

REFLEXÕES SOBRE O DESENVOLVIMENTO DE PASSO FUNDO – RS: 1939-87

*José Antônio Fialho Alonso**

Introdução

O rápido crescimento econômico que ocorreu no País e no Estado, nos últimos 50 anos, trouxe consigo uma série de consequências, próprias de um processo de expansão acelerada do produto. Tais consequências podem assumir características dramáticas, como é o caso da exclusão social em geral, ou do excesso de concentração espacial do crescimento em alguns poucos pontos do território, enquanto outras áreas tendem à estagnação econômica e social. Esses efeitos, pouco estudados em nosso meio – e, por isso mesmo, pouco compreendidos em sua essência –, estão preocupando muitas comunidades regionais e locais no Rio Grande do Sul. Esse é o caso de Passo Fundo, importante cidade localizada no Planalto do Rio Grande do Sul, que há várias décadas vem desempenhando, inegavelmente, o papel de uma **capital regional**¹, situação cujos atributos positivos – crescimento e potencial econômico – são encarados com orgulho. Já o outro lado dessa situação – a pobreza e a descontinuidade social – é visto com apreensão por alguns segmentos da comunidade.

Nesse contexto, pretende-se elaborar uma análise do crescimento econômico de Passo Fundo no período 1939-87, objetivando abordar alguns aspectos que podem servir de ponto de partida para um melhor conhecimento das economias local e regional e de sua inserção num contexto maior, constituído pelas economias gaúcha e brasileira. Acredita-se que, a partir desse enfoque, se pode ter uma idéia mais

* Economista da FEE e Professor Adjunto da UFRGS/FCE.

O autor agradece ao Economista Pedro Silveira Bandeira a leitura e sugestões à primeira versão deste texto. Os erros e omissões porventura remanescentes obviamente são de responsabilidade do autor.

¹ O conceito de capital regional, neste caso, refere-se a uma cidade que cresceu, em termos econômicos e demográficos, a taxas mais elevadas do que as demais cidades do seu entorno, e que é supridora, em grande medida, de bens e serviços a esse âmbito territorial. Esse conceito não deve ser confundido com a noção de “metrópole regional” que se refere a cidades que ocupam uma posição mais elevada na hierarquia urbana do País. Segundo Andrade & Lodder (1979), existem quatro metrópoles regionais no Brasil (Belo Horizonte, Recife, Salvador e Porto Alegre) e duas metrópoles nacionais (São Paulo e Rio de Janeiro).

clara das possibilidades de o Município e a região expandirem seu crescimento e também equacionarem, de alguma forma, os problemas dele decorrentes.

A análise consiste em fazer uma avaliação do desenvolvimento econômico de Passo Fundo, num período de aproximadamente meio século, observando sua posição relativa na economia da **região** onde se situa e do Estado do Rio Grande do Sul, bem como as transformações ocorridas na sua estrutura econômica ao longo do período. A seguir, será discutida a questão do crescimento urbano e de suas implicações mais gerais, levando em conta a liderança regional assumida pelo Município. Finalizando, pretende-se avaliar as perspectivas que podem ser identificadas para o Município.

1 — A economia do Município no contexto regional²

Para poder avaliar a inserção da economia de Passo Fundo no contexto do Rio Grande do Sul, é necessário também verificar como se comportou a economia gaúcha face aos movimentos da economia brasileira nas últimas décadas.

A economia brasileira cresceu rapidamente no pós-guerra, apesar de algumas fases marcadamente recessivas ocorridas nesse período, especialmente 1962-67 e 1981-87. Tal crescimento, inegavelmente, foi liderado pelo setor industrial, o que provocou transformações não só na composição do produto como na estrutura do próprio Setor Secundário. Ao nível da composição do produto, a mudança ocorreu no sentido de um avanço do setor industrial, que passou a gerar parcela crescente do produto total. A contrapartida desse avanço foi uma redução do papel do setor agropecuário.

Essas mudanças quantitativas foram resultado das transformações qualitativas que ocorreram na base do aparelho produtivo do País, particularmente na indústria. A predominância da produção de bens não duráveis cedeu lugar à produção de bens duráveis e de capital a partir da segunda metade dos anos 50 e de insumos modernos já nos anos 70. Da mesma forma, vários segmentos da agricultura brasileira passaram por processos de modernização, notadamente aqueles voltados para a exportação. Igual movimento ocorreu em algumas atividades do Setor Terciário, como a intermediação financeira, os transportes e comunicações, o comércio em geral e alguns tipos de serviços.

Cabe examinar como o Rio Grande do Sul se inseriu no quadro desenhado acima. Pode-se afirmar que a economia gaúcha acompanhou a economia brasileira tanto nos avanços quantitativos quanto nas transformações estruturais e na moder-

² A **região** aqui referida é a área de influência direta de Passo Fundo. Tal influência é exercida pelas relações de intercâmbio com as demais cidades localizadas no seu entorno. Neste trabalho, serão adotados dois contornos regionais diferentes por imposição dos dados disponíveis.

nização. Evidência empírica nesse sentido está contida na Tabela 1, que mostra a participação do Rio Grande do Sul na economia nacional, em termos de renda interna.

Tabela 1

Participação setorial e total da renda interna do Rio Grande do Sul
na renda interna do Brasil — 1950-1987

(%)

ANOS	AGROPECUÁRIA	INDÚSTRIA	SERVIÇOS	TOTAL
1950	9,66	6,67	7,79	7,95
1955	12,00	6,25	8,24	8,45
1960	11,47	5,41	8,27	7,91
1965	14,12	5,22	8,72	8,44
1970	13,90	6,06	8,37	8,18
1971	11,02	6,33	8,54	8,04
1972	10,31	6,66	8,16	7,87
1973	15,32	5,79	7,95	7,98
1974	12,38	5,98	8,28	7,82
1975	12,85	5,88	7,98	7,66
1976	12,09	5,88	7,90	7,55
1977	9,74	6,05	7,84	7,39
1978	10,00	6,01	8,18	7,51
1979	10,38	5,95	8,11	7,47
1980	11,44	5,83	8,19	7,57
1981	9,71	6,06	8,05	7,43
1982	8,43	5,57	8,08	7,10
1983	10,01	6,29	7,97	7,52
1984	9,77	5,99	7,56	7,14
1985	9,45	4,86	7,16	6,48
1986	8,10	5,22	8,53	7,17
1987	9,03	5,25	6,30	6,10

FONTE: IBGE.
FEE.

Essas séries revelam que a economia do Rio Grande do Sul tem mantido sua participação no produto nacional em torno de 7%. Situação semelhante ocorre em relação ao produto industrial, onde a participação gaúcha andou próxima de 6% ao longo do período. Já no caso da agropecuária, a situação é um pouco diferente, pois

as flutuações foram mais acentuadas, devido, principalmente, a frustrações de safra. Observa-se, ainda, um progressivo declínio da participação gaúcha, causada pela expansão da fronteira agrícola em outros estados da Federação.

Da mesma forma que a economia brasileira, a economia do Rio Grande do Sul experimentou acentuadas transformações no seu aparelho produtivo, fato que tem relação direta com as mudanças ocorridas na composição do produto gerado pela economia local. A Tabela 2 mostra a dimensão dessas modificações.

Tabela 2

Composição relativa da renda interna do Rio Grande do Sul – 1939-1985

(%)

ANOS	AGROPECUÁRIA	INDÚSTRIA	SERVIÇOS	TOTAL
1939	34,5	14,8	50,7	100
1949	37,8	18,4	43,8	100
1959	28,0	19,6	52,4	100
1970	20,9	21,0	58,1	100
1975	18,5	25,5	56,0	100
1980	16,3	26,6	57,1	100
1985	13,2	29,0	57,8	100

FONTE: IBGE.
FEE.

O fato mais expressivo foi o avanço do setor industrial, que quase dobrou sua participação no produto total do Estado, passando de 14,8% em 1939 para 29,0% em 1985. Esse movimento teve como contrapartida uma queda na participação do setor agropecuário. As modificações qualitativas, por efeito da modernização, foram decisivas para que o Rio Grande do Sul participasse do crescimento da economia do País, mantendo sua parcela relativa no produto total quase inalterada. Diversos segmentos da indústria de transformação apresentaram taxas de crescimento superiores não só à média nacional, como também às de seus congêneres dos outros estados da Federação, cujos parques industriais possuem dimensões semelhantes ou maiores do que o gaúcho.³ No setor agropecuário, o segmento mais dinâmico foi a

³ Para maiores detalhes a esse respeito, ver Castan & Targa, coord. (1983), Bandeira & Gründling (1988) e Bandeira (1988).

lavoura, que teve grande impulso a partir, principalmente, dos estímulos oriundos do mercado externo, com elevação das exportações de soja, e, em menor escala, do mercado interno (urbano), onde a massa salarial aumentou particularmente nos períodos de expansão industrial.⁴

Observe-se agora como evoluiu a economia de Passo Fundo e sua **área de influência** ao longo das últimas décadas, em termos da sua participação no contexto da economia gaúcha. Convém esclarecer que é difícil caracterizar com precisão, para uma análise que pretenda, como esta, cobrir um prazo longo, a área de Passo Fundo, em função do intenso parcelamento territorial a que foi submetida a região norte do Estado nas últimas décadas, devido às emancipações de municípios. Tal fato impõe dificuldades à construção de séries estatísticas com a finalidade de estudar o crescimento econômico e suas implicações regionais. Em função disso, adotar-se-ão, para períodos diferentes, contornos geográficos distintos. Espera-se, no entanto, que isso não venha a prejudicar significativamente a validade deste estudo.

Assim sendo, a análise será realizada, simultaneamente, em duas dimensões temporais e em dois níveis territoriais. O estudo será, inicialmente, baseado num cotejo entre as taxas de crescimento da renda interna total e setorial de Passo Fundo⁵ com as da sua **área de influência** e com as correspondentes ao Estado no período 1939-80, considerando os anos censitários (censos econômicos). A comparação

⁴ Observando uma série constituída pelos anos censitários do período 1939-80 para o Rio Grande do Sul, verifica-se que a lavoura aumentou sua participação relativa no valor bruto da produção agropecuária de 45,46% em 1939 para 61,55% em 1980, tendo a pecuária declinado de 53,48% para 37,82% em igual período.

⁵ O município de Passo Fundo perdeu territórios, na década de 50, para os novos Municípios de Marau e Tapejara. Nos anos 60, novos parcelamentos territoriais foram realizados a partir de Passo Fundo, gerando os Municípios de Ciríaco, David Canabarro, Ibiaçá, Sertão e Victor Graeff. Poder-se-ia tentar construir uma série comparável ao longo do período 1939-80 de duas formas. A primeira seria reconstruir o Município de Passo Fundo de 1980 em 1970, 1959, 1949 e 1939. A segunda seria reconstruir o Município de Passo Fundo de 1939 em 1949, 1959, 1970 e 1980. A primeira forma foi abandonada, por ser impraticável, em virtude do tipo de dado disponível, tendo sido adotada a segunda alternativa. Nesse caso, para 1959, no Município de Passo Fundo estão incluídos os dados de Marau e Tapejara e, para 1970 e 1980, além desses dois, estão incluídos ainda Ciríaco, David Canabarro, Ibiaçá, Sertão e Victor Graeff. Mediante esse procedimento, foi possível construir uma série de taxas de crescimento econômico que permitisse comparar as tendências do Município, da **área de influência** e do Estado a um só tempo. A tendência de crescimento não sofrerá um viés significativo, tendo em vista que os municípios agregados a Passo Fundo nas décadas de 50, 60 e 70 fazem parte de uma mesma formação e obedecem a uma mesma dinâmica econômica. O viés porventura existente será no sentido de subestimar, em alguma medida, a importância relativa da renda urbana e, em consequência, superestimar a da renda oriunda da agropecuária no total de Passo Fundo.

com sua **área de influência**⁶ será feita somente no período 1959-80, devido à impossibilidade de compatibilização geográfica das informações referentes ao período anterior (1939-59). Em seguida, tentar-se-á identificar as modificações ocorridas ao nível da composição do produto e, na medida do possível, ao nível intra-setorial. Proceder-se-á abordagem semelhante para o período 1972-87 (série anualizada), a partir de informações relativas ao **valor adicionado fiscal**, computado para fins de cálculo do índice de participação no retorno do ICM, por setor da economia, exceto os serviços. Essa série permitirá uma visão da tendência do crescimento da economia de Passo Fundo em passado mais recente. Neste caso, será considerado somente o Município de Passo Fundo em sua definição territorial atual. A **área de influência** a ser considerada neste caso será a Região de Passo Fundo definida na Secretaria de Desenvolvimento Regional e Obras Públicas/RS⁷, segundo os princípios da centralidade urbana.

A região norte do Estado, onde se situa Passo Fundo, teve sua estrutura fundiária historicamente caracterizada por pequenas e médias propriedades. Isso ensejou, nas últimas décadas, um acelerado processo de parcelamento territorial, dando origem a muitos novos municípios e a uma rede urbana constituída de pequenas cidades, onde se destacam apenas dois centros urbanos de expressão regional (Erechim e Passo Fundo), em especial este último.⁸

⁶ A **área de influência** de Passo Fundo, nesse caso, é a mesma adotada no estudo sobre crescimento sub-regional do Rio Grande do Sul ora em elaboração na Fundação de Economia e Estatística, da qual este artigo constitui um resultado intermediário. Essa divisão regional é mencionada no excelente *review* elaborado por Zilá Mesquita (1984). A região é constituída dos seguintes municípios: Aratiba, Barão de Cotegipe, Barracão, Cacique Doble, Campinas do Sul, Ciríaco, David Canabarro, Erechim, Erval Grande, Gaurama, Getúlio Vargas, Ibiaçá, Ibiraiaras, Itatiba do Sul, Jacutinga, Lagoa Vermelha, Machadinho, Marau, Marcelino Ramos, Mariano Moro, Maximiliano de Almeida, Não-me-Toque, Paim Filho, Passo Fundo, Sananduva, São José do Ouro, São Valentim, Sertão, Severiano de Almeida, Tapejara, Viadutos e Victor Graeff.

⁷ A região polarizada por Passo Fundo, segundo esses trabalhos, é constituída pelos seguintes municípios: Arvorezinha, Barracão, Barros Cassal, Cacique Doble, Carazinho, Casca, Ciríaco, Colorado, Constantina, David Canabarro, Esmeralda, Espumoso, Fontoura Xavier, Ibiaçá, Ibiraiaras, Ilópolis, Lagoa Vermelha, Liberato Salzano, Marau, Não-me-Toque, Passo Fundo, Ronda Alta, Rondinha, Sananduva, São José do Ouro, Sarandi, Selbach, Serafina Correa, Sertão, Soledade, Tapejara, Tapera e Victor Graeff (RS. Secr. Desenv. Reg. Obras Públ., 1974).

⁸ Apenas para que se tenha uma idéia, Passo Fundo, em 1987, gerava um valor adicionado fiscal do ICM igual a quase duas vezes o gerado por Erechim, 3,18 vezes o de Marau e mais do que o dobro do de Carazinho e Cruz Alta. Estes dois últimos municípios pertencem a outras regiões, embora sejam relativamente próximos de Passo Fundo.

Observando-se as taxas de crescimento econômico contidas na Tabela 3, percebe-se que a renda interna total da **área de influência** de Passo Fundo cresceu menos do que a do Estado nos anos 60, tendo se recuperado na década seguinte, quando atingiu níveis de expansão semelhantes. As taxas de crescimento setoriais da década de 60 revelam que foram a agropecuária e a indústria os setores responsáveis pela fraca expansão da renda interna regional, pois tiveram desempenho abaixo do verificado no Estado. Os serviços cresceram em níveis próximos aos da expansão do setor no Estado. A economia da região incorporou-se ao ciclo de expansão da economia brasileira iniciado em 1968 ("milagre") com algum retardamento, pois somente nos anos 70 (especialmente no segundo quinquênio) revelou sinais de vitalidade, crescendo a uma taxa bem superior (21,25% a.a.) à verificada no Estado para o caso da indústria (13,06% a.a.). Nesse mesmo período, o comércio regional apresentou baixíssimas taxas de crescimento anual (0,55% a.a.) em relação ao Estado (3,47% a.a.).

Tabela 3

Taxas de crescimento anuais, por setores e total, da renda interna do Rio Grande do Sul, da **Área de Influência** e de Passo Fundo — 1939-80

SETORES	1939-49			1949-59			1959-70			1970-75			1975-80		
	RS	AIPF (1)	PF-39 (2)	RS	AIPF (1)	PF-39 (2)	RS	AIPF (1)	PF-39 (2)	RS	AIPF (1)	PF-39 (2)	RS	AIPF (1)	PF-39 (2)
Agropecuária	3,68	—	4,33	1,26	—	4,81	4,23	3,75	7,49	2,86	3,71	2,41	3,72	3,61	3,33
Indústria	9,97	—	10,75	3,45	—	3,94	7,84	4,33	3,67	20,13	15,09	13,03	13,06	21,25	33,29
Total dos serviços	3,29	—	6,46	5,40	—	4,35	8,05	7,67	9,75	14,15	14,19	15,23	8,52	7,75	8,44
Comércio	3,19	—	8,84	7,67	—	5,28	7,81	8,28	10,91	12,44	16,47	17,41	3,47	0,55	0,58
Demais serviços	3,33	—	5,71	4,42	—	3,99	8,16	7,40	9,23	14,95	13,08	14,09	10,47	10,93	12,08
Setores urbanos	4,90	—	7,63	4,83	—	4,22	7,99	6,91	8,21	15,86	14,37	14,82	10,04	11,03	14,65
Renda interna total	4,45	—	6,44	3,68	—	4,41	7,06	5,66	7,97	13,06	11,06	11,45	9,32	9,35	12,65

FONTE: FEE

(1) AIPF: **Área de Influência** de Passo Fundo. (2) PF-39: Passo Fundo segundo o território que o município apresentava em 1939.

Já o desempenho da economia do Município de Passo Fundo ao longo do período 1939-80 foi mais dinâmico, dado que apresentou taxas de crescimento superiores não só ao Estado como também à sua própria **área de influência**, exceto no primeiro quinquênio dos anos 70, quando a renda interna local se expandiu a taxas levemente inferiores às do Rio Grande do Sul. Tal superioridade ocorreu em todos os setores, com exceção da indústria, que cresceu bem menos do que a do Estado entre 1959-70 e 1970-75. Destaca-se, no entanto, que, nos últimos cinco anos da década de 70, a indústria local deu um salto quantitativo, crescendo 33,29% ao ano, mais do que o dobro do Estado e muito acima da própria região (21,25% a.a.). Esse

excepcional crescimento do setor em Passo Fundo esteve baseado na expansão dos gêneros química, mecânica, produtos alimentares e bebidas.⁹

No Setor Terciário, o segmento que apresentou desempenho mais **destacado** foi o comércio nos últimos cinco anos do período. Nesse quinquênio, o comércio do Estado expandiu-se a taxas que se situaram em torno de pouco mais de um terço das relativas ao crescimento da renda interna total. Essa comparação é importante, porque seria de se esperar que, toda a vez em que houvesse expansão do setor produtivo, a esfera da circulação (da qual o comércio é parte vital) apresentasse desempenho semelhante. Na **área de influência** de Passo Fundo, no entanto, o comércio cresceu a taxas irrisórias (0,55% a.a.), e o Município apresentou um quadro semelhante, 0,58% a.a., o que representa menos de um décimo da expansão do resto da economia regional e municipal no mesmo período.¹⁰

Outro aspecto importante a examinar são as taxas de expansão da renda interna dos **setores urbanos**, isto é, a produção gerada no âmbito urbano ao nível do Estado, da região e do Município. Nesses segmentos, segundo dados da Tabela 3, a região apresentou taxas de crescimento muito próximas das do Estado ao longo do período 1959-80, demonstrando que a economia urbana da região se articulou favoravelmente nas dinâmicas econômicas brasileira e gaúcha. No entanto os **setores urbanos** de Passo Fundo tiveram desempenho ainda mais destacado, pois cresceram a taxas semelhantes ou superiores às correspondentes ao Rio Grande do Sul. Isso demonstra que, além da articulação favorável acima referida, a economia urbana de Passo Fundo polarizou o crescimento regional, consolidando o papel de capital regional que historicamente vem desempenhando.

⁹ Segundo dados do Censo Industrial do IBGE, o Valor da Transformação Industrial (VTI) da indústria química cresceu 76,2% ao ano no quinquênio. Ressalte-se que esse desempenho provavelmente tenha sido liderado pelo segmento produtor de óleos vegetais comestíveis ligado à base agrícola da região. Outros gêneros que se destacaram por altas taxas de crescimento do VTI foram o de produtos alimentares (17,49% a.a.), mecânica (23,92% a.a.) e bebidas (16,17% a.a.). Deve-se assinalar que, surpreendentemente, em meio a tanta expansão, um gênero em particular, o têxtil, despencou, isto é, sofreu uma queda anual de 36,17% no seu VTI. Tal fato tende a demonstrar que Passo Fundo deixou de ser o *locus* mais favorável economicamente para esse tipo de indústria.

¹⁰ Convém esclarecer que, tanto no conjunto do Estado quanto no da região e no do Município, foi o comércio atacadista o maior responsável por esse fraco desempenho do setor como um todo, tendo, inclusive, apresentado taxas de crescimento negativas em alguns anos. O comércio varejista, por outro lado, apesar de ter experimentado baixas taxas de expansão, sempre positivas e crescentes no período, atingiu, nos últimos anos (1978-80), 8,18% ao ano no Estado e 10,53% em Passo Fundo, conforme dados da Secretaria da Fazenda sobre o Valor Adicionado Fiscal (VAF) do ICM. Tal expansão, muito provavelmente, deveu-se, em parte, ao abrandamento do **arrocho salarial** vigente nessa década, a partir de 1979, que se estendeu até meados de 1983.

É sabido que o processo de crescimento econômico traz em seu bojo transformações na estrutura econômica, tanto em termos inter como intra-setoriais. A Tabela 4 mostra as mudanças intersetoriais ocorridas na economia do Município de Passo Fundo entre 1939 e 1980.

Tabela 4

Composição da renda interna de Passo Fundo — 1939-1980

					(%)
ANOS	AGROPECUÁRIA	INDÚSTRIA	SERVIÇOS	TOTAL	
1939	39,23	14,46	46,31	100	
1949	32,11	21,50	46,39	100	
1959	33,34	20,56	46,10	100	
1970	31,73	13,13	55,14	100	
1975	20,77	14,09	65,14	100	
1980	13,49	32,67	53,84	100	

FONTE: FEE.

Nessas quatro décadas, a tendência das modificações foi no sentido de uma perda crescente de posição relativa da agropecuária na geração da renda interna e de um ganho acentuado dos setores industrial e de serviços, este último numa proporção menor. A agropecuária gerava, no início do período, em torno de 40% da renda interna local, tendo caído para algo em torno de um terço desse valor no final do período. A perda de posição relativa do Setor Primário é um fato natural em uma economia que se industrializou rapidamente, como a brasileira e a gaúcha.

É necessário investigar, no entanto, outros tipos de mudanças que ocorreram nesse setor, além da queda da participação relativa no total do produto. Observando a composição do Valor Bruto da Produção (VBP) do Setor Primário de Passo Fundo, torna-se evidente que ocorreram modificações profundas, mediante mudança no perfil da população, modernização tecnológica e articulação com mercados altamente dinâmicos e competitivos, como é o caso do mercado externo da soja. Houve um avanço da lavoura, que em 1939 gerava menos da metade (46,29%) do VBP agropecuário do Município, aumentando gradativamente sua importância relativa até atingir 73,17% em 1980. A pecuária, que cedeu lugar à lavoura, gerava metade do VBP setorial em 1939, passando a um quarto do mesmo no final do período. Grande parte da lavoura está atualmente organizada em bases empresariais e é predominantemente produtora de grãos. Essa mudança é responsável, em grande parte, pela expansão e pelas transformações estruturais ocorridas em outros segmentos da economia local, seja na indústria, seja nos serviços.

Como já foi visto, o crescimento da indústria de Passo Fundo só foi menor do que o do Estado no período 1959-75. No entanto tal desvantagem foi mais do que

compensada, quando considerado todo o intervalo 1939-80.¹¹ Esse crescimento foi acompanhado por mudanças na estrutura industrial, condição essencial para que a inserção do Município na expansão da economia do Rio Grande do Sul pudesse levar a resultados favoráveis. Esse fato é evidenciado na Tabela 5, que mostra a estrutura do VBP industrial em Passo Fundo nos anos de 1942, 1953, 1970 e 1980.

Tabela 5

Composição percentual do VBP da Indústria
de Passo Fundo — 1942, 1953, 1970 e 1980

GÊNEROS DE INDÚSTRIAS	1942	1953	1970	1980
Metalúrgica	7,50	3,11	0,96	0,86
Mecânica	...	2,14	9,54	13,93
Madeira	46,58	18,48	4,07	1,90
Produtos alimentares	36,25	55,80	48,35	20,39
Bebidas	...	13,98	14,72	5,23
Química	1,13	...	7,79	50,52
Couro e peles	0,71	1,10	4,98	3,02
Demais gêneros	7,83	5,39	9,59	4,15
TOTAL	100,00	100,00	100,00	100,00

FONTE: PRODUÇÃO INDUSTRIAL RS 1942 (s. d.). Porto Alegre, DEE.

PRODUÇÃO INDUSTRIAL RS 1953 (s. d.). Porto Alegre, DEE.

CENSO INDUSTRIAL 1980: Rio Grande do Sul (1984). Rio de Janeiro, IBGE.

Observando as mudanças na estrutura do parque industrial de Passo Fundo no período 1942-80, percebe-se que alguns gêneros que se destacavam no quadro da indústria local, na década de 40, perderam gradativamente sua importância ao longo do período, sendo os mais importantes madeira, metalúrgica, produtos alimentares

¹¹ A taxa de crescimento anual da renda interna industrial de Passo Fundo no período 1959-75 foi de 6,51% ao ano, enquanto no Rio Grande do Sul foi de 11,54%. Esses indicadores não constam na Tabela 3, no entanto as taxas ali registradas (1959-70, 3,67% a.a. para Passo Fundo e 7,84% a.a. para o Rio Grande do Sul; e, 1970-75, 13,03% a.a. para Passo Fundo e 20,13% a.a. para o Estado) permitem concluir que o período 1959-70 realmente foi desfavorável para o parque industrial do Município.

e bebidas. O gênero metalúrgica, provavelmente, sofreu o “efeito destruição”¹² causado pela concorrência intercapitalista, que se acentuou no Rio Grande do Sul após a unificação do mercado estadual, em decorrência da expansão da malha rodoviária a partir dos anos 60.¹³ Já os gêneros produtos alimentares e bebidas não experimentaram uma queda tão acentuada quanto metalúrgica, provavelmente devido ao fato de que a região tem, historicamente, sua base econômica voltada à produção de alimentos. Além disso, a expansão agrícola das últimas décadas deve ter contribuído sobremaneira para reforçar o mercado consumidor regional do qual Passo Fundo se constitui no pólo mais importante.

O ramo que mais se expandiu em Passo Fundo foi o da química, que, em 1980, gerava a metade do VBP local. Tal expansão esteve vinculada ao extraordinário crescimento da lavoura de soja na região, que determinou a localização de plantas destinadas à industrialização desse produto. Assim sendo, não há vínculo entre esse gênero industrial e a tradicional indústria química, e sim apenas a classificação industrial adotada pelo IBGE, que considera a produção de óleos vegetais em bruto, tortas, farelos e farinhas como sendo típica do gênero química. O gênero mecânica igualmente apresentou, ao longo do período, expansão significativa, chegando a gerar, aproximadamente, 14% do VBP local. Tal crescimento esteve vinculado ao setor de produção de máquinas e implementos agrícolas, cuja demanda por produtos e serviços de manutenção certamente cresceu em função do *boom* agrícola das últimas décadas, no qual a região esteve inserida.

Embora não se disponha de informações detalhadas ao nível de segmentos do Setor Terciário, é possível fazer algumas considerações a respeito do mesmo. Tendo havido expansão dos setores agropecuário e industrial na região, é certo que as atividades terciárias em geral também cresceram e se diversificaram. Além disso, a forma assumida por esse crescimento dos serviços contribui para a consolidação de centros regionais. O exemplo mais notável nessa região foi, sem dúvida, a Cidade de Passo Fundo, que abriga o maior número de agências de intermediação financeira, a maior rede de ensino (19, 29 e 39 graus, sendo, inclusive, sede de uma universidade) e grande quantidade de funcionários ligados a atividades governamentais de outras esferas de governo que lá estão representadas por delegacias, escritórios regionais, etc., além de um comércio cuja expressão transcende as fronteiras do Município.

Esses foram, em linhas gerais, alguns dos aspectos que caracterizaram o crescimento da economia de Passo Fundo e sua região no contexto do desenvolvimento do Rio Grande do Sul no período 1939-80. Cabe, agora, examinar esse processo em um horizonte temporal que contemple um período mais recente. Isso pode ser feito utilizando-se os dados de Valor Adicionado Fiscal (VAF) relativos aos anos de 1972 a 1987 e levando em conta um contexto regional distinto do anterior. É considera-

¹² Ver uma discussão detalhada sobre a noção de “efeito destruição” em Cano (1985, p. 191 e seg.).

¹³ Sobre essa afirmação convém salientar que esse gênero chegou a contar com 51 estabelecimentos no ano de 1942, passando a 13 em 1980.

da, nesta parte da investigação, uma região definida por critérios de polarização e centralidade. A finalidade é ter-se uma idéia da trajetória econômica de Passo Fundo em passado mais recente, observando melhor o seu papel polarizador do crescimento regional. A Tabela 6 contém séries numéricas representativas da participação da região de influência ou polarizada por Passo Fundo (ver constituição na Nota 7) no total do Rio Grande do Sul e de Passo Fundo¹⁴ no total da sua própria área de influência. Dessa forma, é possível verificar quantitativamente o papel polarizador que a cidade vem exercendo ao longo das últimas décadas sobre uma extensa área do Estado. Para tanto, basta comparar a evolução das relações entre a **região polarizada/Estado** e **Passo Fundo/região polarizada** no que diz respeito à indústria e aos comércios atacadista e varejista.

Tabela 6

Participação relativa, em termos do Valor Adicionado Fiscal, da **região polarizada** no total do Rio Grande do Sul e de Passo Fundo
no total da **região polarizada** – 1972-87

ANOS	REGIÃO POLARIZADA/RS			PASSO FUNDO/REGIÃO POLARIZADA		
	Indústria	Comércio Varejista	Comércio Atacadista	Indústria	Comércio Varejista	Comércio Atacadista
1972	2,88	6,38	9,87	32,18	34,04	30,35
1973	3,34	—	—	37,33	—	—
1974	2,62	5,79	9,57	31,99	33,05	38,28
1975	2,30	6,57	11,01	38,20	34,37	49,47
1976	2,52	5,99	11,44	33,90	38,88	39,06
1977	2,25	6,32	10,07	38,85	38,94	25,39
1978	2,54	5,70	9,76	40,65	39,53	31,45
1979	2,55	5,81	7,80	41,54	41,43	27,96
1980	2,58	5,46	7,63	46,26	43,15	17,92
1981	2,82	5,67	7,74	49,05	40,79	19,27
1982	2,34	5,73	5,91	43,62	43,30	29,39
1983	2,47	6,34	7,32	44,27	42,66	27,23
1984	2,11	6,75	7,09	44,51	42,10	22,28
1985	2,30	6,46	6,74	41,88	42,97	30,85
1986	2,53	6,26	6,05	37,65	43,67	35,43
1987	2,56	6,12	5,93	41,25	42,50	42,31

FONTE: Secretaria da Fazenda.

¹⁴ Nesse caso, as informações referem-se ao Município de Passo Fundo com as suas fronteiras de 1970 e 1980, portanto com uma extensão territorial menor do que a que foi considerada na Tabela 3.

Enquanto a **região polarizada** teve uma participação variando de 2,88% em 1972 a 2,53% em 1986 no VAF da indústria estadual, a Cidade de Passo Fundo aumentou o seu peso industrial na região de 32,18% em 1972 para 41,25% em 1987. A mesma tendência é observada com relação aos comércios atacadista e varejista. No caso do comércio varejista, a **região polarizada** manteve a sua posição no conjunto do Estado em torno de 6% ao longo do período, enquanto o agregado do varejo da Cidade passou de 34,04% para 42,50% no mesmo período. Com relação ao comércio por atacado, aconteceu uma situação um pouco distinta, tendo a **região polarizada** reduzido seu peso no total do Rio Grande do Sul, enquanto Passo Fundo aumentou a presença do seu atacado na região de 30,35% no início do período para 42,31% em 1987.

Dessa forma, fica evidenciado que, ao longo de quase 50 anos (1939-87), a organização da economia dessa parte do Estado conferiu a Passo Fundo o papel de pólo de crescimento mais importante da região, fazendo com que a Cidade assumisse o papel de capital regional.

2 — A questão do crescimento urbano

Foi constatado, nas seções anteriores, que os setores urbanos (indústria, comércio e serviços) aumentaram consideravelmente sua participação na renda interna de Passo Fundo nas últimas décadas. Em 1939, como mostra a Tabela 4, menos de dois terços do total eram produzidos no âmbito urbano, passando para 86,51% em 1980. Grande parte dessa transformação ocorreu por efeito da expansão da economia regional, tanto no âmbito urbano quanto no rural. Uma significativa parcela do excedente gerado nessa área do Estado teve como *locus* de destino a maior aglomeração urbana da região, que é Passo Fundo. Esse crescimento produziu determinados efeitos sobre o tamanho e a estrutura da economia urbana local, tornando mais complexa a sua dinâmica. Apenas para que se tenha uma idéia, no período 1940-80 a população da Cidade aumentou 7,6 vezes¹⁵, situação não vivenciada por nenhuma outra cidade da região e por muito poucas do Estado.

O crescimento econômico, associado ao crescimento demográfico, produz significativos efeitos sobre o meio urbano, particularmente em uma cidade que, como Passo Fundo, ganhou contornos de **capital regional**. Dentre esses, um primeiro conjunto constitui o que se pode chamar de “efeitos positivos” do crescimento econômico regional e urbano. Nas fases em que esses “efeitos positivos” predominaram, respirou-se o ar do progresso na Cidade. Parte da área urbana — o núcleo central e o seu entorno — recebeu melhorias — calçamento, iluminação pública e abastecimento d’água, etc. —, a rede escolar aumentou, juntamente com a de assistência à

¹⁵ Passo Fundo contava com 20.584 habitantes urbanos em 1940, passando a 105.468 em 1980, devendo passar a algo em torno de 156.870 em 1990, segundo estimativas da FEE.

saúde. O setor de construção civil cresceu e renovou a paisagem urbana, embora isso não signifique que a expansão urbana tenha ocorrido de modo ordenado e harmonioso, como seria de se desejar em uma cidade que passa a assumir uma posição de maior destaque na rede urbana. Da mesma forma, em outros setores da economia urbana, como indústria, comércio e serviços privados, houve crescimento, pela ocorrência de novos empregos, bem como pela expansão da massa salarial e dos investimentos, de forma tão acelerada quanto o nível de crescimento do Rio Grande do Sul, mas mais rapidamente do que a região.

Ao lado de todos esses aspectos positivos, no entanto, existe uma outra faceta do crescimento, representada pelo fato de que o aumento na oferta de todos esses benefícios tem sido insuficiente para atender ao aumento da demanda por tais serviços na Cidade. Esse descompasso entre oferta e demanda por serviços urbanos traz no seu bojo um conjunto de custos econômicos e sociais que são, em geral, pagos pelas camadas menos participantes e mais pobres da população urbana.

Tais processos levam à ampliação da chamada **periferia urbana**¹⁶, onde as condições de vida tendem a se agravar na fase descendente do ciclo econômico, podendo melhorar — dependendo do estado das relações sociais — durante as fases de expansão econômica. Ao se analisar a **periferia urbana**, é necessário considerar-se pelo menos três dimensões. A primeira é a dimensão física, que apresenta um cenário diferente das áreas urbanas centrais, no sentido de que a oferta de infra-estrutura física é muito inferior às necessidades dessa zona da cidade. A infra-estrutura física aqui referida compreende sistema viário (acessos), iluminação pública, áreas de lazer e ordenamento físico harmonioso da ocupação do espaço, entre outros itens. A segunda dimensão é a social, pois, em geral, os contingentes populacionais que habitam nessa periferia são parcial ou totalmente excluídos dos processos econômicos que permitiriam o acesso à esfera do consumo de bens e serviços — públicos e privados —, o que os distingue da população que vive nas áreas centrais. A terceira dimensão é econômica e está ligada às demais comentadas acima. Esta última pode ser representada, em geral, com base na situação de emprego da força de trabalho que habita nesses espaços da cidade.

Pode-se classificar, de forma não muito convencional, a situação de emprego dessa população em três categorias: a primeira é constituída pelos **mal empregados**, assim caracterizados pelo baixo nível de remuneração auferida, embora estejam empregados em atividades “formais” da economia urbana. Apesar disso, seu nível de renda pessoal ou familiar não é suficiente para adquirir espaços para moradia nas áreas mais urbanizadas da cidade, restando somente a possibilidade de viver na **periferia urbana**. A segunda categoria é a dos **subempregados**, sendo assim denominada porque seus componentes não têm empregos fixos, participando, em sua grande maioria, do mercado de trabalho informal, ou das atividades “subterrâneas” da economia urbana. A renda auferida tende a ser menor do que a que essa força de trabalho poderia obter trabalhando no setor formal da economia. A terceira categoria

¹⁶ Uma excelente discussão sobre o conceito de **periferia urbana** pode ser encontrada em Carrión (1987, cap. 4.4).

é formada pelos efetivamente desempregados, boa parte dos quais dificilmente terá condições de acesso ao mercado formal de trabalho, encontrando dificuldades até mesmo no setor informal, pois se trata de um contingente que está de tal forma excluído da sociedade que não absorveu nenhum adestramento, muito menos disciplina para qualquer tipo de atividade produtiva.

Por fim, deve-se ter a compreensão clara do fato de que esse quadro de exclusão social constitui, em nosso meio, uma característica comum dos centros urbanos que atingiram determinados tamanhos, como foi o caso de Passo Fundo. A exclusão tem origem na dinâmica social e econômica nacional, não sendo peculiar somente a essa cidade. Apenas se manifesta com maior intensidade em Passo Fundo do que em outras cidades da região. Outro aspecto a considerar é que essa **periferia**, com a dimensão e complexidade que apresenta hoje na “capital do planalto rio-grandense”, veio para ficar. Se for considerada um incômodo e houver vontade de reduzi-la, os esforços terão que ser empreendidos em duas frentes. Por um lado, no sentido de contribuir para que ocorram mudanças de fundo ao nível da economia nacional; por outro, no de trabalhar com esses segmentos ao nível local, visando conter o crescimento da **periferia urbana**, dotando-a da infra-estrutura mínima e investindo maciçamente em programas de nutrição, educação e saúde. Agindo nesta última direção, é possível que se obtenham alguns resultados a médio prazo.

Outro aspecto a considerar na questão da expansão urbana são as implicações desse crescimento sobre as áreas centrais da Cidade, ou seja, o espaço urbano que tem uma ocupação de certa forma “moderna” e organizada.

Nessas áreas, em cidades que, além de crescerem rapidamente, atingiram determinado tamanho urbano, tende a haver forte aumento na demanda por imóveis. Tal pressão é exercida por agentes econômicos que, por diversas razões, necessitam consumir espaços urbanos dotados de infra-estrutura e localizados próximos do centro da cidade ou com bom acesso ao mesmo. Isso leva, inevitavelmente, à elevação nas densidades ocupacionais dessas áreas. Quando isso ocorre, alguns poucos agentes econômicos ganham, pois seus terrenos e suas construções se valorizam a taxas elevadas. A economia da cidade como um todo, no entanto, é forçada a absorver certos custos que decorrem da adoção de padrões de densidade incompatíveis com a estrutura da malha viária existente nessas áreas. Em outras palavras, as densidades (em termos de pessoas ou de atividades) devem guardar uma relação adequada com a dimensão do sistema viário e das redes de infra-estrutura, como água tratada, esgotos pluviais e residenciais, telefones e energia elétrica para consumo residencial e iluminação pública.

Quando essa relação ultrapassa determinados limites, custos urbanos adicionais são gerados, sendo absorvidos por toda a comunidade. O padrão de bem-estar urbano tende a cair. Tais problemas podem ser minimizados se a cidade adotar padrões de ocupação que assegurem um melhor ordenamento do crescimento urbano. Essa meta só pode ser obtida mediante a adoção de um planejamento urbano bem concebido, com a participação da comunidade, que tenha como objetivo a cidade como um todo, sem concessões indevidas a qualquer grupo ou fração da comunidade local.

Esses são cuidados que Passo Fundo deve ter em função do acelerado crescimento da sua população e da dimensão e complexidade urbanas que certamente assumirá na próxima década.

3 — Considerações finais

Em função da análise realizada até aqui, pode-se concluir que tanto a região que circunda Passo Fundo quanto a Cidade em si se articularam favoravelmente às fases de expansão das economias brasileira e do Rio Grande do Sul. A economia regional sempre teve seu crescimento baseado, direta ou indiretamente, em atividades do Setor Primário. Nas primeiras décadas do período, além da agropecuária, a economia local contava com vigorosa atividade extrativa vegetal — ligada à exploração das florestas de araucária existentes na região —, que assegurou o funcionamento de grande número de estabelecimentos que industrializavam a **madeira**. Nas últimas décadas, a base agrícola já existente incorporou-se ao crescimento da lavoura no Estado, tendo como contrapartida a expansão de uma gama de atividades urbanas tanto na indústria como nos serviços.

Todo esse crescimento, no entanto, não ocorreu de forma homogênea na região. Ele foi polarizado, em grande medida, pela cidade de Passo Fundo, que, em função disso, consolidou seu papel de **capital regional**, abrigando em 1987, 41,25% do VAF da indústria e algo em torno de 42% do VAF do comércio (varejista e atacadista) regional. Além disso, vários serviços assumiram abrangência regional, embora estivessem localizados em Passo Fundo.

Segundo uma estimativa conservadora, os efeitos positivos desse crescimento econômico sobre a Cidade de Passo Fundo podem fazer com que a mesma cresça quase oito vezes entre 1940 e 1990. Os efeitos negativos aparecem mais claramente na formação de uma crescente **periferia urbana**, que abriga grandes contingentes humanos, excluídos parcial ou totalmente dos processos econômicos, sociais e políticos. Essa exclusão tem como origem a própria estrutura das relações sociais vigentes no País. Disso se conclui que a mesma não é uma especificidade de Passo Fundo, e sim uma manifestação, nessa cidade, de um problema nacional.

Pelo que foi exposto até agora, pode aparecer que Passo Fundo se encontra diante de um dilema: crescer ou não crescer. No caso dessa cidade, essa é uma falsa questão, pois se trata de um centro urbano que ainda não assumiu um tamanho e uma complexidade que inibam as atividades de produzir, consumir, habitar e circular, no sentido de um funcionamento minimamente eficiente. O tamanho urbano atual indica que várias etapas ainda podem ser percorridas na trajetória do crescimento. Portanto, é preferível crescer, pois essa poderá tornar-se a única via que permitirá a solução de grande parte dos problemas hoje existentes.

Bibliografia

- ALONSO, J. A. F. (1984). **Evolução das desigualdades inter-regionais de renda interna no Rio Grande do Sul: 1939-70.** Porto Alegre, FEE. (Teses, 9).
- ALONSO, J. A. F. et alii (1986). **Áreas estatisticamente comparáveis do Rio Grande do Sul – 1940-80.** Porto Alegre, FEE.
- ANDRADE, Thompson A. & LODDER, Celsius A. (1979). **Sistema urbano e cidades médias no Brasil.** Rio de Janeiro, IPEA. (Relatórios de Pesquisa, 43).
- AZEVEDO, Beatriz R. Z. de, org. (1985). **O emprego no Rio Grande do Sul: Rais, PNAD e PME.** Porto Alegre, FEE.
- BANDEIRA, P. S. (1988). **O Rio Grande do Sul e as tendências da distribuição geográfica do crescimento da economia brasileira: 1940-1980.** Porto Alegre, FEE.
- BANDEIRA, P. S. & GRÜNDLING, N. A. (1988). **O crescimento da indústria do Rio Grande do Sul na década de 70: um estudo comparativo.** Porto Alegre, FEE.
- CANO, W. (1985). **Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil: 1939-70.** São Paulo, Global.
- CARRION, Otilia B. K. (1987). **Custo do consumo final da habitação: o caso da Região Metropolitana de Porto Alegre.** São Paulo, USP/IPE. (Tese de Doutorado).
- CASTAN, N. B. & TARGA, L. R. P., coord. (1983). **A produção gaúcha na economia nacional: uma análise da concorrência intercapitalista.** Porto Alegre, FEE. t. 1.
- CENSO INDUSTRIAL 1970: Rio Grande do Sul (1974). Rio de Janeiro, IBGE.
- CENSO INDUSTRIAL 1980: Rio Grande do Sul (1984). Rio de Janeiro, IBGE.
- MAIA NETO, A. A., coord. (1986). **Renda interna municipal RS: 1939-1980.** Porto Alegre, FEE.
- MESQUITA, Zilá (1984). **Divisões regionais do Rio Grande do Sul: uma revisão.** Ensaio FEE, Porto Alegre, 5(2):95-146.
- PRODUÇÃO INDUSTRIAL RS 1942 (s. d.). Porto Alegre, DEE.
- PRODUÇÃO INDUSTRIAL RS 1953 (s. d.). Porto Alegre, DEE.
- RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Desenvolvimento Regional e Obras Públicas (1974). **Regionalização: proposição de organização territorial do Estado para fins de programação regional e urbana.** Porto Alegre.
- SINGER, P. I. (1977). **Desenvolvimento econômico e evolução urbana.** São Paulo, Nacional.

Abstract

This paper describes the analysis we carried out on the economic behavior of Passo Fundo, RS, in the years 1939-87. We analyzed the relationship between the economy of Passo Fundo and the area under its influence as well as its relationship with the "gaúcha" and Brazilian economy. We have also compared the transformations which have occurred in the different economic structures as well as the effects they have had on the urban economy of Passo Fundo.