paulo: Atlas, 2000.

COHN, A. **Crise regional e planejamento**. São Paulo: Editora Perspectiva, 1976.

COLPO, C. D. Trabalho decente como indicador de responsabilidade social para o desenvolvimento regional. In: ARAUJO, M. P. & BALDISSERA, R. (orgs.). **Anais do Congresso de Desenvolvimento Regional**. Novo Hamburgo, RS: Feevale, 2006.

CONSELHO REGIONAL DE DESENVOLVIMENTO CENTRAL. **Caminhos 2030: relatório planejamento regional**. Organizado pelo Conselho Regional de Desenvolvimento Central. Santa Maria: Conselho Regional de Desenvolvimento Central (COREDE Central), 2010.

CORONEL, D. A.; ALVES, F. D. e SILVA, M. A. e. Notas sobre o processo de desenvolvimento da Metade Sul e Norte do Estado do Rio Grande do Sul: uma abordagem comparativa. **Revista Perspectiva Econômica**; ISSN 1808-575X, v. 3, n. 2; p. 27-43, jul./dez. 2007.

COSTA, M. T. As pequenas e médias empresas no desenvolvimento local: conceito e experiências. In: GUIMARÃES, N. A. e MARTIN, S. (orgs.) **Competitividade e desenvolvimento: atores e instituições locais**. São Paulo: Editora SENAC São Paulo, 2001.

DEMO, P. **Introdução à metodologia da ciência**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 1987.

DREYS, N. **Notícia descritiva da província do Rio Grande do Sul de São Pedro do Sul**. Porto Alegre: Nova Dimensão/Edipuc, 1990.

DRUKER, P. F. **Inovação e espírito empreendedor**. São Paulo: Pioneira, 1986.

DUPAS, G. **Economia global e exclusão social: pobreza, emprego, estado e o futuro do capitalismo**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

EGLER, T. T. C. Exclusão e inclusão na sociedade do conhecimento. **Cadernos IPPUR/UFRJ/Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro**. – ano XV, N° 2, Ago-Dez 2001/Ano XVI, N° 1. Jan-Jul 2002 – Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR, 2002.

FACHIN, O. **Fundamentos de metodologia**. 4. ed. – São Paulo: Saraiva, 2003.

FERGUSON, C. E. **Microeconomia**. 18. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1994.

FERREIRA FILHO, A. **História do Rio Grande do Sul: 1503-1974**. Porto Alegre: Globo, 1974.

FERREIRA, C. M. de C.; LODDER, C. A.; TOLOSA, H. C.; HADDAD, P. R. e SCHICKLER, S. **Planejamento regional: métodos e aplicação ao caso brasileiro**. Rio de Janeiro: IPEA/IMPES, 1972.

FERREIRA, H. V da C. Programa de desenvolvimento integrado e sustentável de mesorregiões: uma experiência inovadora de desenvolvimento regional do governo brasileiro. In: SCHNEIDER, F. M. e LÜBECK, E. (orgs.). **Programa de desenvolvimento integrado e sustentável de Mesorregião Metade Sul**. Santa Maria/RS: Pallotti, 2003.

FLORES, M. **Modelo político dos Farrapos**. 3. ed. São Paulo: Mercado Aberto, 1985.

FRAQUELLI, J. A. A lavoura capitalista do arroz e a crise de 1926. In: DACANAL, J. H. e GONZAGA, S. **RS: economia & política**. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1979.

Fundação Getulio Vargas - FGV (org.). **Estudo sobre a nova estratégia de desenvolvimento regional e a experiência da mesorregião Grande Fronteira do Mercosul**. Erechim/RS: EDIFAPES, 2003.

FURTADO, C. **Formação econômica do Brasil**. 27. ed. São Paulo: Editora Nacional, 1995.

GIDDENS, A. A vida em uma sociedade pós-tradicional. In: GIDDENS, A., BECK, U e LASH, S. **Modernização reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna**. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 1997.

GIL, A. C. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

\_\_\_\_\_. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 4. ed. – São Paulo: Atlas, 2002a.

\_\_\_\_\_. **Técnicas de pesquisa em economia e elaboração de monografias**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002b.

HEIDRICH, Á. L. **Além do latifúndio: geografia do interesse econômico gaúcho**. Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS, 2000.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Cidades**. Disponível em: <[www.sidra.ibge.gov.br/cidades](http://www.sidra.ibge.gov.br/cidades)>. Acesso em: 09 mai. 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Sistema IBGE de Recuperação Automática – SIDRA**. Disponível em: <[www.sidra.ibge.gov.br](http://www.sidra.ibge.gov.br)>. Acesso em 05 mai. 2012.

KERLINGER, F. N. **Metodologia da pesquisa em ciências sociais: um tratamento conceitual**. São Paulo: EPU, 1979.

LEMOS, G. **O que é a Metade Sul e o que fazer para desenvolvê-la**. Relatório da Comissão Especial para o Desenvolvimento do Metade Sul. Relatório Final da Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul. Porto Alegre: CORAG, 1996.

LENCIONE, S. **Região e geografia**. São Paulo: Edusp, 2003.

\_\_\_\_\_. Da cidade e sua região à cidade-região. In: SILVA, J. B. da, LIMA, L. C. e ELIAS, D. (orgs.) **Panorama da Geografia Brasileira I**. São Paulo: Annablume, 2006.

LINCK, T. La economía y la política de la apropiación de los territorios. In: RIELLA, A. **Globalización, desarrollo y territorios menos favorecidos** (org.). Montevideo, Uruguai: Imprenta Rosgal, 2006.

MARCONI, M. de A. e LAKATOS, E. M. **Metodologia Científica**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

MARX, K. **O capital: crítica da economia política**. v 1. Livro Primeiro. O processo de produção do capital. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1996.

\_\_\_\_\_. **O capital: crítica da economia política: livro I**. Tradução de Reginaldo Sant'Anna. – 20. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

MATIJASCIC, M.; DIAS, M. P. P. e HIGA, A. P. H. Desenvolvimento e experiências nacionais selecionadas: percepções com base nos indicadores comparativos internacionais. In: CARDOSO Jr., J. C.; ACIOLY, L. e MATIJASCIC, M. (orgs.) **Trajetórias recentes de desenvolvimento: estudos de experiências internacionais selecionadas**. Brasília: IPEA, 2009.

MORAES, J. L. A de. Capital social e desenvolvimento regional. In: CORRREA, S. M. de S. (org.) **Capital social e desenvolvimento regional**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2003.

MOREIRA, M. B. Globalização econômica: gênese e reflexões prospectivas. In: RIELLA, A. **Globalización, desarrollo y territorios menos favorecidos** (org.). Montevideo, Uruguai: Imprenta Rosgal, 2006.

MÜLLER, G. **Periferia e dependência nacional – estudo da realização do capitalismo no Rio Grande do Sul**. São Paulo: Tese apresentada ao departamento de Sociologia da Faculdade de Filosofia Ciências e Letras da Universidade de São Paulo, 1972.

MYRDAL, G. **Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas**. Rio de Janeiro: Editora Saga, 1965.

OLIVEIRA, A. L. **Políticas públicas, urbanização e desenvolvimento regional endógeno – caso do Paraná.** Disponível em: <[www.ecopar.ufpr.br/artigos/a2\\_038.pdf](http://www.ecopar.ufpr.br/artigos/a2_038.pdf)> 2003>. Acesso em: 18 jul. 2011.

PERES, W. A dimensão local das políticas de competitividade industrial. In: GUIMARÃES, N. A. e MARTIN, S. (orgs.) **Competitividade e desenvolvimento: atores e instituições locais.** São Paulo: Editora SENAC São Paulo, 2001.

PEREZ, I. E. *La construccion social de lãs teorías des desarrollo: um estudo histórico/crítico para incidir em El diseño de lãs políticas públicas.* México: Porrúa Miguel Ángel, 2009.

PERROUX, F. **A economia do século XX.** 2. ed. Paris: *Presses Universitaires de France*, 1964.

PESAVENTO, S. J. **República Velha gaúcha – charqueadores-frigoríficos-criadores.** Porto Alegre: Movimento, 1980.

\_\_\_\_\_. **História do Rio Grande do Sul.** 4. ed. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1985.

\_\_\_\_\_. **A burguesia gaúcha: dominação do capital e a disciplina do trabalho (RS: 1989-1930).** Porto Alegre: Mercado Aberto, 1988.

\_\_\_\_\_. **Historia do Rio Grande do Sul.** 8. ed. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1997.

PINDYCK, R. S. e RUBINFELD, D. L. **Microeconomia.** São Paulo: Makron Books, 1994.

POLÉSE, M. **Economia urbana e regional: lógica espacial das transformações.** Coimbra: APDR, 1998.

POMERANZ, L. Rússia: a estratégia recente de desenvolvimento econômico-social. In: CARDOSO Jr., J. C.; ACIOLY, L. e MATIJASCIC, M. (orgs.) **Trajetórias recentes de desenvolvimento: estudos de experiências internacionais selecionadas.** Brasília: IPEA, 2009.

PREFEITURA MUNICIPAL DE JÚLIO DE CASTILHOS. Disponível em: <[www.juliodecastilhos.rs.gov.br/portal1](http://www.juliodecastilhos.rs.gov.br/portal1)>. Acesso em: 09 mai. 2012.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SANTA MARIA. Disponível em: <[www.santamaria.rs.gov.br/portal1](http://www.santamaria.rs.gov.br/portal1)> Acesso em: 09 mai. 2012.

PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO GABRIEL. Disponível em: <[www.saogabriel.rs.gov.br/portal1](http://www.saogabriel.rs.gov.br/portal1)>. Acesso em: 09 mai. 2012.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Casa Civil – Subchefia para Assuntos Jurídicos. **Política Nacional de Irrigação, a ser executada em todo o território nacional.** Lei No 12.787, de 11 de janeiro de 2013.

PUTNAM, R. D. **Comunidade e democracia**: a experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

\_\_\_\_\_. **Comunidade e Democracia**: a experiência da Itália moderna. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.

RICARDO, D. **Princípios de economia política e tributação**. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

RICHARDSON, H. W. **Economia regional**: teoria da localização, estrutura urbana e crescimento regional. Rio de Janeiro: ZAHAR EDITORES, 1975.

\_\_\_\_\_. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3. ed. Revista e ampliada. São Paulo: Atlas, 1999.

RICHARDSON, H. W. **Insumo-produto e economia regional**. Rio de Janeiro: ZAHAR EDITORES, 1978.

RIEDL, M. e VOGT, O. P. Associativismo e desenvolvimento: considerações sobre a existência de capital social. In: CORRREA, S. M. de S. (org.) **Capital social e desenvolvimento regional**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2003.

RIO GRANDE do SUL. Secretaria da Coordenação e Planejamento. Departamento de Estudos Econômicos e Sociais e de Planejamento Estratégico [e] Departamento de Coordenação e Acompanhamento de Projetos de Desenvolvimento Econômico e Tecnológico. **Rumos 2015**: estudo sobre desenvolvimento regional e logística de transportes no Rio Grande do Sul: documento síntese / SCP.DEPLAN-DCAPET. Porto Alegre: SCP, 2006.

RIVOIR, A. L. *Las consecuencias sociales de la reestructuración y la globalización: percepción de los actores locales del departamento del salto, Uruguay*. In: VICENTE, A. S. (org.). **Desarrollo local, innovaciones y redes empresariales**. México: Universidad Michoacan de San Nicolás de Hidalgo, 2002.

RÜDIGER, S. **Colonização e propriedade de terras no Rio Grande do Sul – século XVII**. Porto Alegre: Instituto Estadual do Livro Divisão de Cultura, 1965.

SABEDOT, S. A sustentabilidade dos recursos naturais não-renováveis. In: PENNA, R.; TOALDO, A. M. M.; e SABEDOT, S. **Conhecimento, sustentabilidade e desenvolvimento regional**. Canoas/RS: Unilasalle, 2006.

SACHS, I. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável**. 3. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

\_\_\_\_\_. **Desenvolvimento: incluyente, sustentável, sustentado**. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

SALVATORE, D. **Microeconomia**. São Paulo: McGraw-Hill do Brasil, 1984.

SANTOS, E. de O. **Agroturismo e turismo rural: alternativa econômica para a Metade Sul do Estado do Rio Grande do Sul**. Santa Maria/RS: Ed. Facos, 2005.

SANTOS, M. **A Natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. 4. ed. 1. Reimpressão. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2004.

\_\_\_\_\_. e SILVEIRA, M. L. **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI**. 9. ed. Rio de Janeiro: Record, 2006.

SCHMIDT, J. P. Os jovens e a construção de capital social no Brasil. In: BAQUERO, M. (org.) **Democracia, juventude e capital social no Brasil**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

SCHNEIDER, F. M. e LÜBECK, E. (org.). **Programa de Desenvolvimento Integrado e Sustentável da Mesorregião Metade Sul**. Santa Maria: Pallotti, 2003.

SCHUMPETER, J. A. **Teoria do desenvolvimento econômico: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico**. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

SILVA, A. B. M. e. Gestão do desenvolvimento: contextualização econômica, geração do conhecimento e óticas do desenvolvimento do ambiente regional. In: PENNA, R.; TOALDO, A. M. M.; e SABEDOT, S. **Conhecimento, sustentabilidade e desenvolvimento regional**. Canoas/RS: Unilasalle, 2006.

SILVA, S. B. de M. e; SILVA, B. C. N; e COELHO, A. S. **Desequilíbrios e desigualdades regionais no Brasil e nos Estados brasileiros**. João Pessoa, PB: Editora Grafset, 2008.

SILVEIRA, M. L. Região e Globalização: pensando um esquema de análise. **Revista REDES**, Santa Cruz do Sul, v. 15, n.1, p. 74-88, jan./abr. 2010.

SIMON, P. **Inclusão da Metade Sul e previdência para os pobres: 2003 – ano da Guerra do Iraque**. Brasília: Senado Federal, 2004.

SMITH, A. **A riqueza das nações: investigação sobre sua natureza e suas causas**. 3. ed. São Paulo: Nova Cultural, 1988.

SOUZA, N. de J. **Desenvolvimento regional**. São Paulo: Atlas, 2009.

\_\_\_\_\_. **Desenvolvimento econômico**. 5. ed. – 5. reumpr. São Paulo: Atlas, 2011.

STEINBERGER, M. (org.). **Território, ambiente e políticas públicas espaciais**. Brasília: Paralelo 15 e LGE Editora, 2006.

TARGA, L. R. P. e SILVA, E. N. A exclusão política da oligarquia tradicional gaúcha. In: Jornadas de Historias Regional Comparada, 1. **Anais**. Porto Alegre, 2000. CD-Room.

TAVARES, H. M. Políticas de desenvolvimento regional nos países do “centro” e no Brasil. In: **Cadernos IPPUR/UFRJ/Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro**. – ano XV, N<sup>o</sup> 2, Ago-Dez 2001/Ano XVI, N<sup>o</sup> 1. Jan-Jul 2002 – Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR, 2002.

TAVARES, M. da C. **Acumulação de capital e industrialização no Brasil**. 2. ed. Campinas: Ed. UNICAMP, 1986.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução a pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. São Paulo: Atlas, 1987.

UNIVERSIDADE CATÓLICA DE PELOTAS. Instituto Técnico de Pesquisa e Assessoria – ITEPA. **Política de desenvolvimento industrial para a Metade Sul e impactos potenciais da aplicação de alíquotas diferenciadas do ICMS de competência estadual sobre as atividades econômicas**. Volume I – Desenvolvimento Industrial. Escola de Ciências Econômico-Empresariais. Pelotas: Novembro/2000.

VAINER, C. B. As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local? In: **Cadernos IPPUR/UFRJ/Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro**. – ano XV, N<sup>o</sup> 2, Ago-Dez 2001/Ano XVI, N<sup>o</sup> 1. Jan-Jul 2002 – Rio de Janeiro: UFRJ/IPPUR, 2002.

VASCONCELLOS, M. A. S. de. **Economia: micro e macro: teoria, glossário com os 300 principais conceitos econômicos**. 4. ed. 3. reimpressão. São Paulo: Atlas, 2007.

VÁZQUEZ BARQUERO, A. **Desarrollo, redes e innovación: lecciones sobre desarrollo endógeno**. Madrid/Spain: Ediciones Pirámide, S. A., 1999.

\_\_\_\_\_. **Desenvolvimento endógeno em tempos de globalização**. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 2001.

VELTZ, P. **Mundialización, ciudades y territorios: la economía de archipiélago**. Barcelona: Editora Ariel, S.A., 1999.

VESCHOORE FILHO, J. R. de S. **Metade Sul: uma análise das políticas públicas para o desenvolvimento regional no Rio Grande do Sul**. Dissertação de Mestrado PPGA. Porto Alegre: Biblioteca da UDRGS, 2000.

WEBER, M. **A ética protestante e o espírito do capitalismo**. 11. ed. São Paulo: Pioneira, 1996.

ZAOUAL, H. **Nova economia das iniciativas locais: uma introdução ao pensamento pós-global**. Rio de Janeiro: DP&A: Consulado Geral da França: COPPE/UFRJ, 2006.



**APÊNDICE A - Roteiro entrevista semiestruturada para o setor primário****DIMENSÃO 1: Alocação dos Recursos Econômicos**

01. Qual (is) é (são) a (as) atividade (s) que se destacam no Município, ou seja, aquela (s) que geram emprego e renda?

a) No setor agrícola.

b) No setor agroindustrial.

02. Qual (is) o (s) produto (s) agrícola (s) que se destaca (m) no Município?

03. Qual o destino dos produtos agrícolas do Município?

04. O relevo e o clima são favoráveis ao bom desempenho das safras agrícolas no Município?

( ) Sim.

( ) Não. Por quê?

05. Nas ultimas décadas ou anos forma introduzido (s) melhoramento (s) na agricultura do Município?

( ) Sim. Qual (is)

( ) Não. Por quê?

06. Em qual (is), dos itens abaixo, o setor agrícola do Município esta (ão) mais propensos a realizar investimentos?

( ) Construção de secadeiras.

( ) Construção de galpões.

( ) Sistemas de irrigação.

( ) Aplicação de calcário para correção de solo.

( ) Máquinas/implementos agrícolas.

( ) Açudes/reservatórios.

( ) Silos e armazéns.

( ) Outro (s). Qual (is)?

07. Qual (is) é (são) o (s) principal (is) gargalo (s) ou problema (s) enfrentado (s) pelo setor agrícola do Município?

08. Em qual (is) condição (ões) se enquadram a infraestrutura do Município em relação a (as):

a) Estradas rurais.

( ) Ótima. ( ) Boa. ( ) Regular. ( ) Ruim. ( ) Péssima

b) Escoamento da produção.

( ) Ótima. ( ) Boa. ( ) Regular. ( ) Ruim. ( ) Péssima

c) Condições de armazenamento.

( ) Ótima. ( ) Boa. ( ) Regular. ( ) Ruim. ( ) Péssima

d) Utilização de sistemas de irrigação.

( ) Ótima. ( ) Boa. ( ) Regular. ( ) Ruim. ( ) Péssima

e) Busca de Melhoramentos (máquinas, equipamentos, implementos, métodos e novas tecnologias).

( ) Ótima. ( ) Boa. ( ) Regular. ( ) Ruim. ( ) Péssima

f) Melhorias no solo.

( ) Ótima. ( ) Boa. ( ) Regular. ( ) Ruim. ( ) Péssima

g) Transformação das matérias-primas agrícolas.

( ) Ótima. ( ) Boa. ( ) Regular. ( ) Ruim. ( ) Péssima

09. Em sua opinião, o setor agrícola do Município pode ser considerado inovador?

( ) Sim. Por quê?

( ) Não. Por quê?

10. Qual (is) o (s) produto (s) da pecuária que se destaca (m) no Município?

11. Em qual (is), dos item (ns), os pecuaristas do Município esta (ão) propenso (s) a realizar investimentos?

- Investimento em pastagens.
- Melhoramentos genéticos.
- Confinamentos.
- Contratações de Médicos Veterinários.
- Investimentos em cabanhas.
- Importação de matrizes/sêmens.
- Outro (s). Qual (is)?

12. Qual o destino dos produtos da pecuária do Município?

- Frigoríficos que abastecem o mercado interno.
- Frigoríficos que abastecem o mercado externo.
- Frigoríficos que abastecem parte do mercado interno e parte do mercado externo.
- Outro. Qual?

13. Qual (is) é (são) o (s) principal (is) gargalo (s) ou problema (s) enfrentado (s) pelo setor Pecuarista do Município?

14. Em sua opinião, o setor pecuarista do Município pode ser considerado inovador?

- Sim. Por quê?
- Não. Por quê?

15. O Sr. (a) considera o Município como industrializado?

16. Qual (is) indústria (s) que predominam no Município?

- Micro empresas.
- Pequenas empresas.
- Médias empresas.
- Grandes empresas.
- Outra (s). Qual?

17. Em geral, a (s) empresa (s) de transformação apresenta (m) a (s) seguinte (s) característica (s):

- Microempresas que transformam matérias- primas agrícolas.
- Microempresas não ligadas ao setor agrícola .
- Microempresas voltadas para o setor agrícola.
- Pequenas empresas que transformam matérias-primas agrícolas.
- Pequenas empresas voltadas para o setor agrícola.
- Médias empresas que transformam matérias-primas agrícolas.
- Médias empresas voltadas para o setor agrícolas.
- Grandes empresas que transformam matérias-primas agrícolas.
- Grandes empresas voltadas para o setor agrícolas.
- Outra. Qual?

18. O que é produzido no setor rural e é transformado pelas agroindústrias do Município em percentuais podem ser classificado:

- Entre 10 e 30%.
- Entre 30 e 50%.
- Nada é transformado no Município.
- Entre 50 e 70%.
- Acima de 70%.

19. Há algum incentivo para a formação de agroindústrias familiares no Município?  
( ) Sim. De que forma? ( ) Não. Por quê?

20. Há um local específico para a comercialização de produtos da agricultura e da agroindústria familiar no Município?  
( ) Sim. Por quê? ( ) Não. Por quê?

21. Qual (is) foi (ram) a (s) mudança (s) econômica (s) que afetou (aram) o desenvolvimento do Município?

a) Nos anos de 1980:

b) Nos anos de 1990:

c) Atualmente (desde 2000):

22. A partir da sua experiência, conhecedor da realidade do Município, explique sobre:

a) Pontos fortes (o que funciona bem no Município?):

b) Qual (is) é (são) a (s) oportunidade (s) (o que deve ser feito para melhorar as potencialidades do Município?)

c) Qual (is) é (são) a (s) debilidade (s) ou dificuldade (s) (o que não funciona no Município?)

d) Qual (is) é (são) a (s) ameaça (s) (o que pode acontecer de negativo no Município?)

23. Qual (is) a (s) ação (ões) do Poder Público (Prefeitura Municipal) na promoção do desenvolvimento?

a) No setor agrícola.

b) No setor agroindustrial.

24. As administrações (prefeitos) procuram desenvolver projetos que visam o desenvolvimento?

( ) Sim.

( ) Não.

25. No caso da resposta anterior ter sido POSITIVA, nos projetos de desenvolvimento, a duração correspondia a:

( ) Um ano.

( ) Oito anos.

( ) Dois anos.

( ) Menos de oito anos.

( ) Mais de quatro anos.

( ) Doze anos.

( ) Menos de quatro anos.

( ) Outro. Qual?

26. Em sua opinião, qual dos itens abaixo, seria capaz de impulsionar/promover o desenvolvimento do Município?

( ) As micro e pequenas agroindústrias familiares.

( ) Micro e pequenas empresas.

( ) A instalação de uma grande indústria não ligado ao setor agrícola.

( ) Uma grande indústria capaz de transformar as matérias-primas agrícolas aqui produzida.

( ) Outro. Qual?

27 O SR. (a) acredita que o Município pode atingir os níveis de desenvolvimento desejado, utilizando apenas o potencial, como infraestrutura, matérias-primas, sociedade (capital humano), recursos naturais sem precisar de recursos externos, através de investimentos do Governo Federal ou Estadual?

( ) Sim. De que forma?

( ) Não. Por quê?

**DIMENSÃO 2: Compensação de política macroeconômicas e setoriais.**

01. Quais foram às políticas de incentivos econômicos que favoreceram o desenvolvimento do Município?

a) Nos anos de 1980:

b) Nos anos de 1990:

c) Atualmente (desde o ano 2000):

02. O MERCOSUL influenciou de que maneira a atividade produtiva e o desenvolvimento do Município?

a) Positivo. De que forma?

b) Negativo. De que forma?

c) Não influenciou.

03. O Poder Público Municipal, a prefeitura ou a secretaria, participa de algum programa do Governo Federal ou Estadual que busca o desenvolvimento?

( ) Sim. Qual (is)?

( ) Não. Por quê?

04. Quais são as políticas e incentivos ou atrativos municipais para a promoção do desenvolvimento, adotadas nos últimos anos?

a) Na agricultura:

b) Na agroindústria:

05. Qual o papel do Conselho Regional de Desenvolvimento (COREDE) para o Município?

**DIMENSÃO 3: Ativação Social – Elementos políticos, institucionais e sociais**

01. O Poder Público (Prefeito e vereadores), geralmente, costumam criar e aprovar projetos de Lei voltados para a geração de desenvolvimento do Município?

( ) Sim. De que forma?

( ) Não. Por quê?

02. Como é a relação entre:

a) Prefeitura e câmara de vereadores?

b) Prefeitura e a sociedade?

c) Prefeitura e os movimentos sociais?

d) Câmara de vereadores e a sociedade?

e) Câmara de vereadores e os movimentos sociais?

f) Sociedade e os movimentos sociais?

g) Agricultores e os movimentos sociais?

h) Indústrias e os movimentos sociais?

03. Qual (is) é (são) o (s) movimento (s) social (s) mais importante (s) no Município?

04. Os movimentos sociais recebem algum benefício do Poder Público Municipal?

( ) Sim. Qual (is)?

( ) Não. Por quê?

05. Em sua opinião, os movimentos sociais (Sem Terra, movimentos urbanos, associações de catadores ou recicladores, entre outros) podem ser considerados importantes para o desenvolvimento do Município?

06. Qual a sua opinião sobre a participação da sociedade (líderes sindicais, industriais, movimentos sociais (Sem Terra, movimentos urbanos, associações de catadores ou recicladores, entre outros)) nos planos de desenvolvimento do Município?

07. Qual (is) instituição (ões) que contribuem para o desenvolvimento do Município?

08. Sem citar nomes, de maneira geral, qual (is) é (são) o (s) mais importante (s) líderes do Município?

a) No setor agrícola.

c) No setor de serviços.

b) No setor industrial.

d) No setor sindical.

### **DIMENSÃO 3: Uso sustentável dos recursos naturais.**

01. Há algum problema ambiental, que pode ser considerado grave no Município?

( ) Sim. Qual?

( ) Não.

02. Há alguma preocupação com a preservação do meio ambiente no Município, em qual das áreas abaixo?

( ) Campos.

( ) Sangas e riachos.

( ) Matas nativas.

( ) Serras.

( ) Rios.

( ) Espécies exóticas e de animais silvestres raros

( ) Não há nenhuma preocupação em preservar o meio ambiente.

( ) Outra. Qual?

03. Tem conhecimento da produção e da comercialização de produtos orgânicos (100%) ou ambientalmente correto?

( ) Sim. Qual (is)?

( ) Não.

04. Há algum produto, no Município, que é reconhecido como ambientalmente correto?

( ) Sim. Qual (is)?

( ) Não.

05. A coleta dos resíduos domésticos (lixo) é realizada, no Município por:

( ) Caminhão ou caçamba da Prefeitura?

( ) Empresa terceirizada

( ) Não sabe.

( ) Outra forma. Qual?

06. Há separação dos resíduos domésticos (lixo) no Município, nas residências ou famílias?

( ) Sim.

( ) Não.

07. Há incentivos para a separação dos resíduos domésticos (lixo) no Município?

( ) Sim.

( ) Não.

08. O setor agrícola preserva o meio ambiente, no que se refere as Áreas de Preservação Permanentes (APPs)

( ) Sim.

( ) Não.

09. Caso a resposta anterior tenha sido POSITIVA, de que forma?

10. O poder Público Municipal promove campanhas de preservação ambiental?  
( ) Sim. De que forma? ( ) Não.

11. No perímetro urbano, há preservação do meio ambiente?  
( ) Sim. De que forma? ( ) Não.

12. Qual (is) ação (ões) do Município para preservação do meio ambiente?

13. Em sua opinião, qual é o nível de preservação:

a) Das matas nativas e ciliares:

( ) Ótima. ( ) Boa. ( ) Regular. ( ) Ruim. ( ) Péssima

b) Do solo:

( ) Ótima. ( ) Boa. ( ) Regular. ( ) Ruim. ( ) Péssima

c) Das nascentes:

( ) Ótima. ( ) Boa. ( ) Regular. ( ) Ruim. ( ) Péssima

d) Dos rios:

( ) Ótima. ( ) Boa. ( ) Regular. ( ) Ruim. ( ) Péssima

e) Das sangas e vertentes:

( ) Ótima. ( ) Boa. ( ) Regular. ( ) Ruim. ( ) Péssima

f) Dos animais/pássaros silvestres (capivaras, bugios, lebres, tatus, perdizes, pombas, canários, papagaios, entre outros).

( ) Ótima. ( ) Boa. ( ) Regular. ( ) Ruim. ( ) Péssima

**APÊNDICE B - Roteiro semiestruturada de entrevista para o setor secundário e terciário (secretárias da indústria e comércio, câmara da indústria e comércio, sindicato da indústria e associações industriais e comerciais)**

**DIMENSÃO 1: Alocação dos Recursos Econômicos**

01. Qual (is) é (são) a (as) atividade (s) que se destacam no Município, ou seja, aquela (s) que geram maior parte do emprego e da renda?

- a) No setor secundário ou de transformação.  
b) No setor terciário (comércio e serviços).

02. O Sr. (a) considera que o Município é industrializado?

03. Qual (is) indústria (as) predomina (m) no Município?

- ( ) Micro empresas. ( ) Médias empresas.  
( ) Pequenas empresas. ( ) Grandes empresas.  
( ) Outra. Qual?

04. Em qual (is) condição (ões) se enquadram a infraestrutura do Município em relação a (as):

a) Estradas rurais.

- ( ) Ótima. ( ) Boa. ( ) Regular. ( ) Ruim. ( ) Péssima

b) Escoamento da produção.

- ( ) Ótima. ( ) Boa. ( ) Regular. ( ) Ruim. ( ) Péssima

c) Condições de armazenamento.

- ( ) Ótima. ( ) Boa. ( ) Regular. ( ) Ruim. ( ) Péssima

d) Utilização de sistemas de irrigação.

- ( ) Ótima. ( ) Boa. ( ) Regular. ( ) Ruim. ( ) Péssima

e) Busca de Melhoramentos (máquinas, equipamentos, implementos, métodos e novas tecnologias).

- ( ) Ótima. ( ) Boa. ( ) Regular. ( ) Ruim. ( ) Péssima

f) Melhorias no solo.

- ( ) Ótima. ( ) Boa. ( ) Regular. ( ) Ruim. ( ) Péssima

g) Transformação das matérias-primas agrícolas.

- ( ) Ótima. ( ) Boa. ( ) Regular. ( ) Ruim. ( ) Péssima

h) Situação das micro e pequenas empresas.

- ( ) Ótima. ( ) Boa. ( ) Regular. ( ) Ruim. ( ) Péssima

i) Situação das médias empresas.

- ( ) Ótima. ( ) Boa. ( ) Regular. ( ) Ruim. ( ) Péssima

j) Situação das grandes empresas.

- ( ) Ótima. ( ) Boa. ( ) Regular. ( ) Ruim. ( ) Péssima

05. Qual (is) é (são) o (s) principal (is) gargalo (s) ou problema (s) enfrentado (s) pelo setor Pecuário do Município?

06. Em sua opinião o setor industrial pode ser considerado inovador?

- ( ) Sim. Por quê? ( ) Não. Por quê?

07. Em geral, a (s) empresa (s) de transformação apresenta (m) a (s) seguinte (s) característica (s):

- ( ) Microempresas que transformam matérias- primas agrícolas.  
( ) Microempresas não ligadas ao setor agrícola .  
( ) Microempresas voltadas para o setor agrícola.

- Pequenas empresas que transformam matérias-primas agrícolas.
- Pequenas empresas voltadas para o setor agrícola.
- Médias empresas que transformam matérias-primas agrícolas.
- Médias empresas voltadas para o setor agrícolas.
- Grandes empresas que transformam matérias-primas agrícolas.
- Grandes empresas voltadas para o setor agrícolas.
- Outra. Qual?

08. O que é produzido no setor rural e é transformado pelas agroindústrias do Município em percentuais podem ser classificado:

- Entre 10 e 30%.  Entre 50 e 70%.
- Entre 30 e 50%.  Acima de 70%.
- Nada é transformado no Município.
- Outro. Qual?

09. Há algum incentivo para a formação de agroindústrias familiares no Município?

- Sim. De que forma?  Não. Por quê?

10. Há um local específico para a comercialização de produtos da agricultura e da agroindústria familiar no Município?

- Sim. Por quê?  Não. Por quê?

11. O Município possui Distrito Industrial? Se possui, como é a infraestrutura para atraís novos empreendimentos?

12. Qual (is) foram às mudanças econômicas que afetaram o desenvolvimento do Município?

- a) Nos anos de 1980:
- b) Nos anos de 1990:
- c) Atualmente (desde 2000):

13. A partir da sua experiência, conhecedor da realidade do Município, explique sobre:

- a) Pontos fortes (o que funciona bem no Município?):
- b) Qual (is) é (são) a (s) oportunidade (s) (o que deve ser feito para melhorar as potencialidades do Município?)
- c) Qual (is) é (são) a (s) debilidade (s) ou dificuldade (s) (o que não funciona no Município?)
- d) Qual (is) é (são) a (s) ameaça (s) (o que pode acontecer de negativo no Município?)

14. Qual (is) a (s) ação (ões) do Poder Publico (Prefeitura Municipal) na promoção do desenvolvimento?

- a) No setor industrial.
- b) No setor de serviços e comercio.

15. As administrações (prefeitos) procuram desenvolver projetos que visam o desenvolvimento?

- Sim.  Não.



16. No caso da resposta anterior ter sido POSITIVA, nos projetos de desenvolvimento, a duração correspondia a:

- ( ) Um ano. ( ) Oito anos.  
 ( ) Dois anos. ( ) Menos de oito anos.  
 ( ) Mais de quatro anos. ( ) Doze anos.  
 ( ) Menos de quatro anos.  
 ( ) Outro. Qual?

17. Em sua opinião, qual dos itens abaixo, seria capaz de impulsionar/promover o desenvolvimento do Município?

- ( ) As micro e pequenas agroindústrias familiares.  
 ( ) Micro e pequenas empresas.  
 ( ) A instalação de uma grande indústria não ligado ao setor agrícola.  
 ( ) Uma grande indústria capaz de transformar as matérias-primas agrícolas aqui produzida.  
 ( ) Outro. Qual?

18. O SR. (a) acredita que o Município pode atingir os níveis de desenvolvimento desejado, utilizando apenas o potencial, como infraestrutura, matérias-primas, sociedade (capital humano), recursos naturais sem precisar de recursos externos, através de investimentos do Governo Federal ou Estadual?

- ( ) Sim. De que forma? ( ) Não. Por quê?

19. Qual (is) motivo (s) do Município apresentar características agrícolas e não atingir o (s) nível (is) desejados de industrialização (não ser industrializado)?

20. Qual o papel da instituição/órgão na promoção ou geração do desenvolvimento do Município?

## **DIMENSÃO 2: Compensação de política macroeconômicas e setoriais.**

01. Quais foram às políticas de incentivos econômicos que favoreceram o desenvolvimento do Município?

- a) Nos anos de 1980:  
 b) Nos anos de 1990:  
 c) Atualmente (desde o ano 2000):

02. O MERCOSUL influenciou de que maneira a atividade produtiva e o desenvolvimento do Município?

- a) Positivo. De que forma?  
 b) Negativo. De que forma?  
 c) Não influenciou.

03. O Poder Público Municipal, a prefeitura ou a secretaria, participa de algum programa do Governo Federal ou Estadual que busca o desenvolvimento?

- ( ) Sim. Qual (is)? ( ) Não. Por quê?

04. Quais foram as políticas e incentivos ou atrativos municipais para a promoção do desenvolvimento, adotadas nos últimos anos?

- a) Na industrial: b) No setor de serviços:

05. Qual o papel do Conselho Regional de Desenvolvimento (COREDE) para o Município?

**DIMENSÃO 3: Ativação Social – Elementos políticos, institucionais e sociais**

01. O Poder Público (Prefeito e vereadores), geralmente, costumam criar e aprovar projetos de Lei voltados para a geração de desenvolvimento do Município?

( ) Sim. De que forma? ( ) Não. Por quê?

02. Como é a relação entre:

- a) Prefeitura e câmara de vereadores?
- b) Prefeitura e a sociedade?
- c) Prefeitura e os movimentos sociais?
- d) Câmara de vereadores e a sociedade?
- e) Câmara de vereadores e os movimentos sociais?
- f) Sociedade e os movimentos sociais?
- g) Agricultores e os movimentos sociais?
- h) Industrias e os movimentos sociais?

03. Qual (is) é (são) o (s) movimento (s) social (s) mais importante (s) no Município?

04. Os movimentos sociais recebem algum benefício do Poder Público Municipal?

( ) Sim. Qual (is) ? ( ) Não. Por quê?

05. Em sua opinião, os movimentos sociais (Sem Terra, movimentos urbanos, associações de catadores ou recicladores, entre outros) podem ser considerados importantes para o desenvolvimento do Município?

06. Qual a sua opinião sobre a participação da sociedade (líderes sindicais, industriais, movimentos sociais (Sem Terra, movimentos urbanos, associações de catadores ou recicladores, entre outros)) nos planos de desenvolvimento do Município?

07. Qual (is) instituição (ões) que contribuem para o desenvolvimento do Município?

08. Sem citar nomes, de maneira geral, qual (is) é (são) o (s) mais importante (s) líderes do Município?

- a) No setor agrícola.
- b) No setor industrial.
- c) No setor de serviços.
- d) No setor sindical.

**DIMENSÃO 4: Uso sustentável dos recursos naturais.**

01. Há algum problema ambiental, que pode ser considerado grave no Município?

( ) Sim. Qual? ( ) Não.

02. Há alguma preocupação com a preservação do meio ambiente no Município, em qual das áreas abaixo?

- ( ) Campos.
- ( ) Matas nativas.
- ( ) Rios.
- ( ) Espécies exóticas e de animais silvestres raros
- ( ) Não há nenhuma preocupação em preservar o meio ambiente.
- ( ) Outra. Qual?
- ( ) Sangas e riachos.
- ( ) Serras.

03. Tem conhecimento da produção e da comercialização de produtos orgânicos (100%) ou ambientalmente correto?

Sim. Qual (is)?  Não.

04. Há algum produto, no Município, que é reconhecido como ambientalmente correto?

Sim. Qual (is)?  Não.

05. A coleta dos resíduos domésticos (lixo) é realizada, no Município por:

Caminhão/caçamba da Prefeitura?

Empresa terceirizada

Não sabe.

Outra forma. Qual?

06. Há separação dos resíduos domésticos (lixo) no Município, nas residências ou famílias?

Sim.  Não.

07. Há incentivos para a separação dos resíduos domésticos (lixo) no Município?

Sim.  Não.

08. O setor agrícola preserva o meio ambiente, no que se refere as Áreas de Preservação Permanentes (APPs)

Sim.  Não.

09. Caso a reposta anterior tenha sido POSITIVA, de que forma?

10. O poder Público Municipal promove campanhas de preservação ambiental?

Sim. De que forma?  Não.

11. No perímetro urbano, há preservação do meio ambiente?

Sim. De que forma?  Não.

12. Qual (is) ação (ões) do Município para preservação do meio ambiente?

13. Em sua opinião, qual é o nível de preservação:

a) Das matas nativas e ciliares:

Ótima.  Boa.  Regular.  Ruim.  Péssima

b) Do solo:

Ótima.  Boa.  Regular.  Ruim.  Péssima

c) Das nascentes:

Ótima.  Boa.  Regular.  Ruim.  Péssima

d) Dos rios:

Ótima.  Boa.  Regular.  Ruim.  Péssima

e) Das sangas e vertentes:

Ótima.  Boa.  Regular.  Ruim.  Péssima

f) Dos animais/pássaros silvestres (capivaras, bugios, lebres, tatus, perdizes, pombas, canários, papagaios, entre outros).

Ótima.  Boa.  Regular.  Ruim.  Péssima

**APÊNDICE C - Roteiro semiestruturada de entrevista para as instituições sociais (Projetos, Entidades, Associação, Movimento Sem Terra e Organização Não Governamental)**

**DIMENSÃO 1: Alocação dos Recursos Econômicos**

01. Por que este (a) Projetos/Entidades/Associação/MST e ONG foi criado (a) .
02. Por que as pessoas procuram a (a) Projeto/Entidade/Associação/MST/ONG?
03. Qual (is) o (s) Projeto/Entidade/Associação/MST/ONG oferece a comunidade?
04. De onde vem os recursos para o (a) Projeto/Entidade/Associação/MST/ONG desenvolverem suas atividades?
05. Qual (is) o (s) atividade (s) do (a) Projeto/Entidade/Associação/MST/ONG para a geração de desenvolvimento?
  - a) Das pessoas:
  - b) Da comunidade:
  - c) Da sociedade:
  - d) Do Município:
06. Qual (is) são o (s) produto (s)/serviço (s) produzidos na (no) Projeto/Entidade/Associação/MST/ONG
07. Se não existisse o (a) Projeto/Entidade/Associação/MST/ONG a onde as pessoas encontrariam empregos ou conseguiriam renda com maior facilidade no Município ?
 

<input type="checkbox"/> No setor agrícola.	<input type="checkbox"/> No comercio.
<input type="checkbox"/> Nas empresas industriais.	<input type="checkbox"/> Outra. Qual?
08. Há vagas de trabalho temporário no Município em alguma atividade que se destaque como gerador de emprego e renda?
 

Sim. Onde.

Qual a melhor época para conseguir um emprego temporário?

Não. Por quê?
09. Em sua opinião o que o Município precisaria atrair ou intensificar suas atividades para gerar mais desenvolvimento?
 

<input type="checkbox"/> Escolas técnicas.	<input type="checkbox"/> Pequenos produtores rurais.
<input type="checkbox"/> Grandes industrias.	<input type="checkbox"/> Projetos/programas sociais.
<input type="checkbox"/> Hospitais.	<input type="checkbox"/> Supermercados.
<input type="checkbox"/> Lojas comerciais de rede.	<input type="checkbox"/> Universidades.
<input type="checkbox"/> Pequenas indústrias.	
<input type="checkbox"/> Outro. Qual?	
10. Quais são os problemas enfrentados pelo Município, em sua opinião?
 

Problemas de localização, distante dos grandes centros produtores/consumidores.

Falta de diversificação produtiva.

Falta de oportunidade de emprego.

Os salários pagos são baixos.

Há problemas de concentração de renda (ricos possuem muito).

Falta de investimentos por parte do Governo Federal.

- Falta de investimentos por parte do Governo Estadual.
- Falta de investimentos por parte do Governo Municipal.
- Falta de investimentos em infraestrutura.
- Falta melhorar as questões ligadas a saúde/educação e habitação.
- Outro. Qual?

11. Qual (is) é (são) o (s) ponto (s) fortes existente (s) no Município?

- Agricultura. Qual?
- Atendimento médico/hospitalar.
- Comércio e/ ou serviços. Qual?
- Construção civil.
- Fruticultura.
- Outro. Qual?
- Gado de corte.
- Gado de leite.
- Indústria. Qual?
- Produção de árvores.
- Turismo. Qual?

12. Qual (is) é (são) o (s) ponto (s) fracos existente (s) no Município?

- Agricultura. Qual?
- Atendimento médico/hospitalar.
- Comércio e/ ou serviços. Qual?
- Construção civil.
- Fruticultura.
- Outro. Qual?
- Gado de corte.
- Gado de leite.
- Indústria. Qual?
- Produção de árvores.
- Turismo. Qual?

13. Qual o conceito que pode ser atribuído ao comércio do Município?

- Ótimo.
- Bom.
- Ruim.
- Outro. Qual?
- Regular.
- Péssimo.

14. O que as pessoas mais reclamam do comércio do Município?

15. O setor agrícola é diversificado?

- Muito.
- Pouco.
- Médio.
- Não é diversificado.

16. O que as pessoas mais reclamam do setor agrícola do Município?

17. O setor agrícola é diversificado e desenvolvido?

- Muito.
- Pouco.
- Médio.
- Não é diversificado.

18. O que as pessoas mais reclamam do setor industrial do Município?

19. As pessoas que participam do (a) Projeto/Entidade/Associação/MST/ONG emprestam seus bens materiais?

- Sim.
- Não.

20. No caso da resposta anterior ter sido sim, o que mais emprestam?

21. As famílias que participam do (a) Projeto/Entidade/Associação/MST/ONG costumam trocar serviços?

- Sim. Que tipo de serviço é trocado?
- Não.

22. Em sua opinião, dentre as propostas abaixo, o que precisaria no Município para desenvolver-se melhor?

- Mais crédito/dinheiro.
- Mais financiamento para a agricultura.
- Mais financiamento para a indústria.
- Melhorias na assistência técnica.
- Melhorias na educação.
- Melhorias na saúde.
- Melhorias na segurança.
- Melhorias nas estradas, rodovias e ferrovias.
- Não sabe ou não respondeu.
- Outro. Qual?

23. Em sua opinião, qual dos itens abaixo, seria capaz de impulsionar ou promover o desenvolvimento no Município?

- As micro e pequenas agroindústrias familiares.
- Micro e pequenas empresas.
- A instalação de uma grande indústria não ligada ao setor agrícola.
- Grande indústria capaz de transformar a matéria-prima agrícola produzida no Município.
- Outro. Qual?

24. O Sr. (a) acredita que o Município pode atingir os níveis de desenvolvimento desejado, utilizando apenas o potencial, como infraestrutura, matérias-primas, sociedade (capital humano), recursos naturais sem precisar de recursos externos, através de investimentos do Governo Federal ou Estadual?

- Sim. De que forma?  Não. Por quê?

25. As pessoas que participam do (a) Projeto/Entidade/Associação/MST/ONG emprestam seus bens materiais?

- Sim. Cooperam de que forma?  Não.

## **DIMENSÃO 2: Compensação de política macroeconômicas e setoriais.**

01. O (a) Projeto/Entidade/Associação/MST/ONG já recebeu algum incentivo/benefício público?

- Sim.  Não.

No caso da resposta ter sido positiva, qual (is) foi (ram) o (s) incentivo (s)/benéfico (s) recebido (s) do (s):

- a) Governo Municipal:
- b) Governo Estadual:
- c) Governo Federal:

02. Qual (is) é (são) a (s) forma de captação que o (a) Projeto/Entidade/Associação/MST/ONG usa para obter os recursos?

03. Existe alguma política pública de incentivo/benefício ao Projeto/Entidade/Associação/MST/ONG para mantê-lo de maneira permanente?

- Sim. Qual (is)?  Não. Por quê?

04. O (a) Projeto/Entidade/Associação/MST/ONG já teve acesso ao crédito ou ao microcrédito?

( ) Sim. Qual (is)? ( ) Não.

05. As que participam do (a) Projeto/Entidade/Associação/MST/ONG possuem acesso ao crédito ou ao microcrédito?

( ) Sim. ( ) Não.

No caso da resposta ter sido positiva, qual (is) a (s) instituição (ões) que fomentaram:

06. De maneira geral, qual (is) foi (ram) o (s) evento (s), política (s) ou plano (s) econômicos ou de desenvolvimento que auxiliou ou beneficiou o (a) Projeto/Entidade/Associação/MST/ONG:

a) Nos anos de 1980:

b) Nos anos de 1990:

c) Atualmente (desde 2000):

07. Em sua opinião, qual (is) seria (m) a (s) política (s) local (is) importante (es) para a geração de desenvolvimento do Município?

### **DIMENSÃO 3: Ativação Social – Elementos políticos, institucionais e sociais**

01. As pessoas do (a) Projeto/Entidade/Associação/MST/ONG participam com frequência das reuniões?

( ) Sim. ( ) Não.

02. Qual o percentual de pessoas que participam das reuniões do (a) Projeto/Entidade/Associação/MST/ONG?

( ) Entre 10 e 20%. ( ) Entre 40 e 50%. ( ) Entre 70 e 80%.

( ) Entre 20 e 30%. ( ) Entre 50 e 60%. ( ) Entre 80 e 90%.

( ) Entre 30 e 40%. ( ) Entre 60 e 70%. ( ) Entre 90 e 100%.

03. As pessoas que participam do (a) Projeto/Entidade/Associação/MST/ONG assumem atividades ligadas a cargos que envolvam maior (es) responsabilidade, como diretoria, tesouraria, organização entre outros?

( ) Sim. ( ) Não.

04. Pode-se afirmar que as pessoas que participam do (a) Projeto/Entidade/Associação/MST/ONG são mobilizados pelas questões da entidade?

( ) Sim. De que forma? ( ) Não.

05. As pessoas que participam do (a) Projeto/Entidade/Associação/MST/ONG, em sua maior parte, participam das seções da Câmara de Vereadores do Município?

( ) Sim, eventualmente.

( ) Sim, somente quando tem projetos de interesse.

( ) Não participam.

( ) Outra. Qual?

06. Como são tomada (s) a (s) decisão (ões) do (a) Projeto/Entidade/Associação/MST/ONG?

07. Como são as tomadas as decisões internas do (a) Projeto/Entidade/Associação/MST/ONG?

08. Em sua opinião, qual (is) o papel dos vereadores do Município?

- Acompanhar o desempenho da prefeitura.
- Distribuir empregos após eleitos.
- Solucionar conflitos no Município.
- Elaborar projetos de Lei.
- Outra. Qual?

09. Os vereadores e prefeitos do Município cumprem as promessas de campanha?

- Sim.
- Não.

10. O (a) Projeto/Entidade/Associação/MST/ONG já recebeu algum benefício de algum político (Vereador,/Prefeito/Deputado Federal ou Estadual)?

- Sim.
- Não.

11. Caso, o (a) Projeto/Entidade/Associação/MST/ONG já recebeu, qual a forma do benefício?

- Auxílio com medicamentos.
- Auxílio médico.
- Contribuições em dinheiro.
- Empregos para as famílias.
- Iluminação pública.
- Outra. Qual?
- Material de construção.
- Melhoria no calçamento.
- Reformas internas.
- Serviço da prefeitura.
- Uma ajuda para as famílias.

12. O (a) Projeto/Entidade/Associação/MST/ONG apoia nas eleições partidos e candidatos formalmente?

- Sim. De que forma?
- Não.

13. É comum Vereador/Prefeito/Deputado Federal ou Estadual distribuírem empregos ou benefícios as pessoas ligadas ao (a) Projeto/Entidade/Associação/MST/ONG, após eleitos?

- Sim.
- Não.

14. Qual deveria ser o critério para escolher um candidato político?

- Estar comprometido com a instituição.
- Estar comprometido com o Município.
- Participar dos movimentos sociais.
- Ser da região.
- Ter apresentado projetos para o desenvolvimento do Município.
- Ter sido Prefeito.
- Ter sido Vereador
- Outro. Qual?

15. Antes dos pleitos municipais o (a) Projeto/Entidade/Associação/MST/ONG indica qual (is) o (s) candidato (s) que pode (m) melhor representa-los?

- Sim.
- Não.



16. Qual setor da Prefeitura Municipal melhor atendeu o (a) Projeto/Entidade/Associação/MST/ONG?

- Secretaria de Ação Comunitária.
- Secretaria de Assistência Social, Cidadania e Direitos Humanos.
- Secretaria de Controle e Mobilidade Urbana.
- Secretaria de Cultura.
- Secretaria de Desenvolvimento Econômico, inovação e Projetos Estratégicos
- Secretaria de Desenvolvimento Rural.
- Secretaria de Educação.
- Secretaria de Finanças.
- Secretaria de Gestão e Modernização Administrativa.
- Secretaria de Habitação e Regularização Fundiária.
- Secretaria de Infraestrutura e Serviços.
- Secretaria de Relações de Governo e Comunicação.
- Secretaria de Juventude, Esportes, Lazer, Idoso e Criança.
- Secretaria de Planejamento Estratégico e Projetos Especiais.
- Secretaria de Proteção Ambiental.
- Secretaria de Saúde.
- Secretaria de Turismo.
- Outro. Qual?

17. Qual setor da Prefeitura Municipal pior atendeu o (a) Projeto/Entidade/Associação/MST/ONG?

- Secretaria de Ação Comunitária.
- Secretaria de Assistência Social, Cidadania e Direitos Humanos.
- Secretaria de Controle e Mobilidade Urbana.
- Secretaria de Cultura.
- Secretaria de Desenvolvimento Econômico, inovação e Projetos Estratégicos
- Secretaria de Desenvolvimento Rural.
- Secretaria de Educação.
- Secretaria de Finanças.
- Secretaria de Gestão e Modernização Administrativa.
- Secretaria de Habitação e Regularização Fundiária.
- Secretaria de Infraestrutura e Serviços.
- Secretaria de Relações de Governo e Comunicação.
- Secretaria de Juventude, Esportes, Lazer, Idoso e Criança.
- Secretaria de Planejamento Estratégico e Projetos Especiais.
- Secretaria de Proteção Ambiental.
- Secretaria de Saúde.
- Secretaria de Turismo.
- Outro. Qual?

18. Qual (is) da (s) Instituição (ões) deposita mais confiança ou credibilidade.

- Cooperativas.  Emater/Ascar.
- Dirigentes Sindicais.  Hospitais.
- Líderes religiosos (Pastor ou Padre da religião que frequenta).
- Polícia Civil.  Polícia Militar.
- Polícia Federal.
- Prefeitura Municipal (funcionários em geral).
- Técnicos e/ou pessoas ligadas as agroindústrias ou cooperativas.

- ( ) Vereadores do Município.  
 ( ) Não sabe/não opinou.  
 ( ) Outro (s). qual?

19. Qual (is) da (s) Instituição (ões) deposita mais confiança ou credibilidade.

- ( ) Cooperativas. ( ) Emater/Ascar.  
 ( ) Dirigentes Sindicais. ( ) Hospitais.  
 ( ) Líderes religiosos (Pastor ou Padre da religião que frequenta).  
 ( ) Polícia Civil. ( ) Polícia Militar.  
 ( ) Polícia Federal.  
 ( ) Prefeitura Municipal (funcionários em geral).  
 ( ) Técnicos e/ou pessoas ligadas as agroindústrias ou cooperativas.  
 ( ) Vereadores do Município.  
 ( ) Não sabe/não opinou.  
 ( ) Outro (s). qual?

20. Em sua opinião, os movimentos sociais (Sem Terra, movimentos urbanos, associações de catadores ou recicladores, entre outros) podem ser considerados importantes para o desenvolvimento do Município?

- ( ) Sim. De que forma? ( ) Não.

21. Qual a sua opinião sobre a participação da sociedade (líderes sindicais, industriais, movimentos sociais (Sem Terra, movimentos urbanos, associações de catadores ou recicladores, entre outros)) nos planos de desenvolvimento do Município?

### **DIMENSÃO 3: Uso sustentável dos recursos naturais.**

01. Há algum problema ambiental, que pode ser considerado grave no Município?

- ( ) Sim. Qual? ( ) Não.

02. Qual a preocupação do Projeto/Entidade/Associação/MST/ONG em relação ao uso sustentável dos Recursos Naturais?

03. Há alguma preocupação com a preservação do meio ambiente no Município, em qual das áreas abaixo?

- ( ) Campos. ( ) Sangas e riachos.  
 ( ) Matas nativas. ( ) Serras.  
 ( ) Rios.  
 ( ) Espécies exóticas e de animais silvestres raros  
 ( ) Não há nenhuma preocupação em preservar o meio ambiente.  
 ( ) Outra. Qual?

04. Como o Projeto/Entidade/Associação/MST/ONG considera a atuação dos órgãos públicos na preservação e no uso sustentável dos recursos naturais?

05. Tem conhecimento da produção e da comercialização de produtos orgânicos (100%) ou ambientalmente correto?

- ( ) Sim. Qual (is)? ( ) Não.

06. Há algum produto, no Município, que é reconhecido como ambientalmente correto?

- ( ) Sim. Qual (is)? ( ) Não.

07. A coleta dos resíduos domésticos (lixo) é realizada, no Município por:
- Caminhão/caçamba da Prefeitura?  
 Empresa terceirizada  
 Não sabe.  
 Outra forma. Qual?
08. Há separação dos resíduos domésticos (lixo) no Município, nas residências ou famílias?
- Sim.  Não.
09. Há incentivos para a separação dos resíduos domésticos (lixo) no Município?
- Sim.  Não.
10. O setor agrícola preserva o meio ambiente, no que se refere as Áreas de Preservação Permanentes (APPs)
- Sim. De que forma?  Não.
11. O poder Público Municipal promove campanhas de preservação ambiental?
- Sim. De que forma?  Não.
12. No perímetro urbano, há preservação do meio ambiente?
- Sim. De que forma?  Não.
13. Qual (is) ação (ões) do Município para preservação do meio ambiente?
14. Em sua opinião, qual é o nível de preservação:
- a) Das matas nativas e ciliares:  
 Ótima.  Boa.  Regular.  Ruim.  Péssima
- b) Do solo:  
 Ótima.  Boa.  Regular.  Ruim.  Péssima
- c) Das nascentes:  
 Ótima.  Boa.  Regular.  Ruim.  Péssima
- d) Dos rios:  
 Ótima.  Boa.  Regular.  Ruim.  Péssima
- e) Das sangas e vertentes:  
 Ótima.  Boa.  Regular.  Ruim.  Péssima
- f) Dos animais/pássaros silvestres (capivaras, bugios, lebres, tatus, perdizes, pombas, canários, papagaios, entre outros).  
 Ótima.  Boa.  Regular.  Ruim.  Péssima

**APÊNDICE D - Roteiro semiestruturado de entrevista para prefeitos dos municípios selecionados e entidades de desenvolvimento**

**DIMENSÃO 1: Alocação dos Recursos Econômicos**

01. Qual (is) é (são) principal (is) atividade (s) que se destacam no Município, ou seja, aquela (s) que geram maior parte do emprego e da renda?

- Agricultura.  Comércio.  
 Indústrias.  Serviços.  
 Pecuária.  
 Outra. Qual?

02. Qual (is) o (s) produto (s) que se destaca (m) no Município?

03. Qual o destino dos produtos agrícolas do Município?  
 Mercado interno.  Mercado externo.  
 Parte para o mercado interno e parte para o mercado externo.  
 Outra. Qual?

04. O relevo e o clima são favoráveis para o bom desempenho das safras agrícolas do Município?

- Sim.  Não. Por quê?

05. Nas últimas décadas ou anos foram introduzido (s) melhoramento (s) na agricultura do Município?

- Sim. Qual (s)?  
 Não. Por quê?

06. Em qual (is), do (s) item (ns) abaixo, os agricultores do Município, estão mais propensos a investir?

- Construção de secadeiras.  
 Construção de galpões.  
 Sistemas de irrigação.  
 Aplicação de calcário para correção de solo.  
 Máquinas/implementos agrícolas.  
 Açudes/reservatórios.  
 Silos e armazéns.  
 Outro (s). Qual (is)?

07. Qual (is) é (são) o (s) principal (is) gargalo (s) ou problema (s) enfrentado (s) pelo setor agrícola do Município?

08. As estradas do Município, em sua maior parte, são:

- Asfaltadas com acostamento.  
 Asfaltadas sem acostamento.  
 Estradas de chão batido.  
 Outra. Qual?

09. A conservação das estradas do Município são realizadas por:

- Máquinas e funcionários da Prefeitura Municipal.  
 Empresa terceirizada.  
 Parte por empresa terceirizada e parte pela Prefeitura Municipal.  
 Outra. Qual?

10. Sendo estradas de chão batido, as mesmas são conservadas e patroladas frequentemente?

Sim.  Não.

11. Qual a frequência da manutenção das estradas do Município?

Um mês.  Quatro meses.  
 Dois meses.  Cinco meses.  
 Três meses.  Seis meses.  
 Outro. Qual?

12. Qual (is) o (s) produto (s) da pecuária que se destaca (m) no Município?

Gado de corte.  Animais de cria e recria.  
 Gado leiteiro.  Terneiros e terneiras.  
 Outro. Qual?

13. Em qual (is), dos item (ns), os pecuaristas do Município esta (ão) propenso (s) a realizar investimentos?

Investimento em pastagens.  
 Melhoramentos genéticos.  
 Confinamentos.  
 Contratações de Médicos Veterinários.  
 Investimentos em cabanhas.  
 Importação de matrizes/sêmens.  
 Outro (s). Qual (is)?

14. Qual o destino dos produtos da pecuária do Município?

Frigoríficos que abastecem o mercado interno.  
 Frigoríficos que abastecem o mercado externo.  
 Frigoríficos que abastecem parte do mercado interno e parte do mercado externo.  
 Outro. Qual?

15. Qual (is) é (são) o (s) principal (is) gargalo (s) ou problema (s) enfrentado (s) pelo setor Pecuário do Município?

16. Em sua opinião, o setor pecuarista do Município pode ser considerado inovador?

Sim. Por quê?  Não. Por quê?

17. O Sr. (a) considera o Município como industrializado?

18. Qual (is) indústrias que predominam no Município?

Micro empresas.  Grandes empresas.  
 Pequenas empresas.  Outra (s). Qual?  
 Médias empresas.

19. Em geral, a (s) empresa (s) de transformação apresenta (m) a (s) seguinte (s) característica (s):

Microempresas que transformam matérias- primas agrícolas.  
 Microempresas não ligadas ao setor agrícola .  
 Microempresas voltadas para o setor agrícola.

- ( ) Pequenas empresas que transformam matérias-primas agrícolas.
- ( ) Pequenas empresas voltadas para o setor agrícola.
- ( ) Médias empresas que transformam matérias-primas agrícolas.
- ( ) Médias empresas voltadas para o setor agrícolas.
- ( ) Grandes empresas que transformam matérias-primas agrícolas.
- ( ) Grandes empresas voltadas para o setor agrícolas.
- ( ) Outra. Qual?

20. O que é produzido no setor rural e é transformado pelas agroindústrias do Município em percentuais podem ser classificado:

- ( ) Entre 10 e 30%.
- ( ) Entre 30 e 50%.
- ( ) Nada é transformado no Município.
- ( ) Outro. Qual?
- ( ) Entre 50 e 70%.
- ( ) Acima de 70%.

21. O Município possui Distrito Industrial? Se possui, como é a infraestrutura para atraís novos empreendimentos?

22. A partir da sua experiência, conhecedor da realidade do Município, explique sobre:

- a) Pontos fortes (o que funciona bem no Município?):
- b) Qual (is) é (são) a (s) oportunidade (s) (o que deve ser feito para melhorar as potencialidades do Município?)
- c) Qual (is) é (são) a (s) debilidade (s) ou dificuldade (s) (o que não funciona no Município?)
- d) Qual (is) é (são) a (s) ameaça (s) (o que pode acontecer de negativo no Município?)

23. Qual (is) foi (ram) a (s) mudança (s) econômica (s) que afetou (aram) o desenvolvimento do Município?

- a) Nos anos de 1980:
- b) Nos anos de 1990:
- c) Atualmente (desde 2000):

24. As administrações (prefeitos) procuram desenvolver projetos que visam o desenvolvimento?

- ( ) Sim. Qual (is) o (s) mais relevante (s).
- ( ) Não.

25. No caso da resposta anterior ter sido POSITIVA, nos projetos de desenvolvimento, a duração correspondia a:

- ( ) Um ano.
- ( ) Dois ano.
- ( ) Mais de quatro anos.
- ( ) Menos de quatro anos.
- ( ) Outro. Qual?
- ( ) Oito anos.
- ( ) Menos de oito anos.
- ( ) Doze anos.

## **DIMENSÃO 2: Compensação de política macroeconômicas e setoriais.**

01. Quais foram às políticas de incentivos econômicos que favoreceram o desenvolvimento do Município?

- a) Nos anos de 1980:
- b) Nos anos de 1990:
- c) Atualmente (desde o ano 2000):

02. Em sua opinião, qual (is) política (s) seria (m) importante (s) e em que áreas para promover o desenvolvimento do Município?

03. O MERCOSUL influenciou de que maneira a atividade produtiva e o desenvolvimento do Município?

- a) Positivo. De que forma?
- b) Negativo. De que forma?
- c) Não influenciou.

04. A instituição participa de algum programa do Governo Federal ou Estadual que busca o desenvolvimento?

- ( ) Sim. Qual (is)? ( ) Não. Por quê?

05. Quais foram as políticas e incentivos ou atrativos municipais para a promoção do desenvolvimento, adotadas nos últimos anos?

06. Qual o papel do Conselho Regional de Desenvolvimento (COREDE) para o Município?

### **DIMENSÃO 3: Ativação Social – Elementos políticos, institucionais e sociais**

01. Nas eleições há renovação da Câmara de Vereadores, em:

- |          |           |           |
|----------|-----------|-----------|
| ( ) 10%. | ( ) 50%.  | ( ) 90%.  |
| ( ) 20%. | ( ) 60%.  | ( ) 100%. |
| ( ) 30%. | ( ) 70 %. |           |
| ( ) 40%. | ( ) 80%.  |           |

02. Geralmente, os prefeitos ficam no mandato por:

- ( ) Quatro anos.
- ( ) Oito anos.
- ( ) Quatro anos e reelegem seus sucessores.
- ( ) Oito anos e reelegem seus sucessores.

03. A alternância do poder, característica do sistema democrático, caracteriza-se no Município da seguinte forma?

- ( ) Não há alternância no poder.
- ( ) Há alternância no poder entre duas famílias tradicionais na política.
- ( ) Há alternância no poder entre dois partidos tradicionais na política.
- ( ) Outro. Qual?

04. Os vereadores, geralmente, costumam criar/aprovar projetos de Lei voltados para o desenvolvimento do Município?

- ( ) Com frequência.
- ( ) Com muita frequência.
- ( ) Com pouca frequência.
- ( ) Com nenhuma frequência.
- ( ) Não criam/aprovam projetos de Lei voltados para o desenvolvimento.

05. Como é a relação entre a prefeitura e Câmara de Vereadores?

06. Há cooperação entre Câmara de Vereadores e Prefeitura?

07. Em relação entre à representação do Município, há representantes, nas seguintes instituições?

- a) Na Assembleia Legislativa:  Sim. Quantos?  Não.  
 b) Na Câmara dos Deputados:  Sim. Quantos?  Não.  
 c) Na Senado Federal:  Sim. Quantos?  Não.

08. Quem representa ou defende os interesses do Município no âmbito?

- a) Estadual, na Assembleia Legislativa?  
 b) Nacional, na Câmara dos Deputados?  
 c) Nacional, no Senado Federal?  
 d) Outro. Qual?

09. Qual (is) é (são) o (s) movimento (s) social (s) mais importante (s) no Município?

10. Os movimentos sociais recebem algum benefício do Poder Público Municipal?  
 Sim. Qual (is)?  Não. Por quê?

11. Em sua opinião, os movimentos sociais (Sem Terra, movimentos urbanos, associações de catadores ou recicladores, entre outros) podem ser considerados importantes para o desenvolvimento do Município?

12. Qual (is) instituição (ões) que contribuem para o desenvolvimento do Município?

13. Sem citar nomes, de maneira geral, qual (is) é (são) o (s) mais importante (s) líderes do Município?

- a) No setor agrícola.  c) No setor de serviços.  
 b) No setor industrial.  d) No setor sindical.

### **DIMENSÃO 3: Uso sustentável dos recursos naturais.**

01. Há algum problema ambiental, que pode ser considerado grave no Município?  
 Sim. Qual?  Não.

02. Há alguma preocupação com a preservação do meio ambiente no Município, em qual das áreas abaixo?

- Campos.  Sangas e riachos.  
 Matas nativas.  Serras.  
 Rios.  
 Espécies exóticas e de animais silvestres raros  
 Não há nenhuma preocupação em preservar o meio ambiente.  
 Outra. Qual?

03. Tem conhecimento da produção e da comercialização de produtos orgânicos (100%) ou ambientalmente correto?

Sim. Qual (is)?  Não.

04. Há algum produto, no Município, que é reconhecido como ambientalmente correto?

Sim. Qual (is)?  Não.



05. A coleta dos resíduos domésticos (lixo) é realizada, no Município por:

- ( ) Caminhão/caçamba da Prefeitura?  
 ( ) Empresa terceirizada  
 ( ) Não sabe.  
 ( ) Outra forma. Qual?

06. Há separação dos resíduos domésticos (lixo) no Município, nas residências ou famílias?

- ( ) Sim. ( ) Não.

07. Há incentivos para a separação dos resíduos domésticos (lixo) no Município?

- ( ) Sim. ( ) Não.

08. O setor agrícola preserva o meio ambiente, no que se refere as Áreas de Preservação Permanentes (APPs)

- ( ) Sim. ( ) Não.

09. Caso a resposta anterior tenha sido POSITIVA, de que forma?

10. O poder Público Municipal promove campanhas de preservação ambiental?

- ( ) Sim. De que forma? ( ) Não.

11. No perímetro urbano, há preservação do meio ambiente?

- ( ) Sim. De que forma? ( ) Não.

12. Qual (is) ação (ões) do Município para preservação do meio ambiente?

13. Em sua opinião, qual é o nível de preservação:

a) Das matas nativas e ciliares:

- ( ) Ótima. ( ) Boa. ( ) Regular. ( ) Ruim. ( ) Péssima

b) Do solo:

- ( ) Ótima. ( ) Boa. ( ) Regular. ( ) Ruim. ( ) Péssima

c) Das nascentes:

- ( ) Ótima. ( ) Boa. ( ) Regular. ( ) Ruim. ( ) Péssima

d) Dos rios:

- ( ) Ótima. ( ) Boa. ( ) Regular. ( ) Ruim. ( ) Péssima

e) Das sangas e vertentes:

- ( ) Ótima. ( ) Boa. ( ) Regular. ( ) Ruim. ( ) Péssima

f) Dos animais/pássaros silvestres (capivaras, bugios, lebres, tatus, perdizes, pombas, canários, papagaios, entre outros).

- ( ) Ótima. ( ) Boa. ( ) Regular. ( ) Ruim. ( ) Péssima

**APÊNDICE E - Roteiro semiestruturado de entrevista para os Secretários de Meio Ambiente dos municípios selecionados.**

**Questões sobre o uso sustentável dos recursos naturais.**

01. Há algum problema ambiental, que pode ser considerado grave no Município?

( ) Sim. Qual? ( ) Não.

02. Qual (is) é (são) o (s) problema (s) ambiental (ais) enfrentado (s) pelo Município?

a) Setor agrícola:

b) Setor industrial:

c) Setor de comércio e de serviços:

03. Para onde vão os resíduos domésticos do Município? Como são tratados? Como é o local que recebe os resíduos Domésticos?

04. Qual o papel dos recicladores/catadores na preservação ambiental recicladores e catadores?

05. De que forma o Poder Público Municipal (Prefeitura e Secretaria) apoia recicladores/catadores?

06. Qual (is) ação (ões)/campanha (s) do Município para enfrentar o (s) problema (s) ambiental (is)?

07. De que forma o desenvolvimento do Município impactaria no uso dos recursos naturais ou ambientais?

08. A partir da sua experiência, conhecedor da realidade do Município, explique sobre questões ligadas ao meio ambiente:

a) Pontos fortes (o que funciona bem no Município?):

b) Qual (is) é (são) a (s) oportunidade (s) (o que deve ser feito para melhorar as potencialidades do Município?):

c) Qual (is) é (são) a (s) debilidade (s) ou dificuldade (s) (o que não funciona no Município?):

d) Qual (is) é (são) a (s) ameaça (s) (o que pode acontecer de negativo no Município?):

09. Em sua opinião, qual é o nível de preservação:

a) Das matas nativas e ciliares:

( ) Ótima. ( ) Boa. ( ) Regular. ( ) Ruim. ( ) Péssima

b) Do solo:

( ) Ótima. ( ) Boa. ( ) Regular. ( ) Ruim. ( ) Péssima

c) Das nascentes:

( ) Ótima. ( ) Boa. ( ) Regular. ( ) Ruim. ( ) Péssima

d) Dos rios:

( ) Ótima. ( ) Boa. ( ) Regular. ( ) Ruim. ( ) Péssima

e) Das sangas e vertentes:

( ) Ótima. ( ) Boa. ( ) Regular. ( ) Ruim. ( ) Péssima

f) Dos animais/pássaros silvestres (capivaras, bugios, lebres, tatus, perdizes, pombas, canários, papagaios, entre outros).

( ) Ótima. ( ) Boa. ( ) Regular. ( ) Ruim. ( ) Péssima