

A persistência das desigualdades regionais no RS: velhos problemas, soluções convencionais e novas formulações

José Antônio Fialho Alonso*

Economista da FEE.

Resumo

*O objetivo central deste artigo é discutir a persistência das desigualdades regionais no longo prazo, os equívocos que têm sido cometidos na interpretação e nas tentativas de mitigá-las e as possibilidades de novas formulações de políticas para combatê-las. Discute-se, a seguir, a incapacidade das políticas de combate às desigualdades, quase sempre com foco setorial, tópicas e superficiais, portanto, incapazes de atingir os fatores estruturais causadores do subdesenvolvimento. Há um longo trabalho a ser feito de organização e planejamento, que envolve novas formulações, públicas e privadas, visando modernizar estruturas cristalizadas e tendo como centro a inclusão, a participação e a dinamização da economia regional. Enquanto esse movimento é articulado e posto em marcha, há, pelo menos, três medidas que podem, desde já, ser deflagradas ou intensificadas. São medidas **essenciais, prioritárias e indispensáveis** para a construção do desenvolvimento em áreas estagnadas. A primeira é a recuperação financeira do Estado (Administrações Estadual e Municipais). A segunda medida refere-se às políticas de melhoria da qualidade da educação, que envolvem redução do analfabetismo, aumento do tempo médio de permanência na escola e melhoria progressiva dos salários e das condições de trabalho do corpo docente. Por fim, o estabelecimento de um conjunto de medidas que revitalizem as cidades da região.*

Palavras-chave: Desigualdades regionais; desenvolvimento regional; política regional.

Abstract

The main objective of this paper is threefold: a) to discuss the persistency of regional inequalities over an extended period of time, b) to analyse the mistakes that have been made in the interpretation of inequality and the policies that have been put in practice to mitigate such differences, c) to discuss the implementation of new policies to successfully achieve

* O autor agradece as críticas e contribuições dos colegas do Núcleo de Desenvolvimento Regional e dos Economistas Áurea M. Breitbach (FEE) e Pedro Silveira Bandeira (UFRGS/FCE), isentando-os pelos equívocos remanescentes. Agradece ainda ao estagiário Fábio Nunes pela organização das informações.

E-mail: alonso@fee.tche.br

socioeconomic balance. The author also discusses the incapacity of political strategies devised to fight inequalities. These strategies are usually focused on superficial, topical and sectorial aspects which are in themselves incapable of acting upon structural factors which directly cause underdevelopment. According to the author there is a long way to go in order to achieve forms of planning and organization which include public and private policies focusing on inclusion, participation and dinamization of regional economy. In the meantime, action should be taken to accomplish the improvement of the following conditions: a) the financial recuperation of the State (State and Municipal Administration); b) an increase in the number of years children remain at school, a decrease in illiteracy, and the betterment of teaching conditions and staff performance; c) the revitalization of towns of underdeveloped regions.

Artigo recebido em 09 jan. 2006.

Introdução

A persistência das desigualdades regionais e a busca de soluções para atenuá-las constituem temas que pertencem a uma só problemática, a do desenvolvimento em sentido amplo. Na verdade, o desenvolvimento desigual nos planos inter-regional e local é uma face das disparidades interpessoais da renda e da riqueza. Esse é um enorme problema, com muitas implicações sociais, econômicas e territoriais. É um problema relativo ao tema do desenvolvimento em todas as suas dimensões.

A formulação de políticas (soluções) para mitigar as desigualdades deve ter como objetivo primordial a **redução da pobreza associada à redução das desigualdades em todas as suas dimensões**, e não apenas a redução da pobreza com manutenção ou aumento das desigualdades, resultado que tem sido obtido em muitas partes do mundo. A demarcação desse objetivo primordial ajuda a evitar a obtenção de resultados ilusórios, como a redução das desigualdades combinada com aumento ou manutenção da pobreza, o que significaria socializar a miséria. Na verdade, há um resultado pior ainda, que seria a manutenção ou aumento da pobreza associado a uma elevação das desigualdades. Do ponto de vista econômico e social, isso seria uma tragédia.

A formação das disparidades regionais é própria do desenvolvimento capitalista, todavia a ocorrência de padrões elevados e oscilações com tendência à elevação dos mesmos não são desejáveis, pois podem levar algumas economias a crescerem abaixo das suas capacidades potenciais.

Neste texto, essas questões serão discutidas tendo como objeto real a economia do Rio Grande do Sul, um estado que pode ser considerado “desenvolvido” no contexto brasileiro. Nesse sentido, o bom desempenho da economia gaúcha, se comparado à *performance* da maioria dos demais estados do País, encobre, de certa forma, o caráter desigual do desenvolvimento gaúcho. Tomando apenas a face territorial do desenvolvimento, observa-se, através de diversos estudos¹, que os desníveis regionais parecem ter aumentado a partir dos anos 40 do século passado.

Depois de um longo período de indiferença em relação aos problemas do subdesenvolvimento, da tendência à estagnação econômica e da inclusão na categoria de áreas deprimidas de diversas partes do território estadual, a sociedade gaúcha em geral parece ter despertado para essa questão. Com efeito, esse movimento levou as instâncias políticas do Estado (Assembléia Legislativa e Executivo) e muitos municípios a incluírem o tema em suas pautas políticas. Simultaneamente, os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes) têm desempenhado importante papel mobilizador, junto às instâncias governamentais, em prol do desenvolvimento regional. Todavia, apesar desse avanço, há mais discurso do que prática, parecendo não haver clareza quanto ao que fazer ou como formular encaminhamentos concretos para reduzir estruturalmente as disparidades regionais.

¹ Alonso (1984); Alonso; Amaral (2005); Alonso; Bandeira (1990); Alonso; Bandeira; Benetti (1994); Arend; Cário (2005); Stültp; Fochezatto (2004).

A proposição central deste artigo é discutir, mais uma vez, o velho problema das desigualdades em suas dimensões de maior visibilidade, a regional e a local. A seguir, é feita uma breve avaliação das soluções “convencionais” usualmente propostas e/ou adotadas no tratamento dessas questões. Por fim, é apresentada uma discussão, talvez um pouco mais ambiciosa, no sentido de imaginar formas alternativas de intervenção nesse domínio, com o objetivo de mitigar as disparidades num prazo médio e de reduzi-las estruturalmente num prazo mais longo.

1 - A persistência das desigualdades: tendência secular ou semi-secular do subdesenvolvimento² em algumas regiões do RS

Os múltiplos aspectos que envolvem a formação das desigualdades permitem que se adote uma série variada de abordagens sobre o tema. Neste item, examinaremos a dimensão e a persistência desse fenômeno no Rio Grande do Sul, do ponto de vista regional. Para tanto, trabalharemos com séries de indicadores tão longas quanto possível, procurando evitar alguns equívocos usuais das análises calcadas em séries de prazos mais curtos. Utilizaremos mais de um tipo de indicador para revelar a trajetória do processo das disparidades regionais e locais.

Da mesma forma, usaremos mais de um tipo de divisão regional, para mostrar que o tamanho da formação regional afeta qualquer tipo de indicador que for adotado. Nesse sentido, quanto maior for o tamanho das regiões, menos expressivos serão os indicadores, dado que múltiplas faces das desigualdades ficam encobertas pela excessiva agregação das variáveis. No outro extremo, a adoção de um conjunto de recortes regionais de tamanho mínimo tende a mostrar com mais nitidez o fenômeno. É o caso da unidade municipal, menor recorte espacial para o qual dispomos de informações sistematizadas.

Iniciemos pelo exame do desempenho das macrorregiões do Estado (Nordeste, Norte e Sul)³ num período de seis décadas, em anos selecionados.

As séries representadas nas Tabelas 1, 2, 3 e 4 mostram claramente as mudanças profundas por que passaram as economias das macrorregiões. Na primeira delas, representativa da produção total (PIB), são nítidas as modificações ocorridas na participação das Regiões Nordeste e Sul, enquanto a Região Norte manteve a sua posição relativamente estável ao longo do período. Seis décadas de declínio relativo na Região Sul, também denominada Metade Sul, revelam que essa parte do Estado perdeu muito do seu dinamismo, calcado numa base quase monocultora, produtora de carne e lã em passado distante e de carne e arroz na última metade de século. Portanto, não mudou de produtos, não diversificou sua base econômica e nem alterou a sua estrutura social e de propriedade da terra, restringindo as possibilidades de expansão econômica.⁴

Nada é mais revelador do declínio relativo da Região Sul do que a série representativa (Tabela 3) da sua participação no produto industrial do RS. O parque in-

² O conceito de subdesenvolvimento foi concebido para distinguir, *grasso modo*, as nações pobres das nações ricas. Embora haja divergências sobre as causas do subdesenvolvimento entre os autores — ver a opinião de diversos autores em Agarwala e Singh (1969) — que participaram desse debate, restou uma noção suficientemente clara para distinguir os padrões de renda, riqueza e situação social entre países. A dinâmica que determina os níveis de prosperidade e pobreza entre nações se reproduz no interior das economias nacionais, configurando quadros de disparidades em diversas dimensões. Por essa razão, neste texto, usaremos a noção de subdesenvolvimento para denominar alternativamente as regiões deprimidas ou com tendência à estagnação econômica em oposição ao padrão alcançado por outras regiões do Estado, consideradas prósperas ou desenvolvidas para os padrões vigentes no País.

³ A delimitação original das macrorregiões pode ser encontrada em Alonso, Bandeira e Benetti (1994, p. 213-229).

⁴ A Tabela 2, representativa da *performance* da agropecuária das três macrorregiões, revela uma perda relativa de participação da Região Nordeste, à medida que essa se transformava em uma economia de caráter urbano-industrial. As demais regiões apresentaram resultados distintos em função de contarem com estruturas agrárias diferentes. A Macrorregião Norte, onde predomina a média e a pequena propriedade, apresenta um perfil de produtos muito mais diversificado, calcado na produção de grãos (soja, milho, trigo, feijão) e uma gama ampla de produtos derivados do leite, das aves e dos suínos; enquanto a Sul, quase monocultora, se sustenta basicamente da carne bovina e do arroz.

dustrial que se formou nessa parte do Estado nunca conferiu à mesma o *status* de região industrializada. Todavia chegou a gerar um terço do produto do setor no Rio Grande do Sul, no início dos anos 40. Nas décadas seguintes, experimentou um persistente processo de desindustrialização relativa, tendo atingido a marca de 9,6% em 2001.⁵ A base do parque manufatureiro processava os produtos da agropecuária regional, como as carnes (bovina e ovina), o arroz e a lã. Outros ramos industriais se desenvolveram, protegidos pelas barreiras de transporte, tendo sucumbido à concorrência de produtores de outras regiões, quando a malha rodoviária alcançou todos os pontos do território estadual. Em contrapartida, as demais macrorregiões (Nordeste e Norte) foram as grandes beneficiárias da expansão industrial ocorrida no Estado. A Região Nordeste já liderava a produção industrial⁶ desde o início da série, devido a diversos fatores que a tornavam mais interessante na atração de investimentos industriais.

Tabela 1

Participação relativa das Regiões Nordeste, Norte e Sul no PIB do RS — 1939-2001

ANOS	REGIÃO NORDESTE	REGIÃO NORTE	REGIÃO SUL
1939	33,03	28,65	38,33
1949	35,07	34,23	30,06
1959	40,14	30,40	29,43
1970	47,86	28,17	23,95
1980	51,20	25,20	23,09
1990	54,87	25,89	19,24
1997	53,13	28,38	17,60
1998	52,08	28,56	19,36
1999	53,11	27,98	18,91
2000	56,38	26,42	17,20
2001	54,53	27,72	17,75

FONTE: FEE.

⁵ Alguns centros urbanos, como Pelotas, Santana do Livramento, Uruguaiana e Bagé, por exemplo, que desempenharam importante função industrial na Região, passaram por processo de desindustrialização absoluta nesse período.

⁶ A macrorregião Nordeste abrange a Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) e a Aglomeração Urbana do Nordeste (Aune), justamente as duas aglomerações mais industrializadas do Estado, que configuram o que muitos autores chamam de "eixo Porto Alegre-Caxias do Sul". A participação, que era de 47,57% em 1939, cresceu até a atingir 70,35% em 2001. Deve-se salientar que o grande salto ocorreu entre 1939 e 1970, conforme mostra a Tabela 3.

Tabela 2

Participação relativa das Regiões Nordeste, Norte e Sul no PIB agropecuário do RS — 1939-2001

ANOS	REGIÃO NORDESTE	REGIÃO NORTE	REGIÃO SUL
1939	16,77	44,12	39,11
1949	16,56	53,43	31,02
1959	13,50	52,69	33,79
1970	11,77	54,03	33,18
1980	10,95	49,95	39,08
1990	13,87	52,73	33,41
1997	14,03	53,94	32,03
1998	13,90	53,51	32,59
1999	14,10	51,25	34,66
2000	14,55	54,47	30,98
2001	13,62	54,63	31,76

FONTE: FEE.

Tabela 3

Participação relativa das Regiões Nordeste, Norte e Sul no PIB industrial do RS — 1939-2001

ANOS	REGIÃO NORDESTE	REGIÃO NORTE	REGIÃO SUL
1939	47,57	17,85	34,57
1949	51,15	21,53	27,33
1959	55,06	19,29	25,63
1970	70,20	16,28	13,50
1980	68,21	16,46	15,31
1990	69,96	17,24	12,81
1997	65,61	22,96	11,13
1998	66,15	22,44	11,41
1999	67,95	21,87	10,18
2000	71,81	19,03	9,16
2001	70,35	20,05	9,60

FONTE: FEE.

Tabela 4

Participação relativa das regiões Nordeste, Norte e Sul no PIB terciário do RS — 1959-2001

ANOS	REGIÃO NORDESTE	REGIÃO NORTE	REGIÃO SUL
1959	48,79	22,66	28,53
1970	52,80	22,79	24,39
1980	54,77	23,07	22,14
1990	51,03	27,18	21,79
1997	52,61	26,30	21,10
1998	52,04	26,32	21,63
1999	52,34	26,36	21,30
2000	53,57	25,73	20,70
2001	53,24	26,19	20,57

FONTE: FEE.

Dentre os fatores mais decisivos, pode ser relacionado a formação social, na qual a distribuição da propriedade e da renda, desde o início, foi mais democrática do que no Sul agropastoril. Disso decorreram a formação de um mercado interno regional mais vigoroso do que em outras partes do Estado, a formação de economias de aglomeração e de urbanização muito favoráveis aos capitais industriais, a facilidade de acesso e de infraestrutura e uma boa localização com relação aos mercados de outras regiões do País. A macrorregião Norte também ganhou algum espaço na produção industrial, atingindo 20,05% em 2001, tendo partido de 17,85% em 1939. Do ponto de vista regional, o que distingue o Norte do Nordeste é que, na primeira região, o avanço industrial ocorreu de forma dispersa em alguns poucos centros urbanos, enquanto, na outra, a concentração recrudescceu, depois de um período (1970-97) que parecia indicar uma reversão da polarização, como se preconizava para o Brasil (Azzoni, 1986).

Tendências semelhantes às da indústria podem ser observadas na Tabela 4, com relação às atividades do Setor Terciário. A série é mais curta, mas, mesmo assim, é suficiente para revelar a queda relativa da participação da Região Sul e o avanço tanto da Norte quanto da Nordeste.

O baixo crescimento da economia da Região Sul por um longo período acabou por se refletir na rede urbana regional, que teve seus principais centros deslocados das posições mais elevadas da hierarquia urbana do Estado. Em 1950, a Região Sul possuía quatro cidades (Pelotas, Rio Grande, Santa Maria e Bagé) entre as cinco maiores do Estado, passando a ter, em 2000, somente uma cidade (Pelotas) nesse rol. Do ponto de vista regional, houve um retrocesso relativo certamente.

Esse quadro de disparidades, entretanto, encobre situações desiguais no interior das macrorregiões, devido ao grau de agregação territorial adotado. Isso pode levar a equívocos muito comuns em nosso meio, segundo os quais o RS possui um sul pobre e um norte (norte mais nordeste) rico.

Examinemos agora o mesmo fenômeno estudado com base em uma divisão regional com 24 regiões. Trata-se de alguns resultados do estudo desenvolvido sob encomenda da Secretaria de Coordenação e Planejamento do RS⁷ sobre as desigualdades regionais no Es-

tado. As 24 regiões consideradas são as definidas pelos Coredes. O estudo abrangeu o período 1990-02 e compreendeu uma avaliação que contemplou o desempenho econômico e social de cada região. Disso resultou a definição de cinco categorias⁸ de regiões, refletindo características similares de desenvolvimento econômico e social e de potencialidades.

Conforme esse estudo:

“Os Coredes considerados Líderes (Serra, Vale do Caí, Vale do Taquari e Vale do Rio dos Sinos) apresentam potencialidades mais elevadas do que a média estadual e índices sociais muito acima da média do estado, geram 34% do PIB do RS e 24% da população. Os Coredes definidos como Emergentes (Vale do Rio Pardo e Fronteira Noroeste) têm apresentado alto desenvolvimento econômico, mas têm potencialidades abaixo da média estadual, baixos índices sociais e posição de risco em relação ao seu desenvolvimento, geram 7% do PIB e abrigam 6% da população estadual. Os Coredes classificados como Estáveis (Paranhana Encosta da Serra, Produção, Metropolitana do Delta do Jacuí e Alto Jacuí) apresentam desenvolvimento aquém do potencial e regiões com índices sociais muito heterogêneos, geram 29% do PIB e abrigam 30% da população do Estado. Os Coredes Aspirantes (Norte, Nordeste, Centro Sul, Noroeste Colonial e Médio Alto Uruguai) registram potencial inferior à média do estado, desenvolvimento abaixo da média estadual, mas acima do esperado, e índices sociais menores do que a média do estado, produzem 9% do PIB e detêm 10% da população do RS. Por fim, os Coredes denominados Incertos (Hortênsias⁹, Campanha, Central, Litoral, Fronteira Oeste, Jacuí Centro, Alto da Serra

do este texto for encaminhado para publicação, o relatório do projeto já tenha sido tornado público. Os excertos utilizados neste texto foram extraídos do Sumário Executivo **Estudos de Desenvolvimento Regional e Logística para o RS — Etapa de Avaliação — Componente 1-Desenvolvimento Regional**.

⁸ As categorias refletem uma hierarquia dos mais aos menos desenvolvidos: Regiões Líderes, Regiões Emergentes, Regiões Estáveis, Regiões Aspirantes e Regiões Incertas (Consórcio Booz-Allen-FIPE-HLC, 2005, p. 41).

⁹ Esse não é o primeiro estudo que aponta o Corede Hortênsias como sendo uma área com *performance* econômica característica de região subdesenvolvida e com índices sociais muito

⁷ O estudo é parte do Programa de Apoio ao Combate às Desigualdades Regionais no Rio Grande do Sul e está sendo desenvolvido pelo Consórcio Booz Allen-FIPE-HLC (2005). Os resultados do trabalho ainda não foram publicados, tendo sido cedidos ao autor em caráter confidencial. É possível que, quan-

do Botucaraí, Missões e Sul) são os que estão em pior situação sob todos os aspectos. Apresentam baixo desenvolvimento econômico e baixo potencial associados a índices abaixo da média estadual, geram 21% do PIB e abrigam 30% da população do Estado” (Consórcio Booz Allen-FIPE-HLC, 2005, p. 41).

Essa classificação mostra claramente que o lado perverso das desigualdades — o baixo crescimento, a estagnação e os índices sociais baixos — estão disseminados por todo o território do Estado, contrariando a assertiva “norte rico-sul pobre”.¹⁰

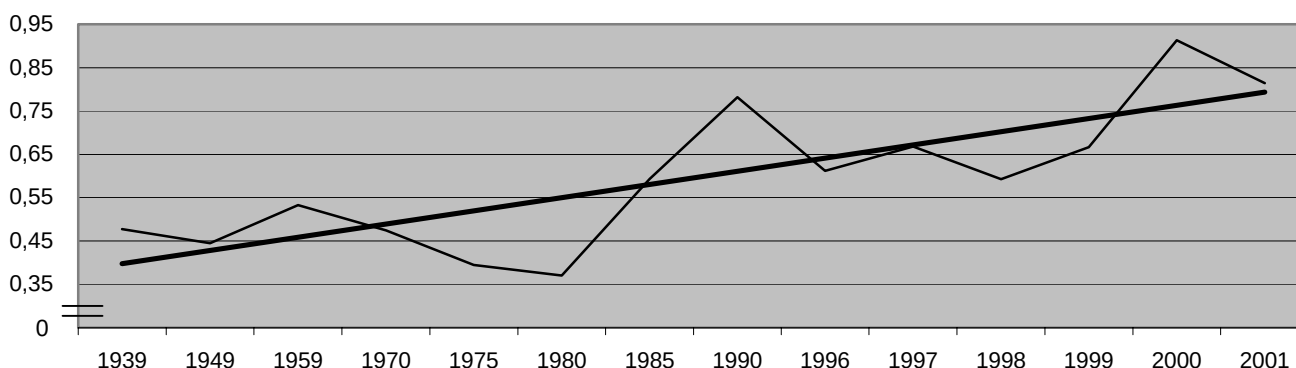
Tomando agora uma divisão regional cuja unidade seja o município e calculando um indicador de desigualdade do tipo Vw (Williamson, 1977)¹¹ para uma série longa (1939-01), em anos selecionados, podemos observar, no Gráfico 1, o comportamento das desigualdades

intermunicipais de renda *per capita*. Conclui-se que há alternância entre períodos de convergência e de divergência entre os padrões de renda municipal.

Todavia, ajustando uma reta para verificar a tendência no longo prazo, verifica-se um persistente aumento das desigualdades de renda entre os municípios gaúchos. Não há nenhuma razão para acreditar que, em recortes territoriais mais agregados, a tendência seja diferente. Portanto, existem, no Rio Grande do Sul, disparidades regionais que se têm ampliado persistentemente ao longo das últimas seis décadas, revelando que há estruturas econômicas cristalizadas nas áreas mais pobres que acabam por impedir que forças econômicas e sociais dinâmicas conduzam essas economias para a rota da expansão econômica. É um **velho problema** em algumas regiões já com idade secular e em outras com existência semi-secular.

Gráfico 1

Coefficiente de desigualdade (Vw) — 1939-2001



FONTE: FEE/NERU.

baixos. Isso é o que os indicadores mostram há muitas décadas. Ainda não se sabe o quê, mas alguma coisa há de errado nisso tudo. As hipóteses mais prováveis, mas ainda não comprovadas, é de que as bases de dados disponíveis não contemplam parte considerável da atividade econômica, porque operam na informalidade, isto é, fora do alcance dos registros formais e fiscais, ou ainda, de que o grau de heterogeneidade leve o desempenho das áreas mais pobres desse Corede a afetar negativamente o resultado do todo. Conclui-se, dessa forma, que os valores relativos ao Corede Hortênsias estejam bem mais subestimados do que a média estadual.

¹⁰ Observe-se que há recortes territoriais pobres (Incertos) no interior da macrorregião Nordeste (Corede Litoral) e da macrorregião Norte (Alto da Serra do Botucaraí e Missões). Na categoria dos Aspirantes, também considerados pobres, estão incluídos os Coredes da Macrorregião Norte (Norte, Nordeste, Noroeste Colonial e Médio Alto Uruguai).

¹¹ O coeficiente Vw é um indicador ponderado de variação que mede a dispersão dos níveis de renda *per capita* municipal re-

lativamente à média estadual, nesse caso, sendo cada desvio regional ponderado pela participação do respectivo município na população do Estado. Assim sendo, quanto maior for Vw, maior será o diferencial da renda em termos espaciais.

2 - Alguns condicionantes essenciais para a retomada do desenvolvimento em regiões pobres

A questão central a ser resolvida é reduzir para padrões minimamente aceitáveis o subdesenvolvimento de alguns recortes territoriais (regiões) do Estado e, com isso, diminuir substancialmente a exclusão e a pobreza individual, alçando os segmentos mais carentes da população local à condição de cidadania plena. Trata-se de um projeto arrojado, complexo e difícil de ser implementado, mas, certamente, com resultados mais animadores do que os obtidos até agora nesse campo. A decisão de enfrentar, de fato e de frente, o problema das disparidades regionais e sociais exige uma postura política nova, dotada de valores que impliquem obrigatoriamente soluções para problemas crônicos que nos cercam e que levem em conta algumas condições essenciais no trato do subdesenvolvimento.

A primeira condição refere-se à consciência, à clareza e à convicção da necessidade de mudanças estruturais¹², em sentido amplo, para alcançar os padrões e resultados desejados.¹³ Já temos certeza de que mudanças na margem, tópicas e envoltas por pesados esquemas de *marketing* político são insuficientes e geradoras de frustrações e desesperanças coletivas; quase sempre acabam por reforçar aquilo que queriam combater, as desigualdades.

A segunda condição é a crença de que a construção do desenvolvimento deve ser para **todos**. Todos os

segmentos sociais, empresariais e políticos devem ter a oportunidade de **participar** dessa construção, ainda que com diferentes intensidades e papéis, ao longo do tempo. Essa condição traz implícita a idéia de que a **inclusão** deve ser o centro de qualquer esforço de desenvolvimento.

A terceira condição refere-se aos diferentes tempos de discussão, planejamento, execução e obtenção dos resultados do desenvolvimento. Ainda que seja possível obter alguns resultados nos curto e médio prazos, esses ganhos mais imediatos, todavia, dificilmente serão suficientes para promover as mudanças necessárias. Na verdade, modificações profundas nas estruturas econômicas e sociais são obtidas em prazos mais longos (Neri, 2002, p. A13). Portanto, certamente ultrapassam os horizontes de tempo de gestão política e até da existência das pessoas. Por conseguinte, a superação do subdesenvolvimento, definitivamente, não é tarefa para imediatistas.

A quarta condição é evitar posicionamentos “juvenis” ao tratar das questões próprias do subdesenvolvimento. Nesse sentido, há dois tipos de ingenuidade que não devem estar presentes nos esforços pelo bem-estar. A primeira ingenuidade é pensar que seja possível alcançar padrões decentes de bem-estar somente com políticas públicas, isto é, através da ação do Estado. A segunda ingenuidade, mais sedutora e, ao mesmo tempo, mais perigosa, é imaginar que o livre funcionamento das forças do mercado, com mobilidade plena de capitais e força de trabalho, seja suficiente para atingir os padrões desejados de desenvolvimento.¹⁴

A quinta condição refere-se à controvérsia “endogenia¹⁵ versus exogenia”, muito comum entre os formuladores de políticas do Rio Grande do Sul, nas últimas décadas. Geralmente, as divergências entre esses dois aspectos do desenvolvimento têm razões muito mais ideológicas do que teóricas ou práticas. A ortodoxia adotada em relação aos aspectos tanto endógenos quanto exógenos do desenvolvimento regional pode levar a equívocos que produzam resultados inferiores aos esperados. Não é possível acreditar que possa haver regiões que tenham capacidade endógena absoluta para

¹² A noção de mudança estrutural, nesse caso, está vinculada a modificações na economia e na sociedade que tenham como consequência o aumento da produção, da produtividade e o aprofundamento da diversificação produtiva até onde as potencialidades locais permitam. No campo social, o aumento efetivo da participação e da inclusão de parcelas significativas da população excluída representa uma mudança estrutural importante, cujos desdobramentos levarão, inevitavelmente, a outras transformações no campo da educação, da saúde e em outros serviços públicos.

¹³ Uma região pode elevar o seu desenvolvimento, mas apenas em relação a si própria em tempos passados e, ainda assim, manter ou ampliar a sua distância dos níveis das áreas mais desenvolvidas. Pode estabelecer como objetivo atingir o padrão das regiões mais avançadas do estado ou do país, ou ainda, estabelecer um padrão superior a todos os demais, definido social e coletivamente.

¹⁴ Jeffrey Sachs, em seu estudo sobre “a cura da pobreza” para as Nações Unidas e em entrevista à **Veja** (Sachs, 2005, p. 17), afirma: “As forças do mercado não bastam para sustentar o desenvolvimento se não houver investimento público em áreas críticas como infra-estrutura, saúde, educação, pesquisa e tecnologia”.

¹⁵ Sobre o paradigma do desenvolvimento endógeno, ver Barquero (2001, capítulos 2, 3 e 4).

se desenvolver ou que dependam somente de fatores exógenos para se dinamizar. Na verdade, são a realidade de cada recorte regional e as opções coletivas da sociedade que definirão a combinação ideal de elementos endógenos e exógenos a serem acionados para superar os problemas do subdesenvolvimento.

A inobservância de uma ou mais dessas cinco condições, em geral, faz parte do que denominamos “soluções convencionais”, ou seja, os esforços que não têm sido capazes de reverter cenários de subdesenvolvimento de uma ou mais regiões. É comum, em nosso meio, tentar mitigar as disparidades regionais com medidas típicas, isoladas, como, por exemplo, dotação de mais crédito para determinadas áreas, mais gasto público ou, ainda, incentivos fiscais. As experiências brasileira e gaúcha são suficientes para nos ensinar que essa terapêutica é absolutamente insuficiente, por isso mesmo considerada convencional, dado que as desigualdades atingem caráter endêmico, como foi visto na primeira seção deste texto.

3 - Reflexões em torno de possibilidades de diminuição das disparidades regionais no Rio Grande do Sul

3.1 - Soluções “convencionais” para reduzir as disparidades regionais

É longa a existência das disparidades regionais no País. Trata-se de um fenômeno que se manifesta em várias dimensões, que vai desde o território nacional até recortes intra-urbanos. Não é possível afirmar que a sociedade nacional seja indiferente ao problema, dado que muitos programas de combate às desigualdades já foram adotados, alguns de grande porte, pelos governos em geral no País e no Estado. Apesar desses esforços, os resultados podem ser considerados modestíssimos.¹⁶

¹⁶ O exemplo mais acabado foi o esforço da União para superar o subdesenvolvimento do Nordeste brasileiro durante muitos anos, mediante a alocação de grande volume de poupança, através

As causas desse fracasso estão relacionadas a equívocos freqüentes e comuns na formulação e na execução dessas políticas. Denominamos essas experiências de soluções “convencionais”, no sentido de que têm muito em comum, são repetitivas e incapazes de provocar as mudanças esperadas.

Em geral, as soluções “convencionais” são eivadas de expectativas de resultados no curto prazo, ainda que, no discurso, apareça a compreensão de que os médio e longo prazos sejam horizontes admissíveis. As soluções “convencionais” são reducionistas, na medida em que simplificam, muitas vezes equivocadamente, a problemática do subdesenvolvimento regional. Essa postura tem levado à adoção de soluções parciais e simplistas para problemas que abrangem a “totalidade” regional e que, por isso mesmo, envolvem certo grau de complexidade. Tais formulações têm-se revelado insuficientes mesmo para superar problemas setoriais, sendo, portanto, incapazes de gerar e difundir forças dinâmicas ao longo da economia regional.

É exemplo dessa simplificação indevida a crença de que os problemas regionais são causados por falta de crédito ao setor privado ou por razões fiscais. Isto é, o Estado gasta menos do que arrecada na região, provocando vazamentos que são fatais para o desenvolvimento. Incluem-se também entre as soluções do tipo convencional aquelas que têm pouca ou nenhuma aderência à economia local ou regional, algumas delas chegando a se destacarem pelo exotismo que as caracteriza.

Selecionamos cinco exemplos desse tipo de proposta. Primeiramente, a proposição de instalação de uma planta siderúrgica em Uruguaiana, aproveitando a oferta de gás natural originário da Argentina. Proposta semelhante (siderurgia)¹⁷ foi implementada em Santa Maria, durando menos de dois anos. Outro exemplo representativo é a Zona de Processamento de Exportação (ZPE) localizada em Rio Grande: nunca saiu do “chão”. “Notável” foi o projeto implementado em Erechim, tendo como finalidade o oferecimento de uma alternativa de renda complementar para as pequenas propriedades da região, portanto, cheio de boas intenções. Trata-se de um ranário

do Fundo de Investimento do Nordeste (Finor), para projetos industriais, como forma de elevar a renda e o emprego regional, aproximando-o da média nacional.

¹⁷ A Siderúrgica de Santa Maria (Sidesma) foi concebida e projetada com o apoio técnico da Universidade Federal de Santa Maria (UFSM) e da comunidade empresarial da Cidade. O capital era de empreendedores locais. Chegou a contratar 30 empregados, e a expectativa era atingir 100 trabalhadores com a expansão projetada. A matéria-prima era constituída por sucata adquirida na região.

(espécie touro gigante), que durou de 1995 a 2002, tendo sido desativado por ter um custo de manutenção muito caro para os cofres municipais, devido ao manejo especializado e aos cuidados administrativos exigidos (Ferreira, 1995, p. 12). Por fim, a já sesquicentenária, atraente e até agora inviável proposição da hidrovía para ligar os rios Uruguai e Jacuí (Hidrovía..., 1992, p. 36).

Outra simplificação muito comum é atribuir as dificuldades regionais à excessiva presença do Estado na economia da região. Graves equívocos têm ocorrido em localidades que concluem que os problemas se resolvem com a atração de empreendimentos industriais. Para tanto, destinam todas as suas energias e capacidade para atrair esses capitais organizando distritos industriais¹⁸, abrindo mão de receita pública (isenções tributárias), fazendo doações de terrenos, etc. Depois de 10, 15 ou 20 anos, esses locais podem se tornar menos industriais do que quando iniciaram essas políticas.¹⁹

3.2 - Novas formulações no encaminhamento de soluções para reduzir as desigualdades regionais

A primeira condição necessária para o desenho de uma nova estratégia para reduzir as disparidades regionais é ter a clara compreensão de que há diversas instâncias e dimensões a serem consideradas, ao se pensar e construir soluções para o âmbito regional. A mesma atenção deve ser empregada, ao se organizar a execução das ações. Esses cuidados são importantes, porque as propostas abrangerão, obrigatoriamente, diversos setores, escalas e custos, envolverão múltiplos agen-

tes, públicos e privados, e afetarão variados interesses de grupos e classes sociais.

A segunda condição a ser levada em conta pelas lideranças desse processo é que o desenvolvimento pretendido deve ser uma tarefa de todos e para todos. Sendo essa condição, praticamente, uma premissa, é vital que se promova um amplo processo de participação social na construção, implementação e controle das propostas que pretendem superar o subdesenvolvimento do lugar. A mobilização da comunidade organizada²⁰ para ser protagonista na construção do desenvolvimento não é um trabalho fácil. Todavia, o seu papel é vital para que os resultados esperados sejam alcançados. Nesse sentido, várias experiências de participação vêm sendo desenvolvidas, desde a redemocratização do País. Elas vão desde a instituição de conselhos de representação da comunidade em setores determinados, como a saúde e a educação, passando por conselhos de representação mais ampla, como os Coredes, até a prática dos orçamentos participativos. São exemplos de democracia direta (participativa), complementares aos mecanismos da democracia representativa.

Apesar da evolução observada, tais mecanismos necessitam ser continuamente aperfeiçoados, pois se trata de uma construção permanente. O importante é que esses espaços constituam áreas, **públicas não estatais**, onde a cidadania e as instituições construam articulações, formulações e deliberações sobre os problemas regionais. Portanto, não se trata de instâncias executivas.²¹

A superação do subdesenvolvimento regional implica a escolha de uma combinação de iniciativas, projetos e medidas que seja capaz de iniciar um processo de expansão socioeconômica que se reproduza ampliadamente ao longo do tempo. Essa é uma ati-

¹⁸ Os distritos industriais têm sido implementados na expectativa de que funcionem como fator de atração de empreendimentos industriais para o município ou para a região. Na verdade, eles tendem a cumprir esse papel, com maior frequência, em aglomerações urbanas, em especial nas metropolitanas. Nesses casos, cumprem um duplo papel. De um lado, desempenham importante função no ordenamento urbano dessas formações, contribuindo, quando bem concebidos, para a eficiência do sistema urbano. De outro lado, representam localizações privilegiadas para atividades industriais e correlatas, que encontram nesses lugares segregados a oferta de infra-estrutura necessária à sua reprodução, ao mesmo tempo em que se beneficiam das economias de aglomeração e urbanização típicas dessas formações. Já nas cidades pequenas e médias, o papel dos distritos industriais está mais vinculado ao ordenamento urbano, tendo pouca capacidade de atração de empreendimentos.

¹⁹ Ver, a esse respeito, o caso, que pode ser considerado "clássico", de Santa Maria em Alonso (1987).

²⁰ Comunidade organizada corresponde ao que Putnam (1996, p.101) chama de comunidade cívica. Na visão desse autor: "Numa comunidade cívica, a cidadania se caracteriza primeiramente pela participação nos negócios públicos. 'O interesse pelas questões públicas e a devoção às causas públicas são os principais sinais de virtude cívica, diz Michael Walzer'". A participação da cidadania manifesta-se através de um conjunto de instituições de natureza econômica ou não, como: instituições desportivas, associações culturais, sindicatos, partidos políticos, jornais, associações profissionais, dentre outros (Paiva, 2004, p. 113).

²¹ A questão da execução das políticas nos âmbitos local e regional tem sido muito discutida entre os analistas regionais, resultando em posições distintas a respeito. Consideramos que a execução das políticas e dos projetos deve ser operada pelos múltiplos organismos públicos, no âmbito de suas competências. Em muitos casos, haverá a necessidade de essas instituições atuarem articuladas em parcerias, que podem assumir as mais diferentes formas.

tude que se contrapõe à adoção de ações isoladas, setoriais, tópicas, com efeitos pontuais e limitados, que quase sempre se esvaem no tempo. A formulação dessas iniciativas, desses projetos e dessas medidas pode ser reunida em, pelo menos, duas categorias. De um lado, os projetos relativos à capacidade produtiva local, determinada pelo investimento privado; de outro, as medidas mais diretamente ligadas à capacidade sistêmica, em geral de competência do setor público. Neste texto, trabalharemos com essas duas categorias, para facilitar a discussão. Obviamente, na prática, tudo deve ser tratado de forma integrada.

Do ponto de vista da economia privada, a formulação do projeto para atacar o subdesenvolvimento local e/ou regional deve ser precedida de um criterioso diagnóstico socioeconômico e de uma avaliação das potencialidades de cada lugar. Nesse sentido, Paiva (2004) sugere, corretamente, que essa avaliação seja realizada, num primeiro momento, com os dados secundários disponíveis, o que permite delinear um primeiro cenário da situação, mas ainda insuficiente para definir todos os gargalos e as potencialidades regionais. Segundo esse autor, uma avaliação mais fina pode ser obtida mediante pesquisa direta e através de uma avaliação da percepção dos agentes privados locais sobre as dificuldades da estrutura econômica e das suas possibilidades futuras. Nosso entendimento é que esse método é importante, mas ainda insuficiente, pois não permite a descoberta de potencialidades que nunca foram exploradas na região.²²

O trabalho de avaliação da situação socioeconômica, de busca das potencialidades e de gestão coletiva — da melhor proposta “a la Paiva” para superar os gargalos e as condições de subótimos — leva um prazo que não é curto.²³ Enquanto essa árdua tarefa é articulada e desenvolvida, há, pelo menos, três outras

que, necessariamente, estarão incluídas em qualquer proposta e que, portanto, podem ser iniciadas a qualquer tempo. São medidas que este autor considera **indispensáveis, essenciais e prioritárias** em qualquer esforço de desenvolvimento regional. A primeira refere-se às finanças municipais e estaduais. A segunda é relativa ao sistema educacional como um fator poderoso de estímulo ao desenvolvimento. Por fim, a revitalização das cidades da região, tendo como base o fato de que se trata do lugar onde a maioria da população vive e do espaço de excelência para a acumulação de capital.

O tema das finanças municipais ou do custo dos governos locais e os resultados de sua ação é dos mais delicados e, por isso mesmo, dos mais relevantes. Trata-se da esfera de governo mais próxima da população, com competência institucional para governar o município, com orçamento próprio e com outros instrumentos que permitem influir nos destinos da vida local. É óbvio que há limites financeiros e legais às ações dos governos locais.²⁴ Todavia deve-se admitir que há espaço para avançar no sentido de preparar o local e, por extensão, a região para dias melhores.

Há duas possibilidades para melhorar a saúde financeira municipal. A primeira é elevar a arrecadação, nos limites da capacidade tributária local, introduzindo mecanismos de progressividade e seletividade, quando possível, em tributos e preços de sua competência. É possível que existam localidades em que esse caminho não seja viável, devido aos limites impostos pelo próprio subdesenvolvimento do lugar. Nesses casos, essa proposta não tem sentido. A segunda refere-se à melhoria da qualidade do gasto, tendo como objetivo fazer mais com o mesmo volume de recursos. Nesse sentido, contratos com fornecedores, prestadores de serviços e empreiteiros de obras devem ser renegociados, quando possível, e os novos, negociados em outras bases, que assegurem custos menores para o governo local, ampliando, em alguma medida, a capacidade de gasto público. Essa proposta pode parecer tanto ingênua quanto inviável, porque exigirá uma postura diferenciada dos governantes, que pode implicar custos de ordem política. Esses custos tendem a ser menores, se os agentes políticos atuarem com transparência e buscando a participação comunitária justamente nas medidas mais amargas.

²² Se fôssemos identificar potencialidades a partir das cadeias existentes e da percepção dos agentes locais na fronteira do Brasil com o Uruguai, no final dos anos 60 e no início dos 70, não teríamos percebido a potencialidade da região para a vitivinicultura. Ela não existia lá. Foi a percepção de agentes externos que identificou essa potencialidade, introduzindo essa atividade na região. Até agora, a evolução dessa cadeia indica que ela veio para ficar, para enraizar-se na região.

²³ Esse tipo de trabalho exige instituições com qualificação técnica, nem sempre disponível nas regiões deprimidas. Para preencher essa lacuna, Paiva (2002, p. 269) propõe a “(...) constituição de Agências de Desenvolvimento Regional (ADRs) que tenham um enraizamento tal nas distintas regiões que possam transcender às flutuações político-partidárias, garantindo continuidade (e confiança na continuidade) dos mais distintos programas”. É uma proposta para ser pensada e discutida mais detalhadamente, antes da sua adoção.

²⁴ O autor não desconhece nem considera irrelevantes as limitações impostas às esferas municipal e estadual pelo pacto federativo vigente. A luta por um pacto federativo de acordo com as necessidades do País deve continuar na pauta das instituições regionais e locais.

Essa atitude exigirá dos agentes políticos “de plantão” uma capacidade maior de gestão, uma liderança mais efetiva sobre a população e sobre os servidores públicos. Sem a adesão dos servidores públicos, será muito difícil empreender uma mudança desse tipo. Portanto, compete aos agentes políticos o papel de seduzir o funcionalismo, qualificando-o e valorizando-o, mostrando-lhe a sua importância na vida do município e, com isso, tornando-o personagem ativo das mudanças.

A situação das finanças do Governo do Estado é mais complexa, pois, além dos problemas estruturais do ponto de vista fiscal²⁵, há um comprometimento com a dívida contraída junto à União, que reduz a capacidade de qualquer margem de manobra para os governantes.²⁶ Mesmo assim, o Governo Estadual tem toda uma estrutura montada para prestar os serviços de educação, saúde, segurança, assistência social, cultura e ciência e tecnologia. As margens de manobra são muito estreitas, mas, certamente, algum espaço há para aumentar a produtividade em determinadas áreas, em especial nas regiões subdesenvolvidas.

O segundo conjunto de medidas **indispensáveis, essenciais e prioritárias** em qualquer formulação que pretenda reduzir as disparidades regionais são relativas à área da **educação**. Não é à toa que as regiões ou os países pobres detêm grande parte da população com

baixíssimos índices de educação formal e com altas taxas de analfabetismo. Portanto, a priorização da educação deve representar uma cruzada para as administrações (municipais e estadual) nas regiões subdesenvolvidas. Essas instâncias devem esgotar todos os esforços no sentido de melhorar a qualidade do ensino e elevar a produtividade do sistema. Para tanto, se for necessário, devem estabelecer parcerias com as universidades, atuantes nas regiões. Dessa forma, estarão potencializando os resultados e encurtando os prazos para a obtenção dos mesmos.

As questões relativas à educação como um fator imprescindível ao desenvolvimento são amplas e complexas para serem tratadas em sua totalidade no âmbito deste texto. Por essa razão, abordaremos alguns aspectos que julgamos relevantes para os propósitos deste estudo. Quando falamos em educação como um fator de desenvolvimento, não estamos nos referindo apenas à preparação da população para o mercado de trabalho, mas também, e principalmente, para a vida em geral. Em outras palavras, o objetivo amplo é uma formação para o exercício da cidadania.

O novo nessa formulação é ter como objetivo “erradicar”²⁷ o analfabetismo no município e, por extensão, na região, ainda que essa tarefa ultrapasse o horizonte eleitoral. Simultaneamente, outro objetivo deve ser perseguido, qual seja, o da universalização do ensino fundamental, melhorando as escolas, do ponto de vista material e de recursos humanos, mediante cursos de atualização e através de progressiva adequação salarial do corpo docente.²⁸ Em síntese, o que se pretende é que, paulatinamente, os ensinamentos fundamental e médio atinjam qualidade igual ou superior ao vigente nas localidades ou regiões mais prósperas, sendo capazes de assegurar uma elevação do tempo médio dos indivíduos na escola. Não é um sonho. Isso é possível, se houver o compromisso político de superar o subdesenvolvimento.

²⁵ Um item que tem ocupado espaço crescente no gasto público estadual é a despesa com os inativos, atualmente já ultrapassando o custo com o pessoal ativo, tudo a cargo do Tesouro do Estado. Trata-se de uma das deformações do setor público, fruto da imprevidência ocorrida no passado. Uma das soluções passa pela formação de um fundo para os novos servidores, a partir de contribuições destes e do próprio Tesouro. O efeito desse fundo sobre as finanças estaduais será um aumento da despesa nos primeiros anos e uma progressiva redução à medida que o tempo passa. Efeito substantivo, portanto, somente no longo prazo.

²⁶ Uma possibilidade de ampliar parcialmente a capacidade de gasto do setor público estadual, em geral rechaçada pela União, é uma renegociação da dívida pública do Estado, na qual estivesse contemplada uma redução do percentual de comprometimento da Receita Corrente Líquida com amortização e serviço da dívida. A contrapartida do compromisso para com a União seria dada por uma ampliação dos prazos. Considere-se que, do contrato original que previa 30 anos para pagamento do débito, já terão se passado nove anos, tempo considerável para se fazer uma avaliação do comportamento dos estados no cumprimento desse contrato. Consideramos que a renegociação desses contratos deva ocorrer em 2007, já com as novas administrações da União e dos estados. Santos (2005, p.143-144), além de propor uma redução da prestação, sugere ainda a troca do indexador, de IGP-DI para IPCA, retroativo a 1999, para fazer com que os pagamentos reduzam a relação dívida/receita líquida real. No mesmo sentido, a renegociação deve abranger taxas de juros menores do que as até aqui praticadas.

²⁷ O termo “erradicar” deve ser relativizado. Na verdade, os índices de analfabetismo têm diminuído, nas últimas décadas, em nosso meio, em especial na faixa dos sete aos 14 anos e nas regiões mais desenvolvidas. Há, todavia, incidência importante de analfabetismo funcional, o que opera no sentido de impedir a erradicação do mal. Outra barreira à erradicação do analfabetismo está nas faixas etárias mais avançadas da população rural, que teriam grandes dificuldades de mobilização para participar de programas de alfabetização de adultos.

²⁸ Sabe-se que muitas localidades já desenvolvem trabalhos nesse sentido. Não é a essas que estamos nos referindo, mas àquelas comunidades que se encontram nos estratos mais baixos da hierarquia educacional do Rio Grande do Sul, que tendem a ser as regiões mais pobres.

Ainda no campo da educação, deve ser destacado o importante papel das escolas técnicas e dos cursos de formação superior específicos, destinados a preparar mão-de-obra para determinadas atividades regionais. São personagens desse cenário, por exemplo, as escolas do Senai, do Sesc e do Senac. A grande maioria das regiões consideradas prósperas teve em sua estrutura educacional o concurso desse tipo de instituição.²⁹ Parece não haver dúvida de que prosperidade regional e índices elevados de educação da população têm relação direta, sendo as segundas uma condição essencial da primeira. Contemporaneamente, uma população educada não pode ser considerada apenas um fator de produção no processo de desenvolvimento, mas também um importante fator de atração de empreendimentos forâneos e elemento decisivo na competitividade regional. Além disso, o alcance de padrões elevados de educação é condição essencial para a redução das disparidades interpessoais da renda.

A terceira tarefa **indispensável, essencial e prioritária** para as áreas estagnadas é o esforço no sentido de **revitalizar as cidades da região**. Pode parecer uma proposta genérica ou até mesmo vaga, mas não é, como tentaremos mostrar a seguir. A cidade constitui, inegavelmente, o maior conjunto de ativos materiais acumulados pela sociedade regional, mesmo nas regiões de predominância agropecuária. No Rio Grande do Sul, existem cidades que, em épocas passadas, experimentaram o apogeu em função do crescimento econômico da região do entorno, em determinadas fases da sua história. Tal prosperidade, todavia, vem sendo corroída pelos efeitos da crise secular que se abate sobre a região. É o caso da rede urbana da Metade Sul do Estado. Há outras regiões, cuja rede urbana não teve a mesma trajetória, mas que apresentam problemas semelhantes,

necessitando um esforço no sentido de aumentar a “eficiência urbana”.

O que entendemos por revitalização urbana, no âmbito deste texto? Em geral, essa idéia está vinculada à realização de grandes investimentos, públicos e privados, em infra-estrutura, renovação de áreas deterioradas, etc. Isso seria muito bom, mas não é possível imaginar esse tipo de intervenção nos dias de hoje, devido às dificuldades fiscais e à crise mais geral. O que estamos propondo é que as cidades das áreas subdesenvolvidas iniciem um trabalho incessante de organização e ordenamento urbano, visando estabelecer bases que assegurem uma expansão urbana equilibrada, o que leva a um barateamento dos custos urbanos.

Na verdade, o que estamos sugerindo é o crescimento e o funcionamento da cidade obedecendo a algum tipo de regramento planejado (Lei de Diretrizes Urbanísticas, Plano Diretor, Código de Obras, etc.) em contraposição aos processos espontâneos de expansão urbana característicos da nossa realidade.³⁰ O planejamento urbano deve ser construído com algum tipo de assistência técnica e com a participação da sociedade organizada. O grau de detalhamento e sofisticação desses instrumentos de gestão deve ser estabelecido de acordo com o tamanho e a complexidade urbana que se estiver tratando. Não estamos propondo a simples elaboração de um Plano Diretor. Estamos propondo a construção de um processo de gestão da cidade que contemple não somente os problemas imediatos, mas também os de longo prazo.

A revitalização urbana implica ainda melhoria na prestação dos serviços públicos em geral, prestados pelo governo local. Nesse sentido, a cidade deve ser rigorosamente limpa, com vias de circulação bem sinalizadas, áreas de recreação (praças, parques e jardins) bem cuidadas, iluminação pública adequada e transporte coletivo — quando for o caso — organizado e controlado pelo poder concedente, de modo a atender aos usuários com conforto e a preços acessíveis.

Para que ter todos esses cuidados? Para que fazer tudo isso? Para que a cidade seja **atrativa e competitiva** ao mesmo tempo, elementos fundamentais para a construção do desenvolvimento, especialmente em áreas subdesenvolvidas. Além disso, **a cidade precisa ser um lugar agradável de se viver**.

Consideramos que essas três áreas — finanças públicas locais, educação e organização da cidade — devem, obrigatoriamente, fazer parte de qualquer plano

²⁹ Tomemos como exemplo três casos para ilustrar essa afirmação: o Vale do Rio dos Sinos (RS) cresceu tendo como base um vigoroso sistema de preparação de mão-de-obra organizada pelo sistema Senai — o Centro Tecnológico do Calçado (1946) e o do Couro (1964) e, mais recentemente, outros cursos em *design* de calçados e componentes na Feevale; o mesmo ocorreu em outro *cluster* coureiro-calçadista, em Franca (SP), que contou com o trabalho desenvolvido no Centro de Tecnologia e Design de Calçados e Componentes (1974), também do Senai, além de inúmeros cursos na universidade local; em Blumenau e em Joinville (SC), há dois *clusters* nas áreas de metal-mecânica e de têxtil e confecções, que também contaram com um forte sistema Senai (1944) e Sesc (1990), que proporcionaram, ao longo dos anos, cursos técnicos nas áreas de metal-mecânica, modelagem em moda, processos têxteis, tecnologia em vestuário, tecelagem, *design*, projeto e produto, dentre outros; além do sistema Senai/Sesc, há ainda a Escola Técnica Tupy, desde 1959, e diversos cursos de nível universitário nas universidades locais.

³⁰ Se a condução da cidade estiver de acordo com o estabelecido no Estatuto da Cidade (Brasil, 2001), já será um grande avanço.

para superar a chaga do subdesenvolvimento. Se não houver plano à vista, bem, nesse caso, esses três temas devem fazer parte da pauta cotidiana local. Não é tudo, mas certamente é muito.

4 - Conclusões

Neste texto, procuramos mostrar o caráter persistente das desigualdades regionais no Rio Grande do Sul. Mais do que isso, desvendar um aspecto pouco discutido pelos analistas, que é a tendência a uma dimensão ampliada do fenômeno no longo prazo. Essa abordagem é relevante porque permite observar que a incidência de convergência, em períodos “curtos” de tempo, não se sustenta no longo prazo. Na verdade, é a visão “myrdaliana” (Myrdal, 1968) que prevalece: não havendo políticas bem-concebidas e implementadas, no sentido de mitigar as disparidades, estas acabam ampliando-se.

Tentamos também mostrar que as iniciativas para atacar o subdesenvolvimento regional se têm revelado insuficientes, devido a equívocos que permeiam as interpretações e, portanto, a compreensão das causas do fenômeno e até a concepção de soluções para atenuar as desigualdades.

Discutimos algumas condições necessárias, que devem presidir a concepção das políticas de superação do subdesenvolvimento das áreas estagnadas. Essas políticas devem alvejar, obrigatoriamente, as estruturas cristalizadas das regiões deprimidas. Concluimos que a adoção de políticas setoriais isoladas, tópicas e superficiais, não muda nada, no máximo beneficia um segmento ou outro. Na maioria das vezes, acaba por reforçar aquilo que se quer mudar. Portanto, é necessário um conjunto de medidas com potência suficiente para romper o círculo vicioso da baixa produtividade e da pobreza nessas áreas.

Concluimos também que as mudanças estruturais requeridas devem ser realizadas de forma coletiva e progressivamente, o que significa a adoção de prazos relativamente longos. O centro de todas as políticas para superar o subdesenvolvimento deve ser a **inclusão**, razão pela qual a **participação** da comunidade cívica deve ser ampla na concepção, na execução e no controle das políticas escolhidas.

A operação de muitas das relações entre o Estado, a sociedade e o mercado deve ocorrer com a maior transparência e confiança possível, visando ao interesse público. Nesse sentido, é necessário o estabelecimento de **espaços públicos não estatais**, que são ambientes

adequados para as mais diversas articulações que visem ao interesse regional. Os Coredes, de certa forma, tentam suprir essa exigência, podendo ser aperfeiçoados.

Estamos discutindo soluções econômicas e sociais para regiões subdesenvolvidas, portanto é necessário conhecer a fundo as formações econômicas desses recortes, suas especificidades e potencialidades. Para tanto, Paiva (2002) propõe a adoção de Agências de Desenvolvimento Regional, mas não define a natureza, nem o papel exato dessas instituições na divisão regional do trabalho. Sinaliza com clareza, apenas, o trabalho de diagnóstico, com o uso de fontes secundárias e primárias de informações, bem como a articulação de propostas para o desenvolvimento regional.

Enquanto não são gestadas as políticas consequentes de combate às disparidades regionais para o Estado como um todo, há três iniciativas que podem, desde já, ser implementadas. Consideramos que essas medidas podem ser deflagradas imediatamente, porque devem estar presentes em qualquer formulação de políticas que venham a ser concebidas. Estamos nos referindo ao fortalecimento fiscal do estado (regional e local), à universalização e à melhoria real da qualidade do ensino, em especial do fundamental e do médio, e à revitalização das cidades da região. Julgamos que essas três iniciativas devem ser prioritárias, essenciais e indispensáveis a qualquer esforço para superar o subdesenvolvimento das regiões deprimidas.

Por fim, um breve comentário sobre as lideranças regionais e locais. É sobre as lideranças públicas e privadas que recairão as maiores exigências, pelo menos no início do processo de mudanças. Nesses momentos, é necessário não só olhar para o presente, mas, principalmente, para o futuro da região. O passado deve ser visto apenas como uma referência onde se podem colher ensinamentos sobre as boas e as más experiências. Estamos falando de mudança de atitude face aos problemas estruturais do subdesenvolvimento e da pobreza. Se não houver essa mudança de atitude, julgamos quase impossível o ingresso da região numa rota de prosperidade social e econômica.

Referências

AGARWALA, A. N.; SINGH, S. P. **A economia do subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1969.

ALONSO, José A. F. **Evolução das desigualdades inter-regionais de renda interna no Rio Grande do Sul: 1939/70**. Porto Alegre: FEE, 1984. (Teses, 9).

ALONSO, José A. F. Reflexões sobre a (des) industrialização de Santa Maria — RS. In: SEMINÁRIO SOBRE O DESENVOLVIMENTO LOCAL INTEGRADO, Santa Maria, RS. **Anais...** Santa Maria: Sociedade de Economia de Santa Maria, 1987. p. 100-118.

ALONSO, J. A. F.; AMARAL, R. Q. Desigualdades intermunicipais de renda no Rio Grande do Sul: 1985-2001. **Ensaios FEE**, v. 26, n. esp., p. 171-193, 2005.

ALONSO, J. A. F.; BANDEIRA, P. S. Crescimento inter-regional no Rio Grande do Sul, nos anos 80. In: ALMEIDA, P. F. C. (Coord). **A economia gaúcha e os anos 80: uma trajetória regional no contexto da crise brasileira**. Porto Alegre: FEE, 1990. v. 1, p. 67-130.

ALONSO, J. A. F.; BANDEIRA, P. S.; BENETTI, M. D. **Crescimento econômico da Região Sul do Rio Grande do Sul: causas e perspectivas**. Porto Alegre: FEE, 1994.

AREND, M.; CÁRIO, S. A. F. Origens e determinantes dos desequilíbrios no Rio Grande do Sul: uma análise a partir da teoria institucional de Douglas North. **Ensaios FEE**, v. 26, n. esp., p. 63-94, 2005.

AZZONI, C. R. **Indústria e reversão da polarização no Brasil**. São Paulo: IPE/USP, 1986.

BARQUERO, A. V. **Desenvolvimento endógeno em tempos de globalização**. Porto Alegre: FEE/UFRGS, 2001.

BECKER, D. **Redenep: Rede de Estudo, Planejamento e Gestão Local — Regional do Desenvolvimento**. Lajeado: Univates, 2000.

BRASIL. **Estatuto da cidade**: Lei Federal n.10257; Medida Provisória n. 2220/01. Brasília, DF, 2001.

CONSÓRCIO BOOZ ALLEN-FIPE-HLC. **Estudo de desenvolvimento regional e logística para o RS: etapa de avaliação — Componente Desenvolvimento Regional**. Porto Alegre, 2005. (Mimeo).

FERREIRA, Marielise. Aumenta a produção de rãs em Erechim: a Secretaria da Agricultura do município distribui girinos para os produtores interessados em montar uma criação. **Zero Hora**, Porto Alegre, 13 out. 1995. Campo & Lavoura, p. 12.

HIDROVIA vai ligar o Uruguai ao Jacuí. **Zero Hora**, Porto Alegre, p. 36, 14 maio 1992.

ILHA, A. S.; ALVES, F. D.; SARAIVA, L. H. B. Desigualdades regionais no Rio Grande do Sul: o caso da Metade Sul. In: ENCONTRO DE ECONOMIA GAÚCHA, 1., Porto Alegre. **Anais**. Porto Alegre: PUCRS, 2002. (Vídeo).

MYRDAL, G. **Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas**. Rio de Janeiro: Saga. 1968.

NERI, M. C. A desigualdade inercial. **Valor Econômico**, 30 abril/1 maio, 2002. p. A13.

PAIVA, C. A. Fundamentos para uma teoria e uma política de desenvolvimento regional: de Porter a Marx, De Marx a Nós. In: BECKER, D. F.; BANDEIRA, P. S. (Org.). **Respostas regionais aos desafios da globalização**. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2002. v. 2.

PAIVA, C. A. **Como identificar e mobilizar o potencial de desenvolvimento endógeno de uma região?** Porto Alegre: FEE, 2004. (Documentos FEE, ISSN 16761375; n. 59)

PUTNAM, Robert D. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: FGV, 1996.

SACHS, J. A cura da pobreza. **Veja**, ano 38, n. 14, p. 17, 6 abr. 2005. (Páginas amarelas).

SANTOS, D. F. C. **A crise das finanças estaduais: causas e alternativas, uma contribuição ao debate**. Porto Alegre: AGE, 2005.

STÜLP, V. J.; FOCHEZATTO, A. A evolução das disparidades regionais no Rio Grande do Sul: uma aplicação das matrizes de Markow. **Nova Economia**, v. 14, n.1, jan./abr. 2004.

WILLIAMSON, J. G. Desigualdade regional e o processo de desenvolvimento nacional: descrição de padrões. In: SCHWARTZMAN, J. **Economia regional: textos escolhidos**. Belo Horizonte: CEDEPLAR, 1977.