

Vladimir Milton da Rocha Pomar

**REVITALIZAR O INTERIOR DO RIO GRANDE DO SUL: DESENVOLVIMENTO
ECONÔMICO DE MUNICÍPIOS COM ATÉ 50 MIL HABITANTES**

Dissertação submetida ao Programa de Mestrado Profissional – Estado, Governo e Políticas Públicas, da Fundação Perseu Abramo/Faculdade Latino-americana de Ciências Sociais para a obtenção do Grau de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. Reginaldo Carmello Corrêa de Moraes

São Paulo
2017

P784r Pomar, Vladimir Milton da Rocha
Revitalizar o interior do Rio Grande do Sul:
desenvolvimento econômico de municípios com até 50 mil
habitantes / Vladimir Milton da Rocha Pomar; orientador,
Reginaldo Carmello Corrêa de Moraes - São Paulo, SP, 2017.
93 p.

Dissertação (mestrado profissional) - Fundação Perseu
Abramo/Faculdade Latino-americana de Ciências Sociais -
Mestrado em Estado, Governo e Políticas Públicas.

Inclui referências.

1. Demografia. 2. Marketing. 3. Desenvolvimento
Econômico. 4. Políticas Públicas. 5. Rio Grande do Sul.
I. Moraes, Reginaldo Carmello Corrêa de. II. Fundação
Perseu Abramo/Faculdade Latino-americana de Ciências
Sociais. Mestrado em Estado, Governo e Políticas
Públicas. III. Título.

Vladimir Milton da Rocha Pomar

**REVITALIZAR O INTERIOR DO RIO GRANDE DO SUL: DESENVOLVIMENTO
ECONÔMICO DE MUNICÍPIOS COM ATÉ 50 MIL HABITANTES**

Esta Dissertação foi julgada adequada para obtenção do Título de “Mestre”, e aprovada em sua forma final pelo Programa de Mestrado Profissional – Estado, Governo e Políticas Públicas, da Fundação Perseu Abramo/Faculdade Latino-americana de Ciências Sociais

São Paulo, 5 de abril de 2017.

Prof. William Nozaki, Dr.
Coordenador do Curso

Banca Examinadora:

Prof. Reginaldo Carmello Corrêa de Moraes, Dr.
Orientador

Prof. Wagner Romao, Dr.
Membro

Prof. Valeriano Mendes Ferreira Costa,, Dr.
Membro

RESUMO

A situação da população dos municípios com até 50 mil habitantes do interior do Rio Grande do Sul, revelada pelo Censo Demográfico 2010 do IBGE, é uma somatória de envelhecimento, empobrecimento e esvaziamento, resultante das políticas fundiária e agrícola nacional e estadual, do estímulo à migração para outros estados, e da alteração do comportamento reprodutivo das famílias, que reduziram drasticamente o número de filhos por casal, desde os anos 1960. O objetivo desse estudo é realizar análise da situação, incluindo propostas para alterá-la. O método utilizado para desenvolver o estudo combinou pesquisa dos dados demográficos, econômicos e sociais dos censos do IBGE, com a leitura de estudos sobre a temática, mais entrevistas e relatos de experiências do autor e pesquisa sobre a situação de outros países, buscando encontrar semelhanças. Resultou desse trabalho a descoberta de que o quadro existente no Rio Grande do Sul é totalmente semelhante ao de Portugal e Espanha, e, do ponto de vista demográfico, também ao da China. A diferença desses países com o Rio Grande do Sul é que neles há planos, de caráter nacional, para reverter os três aspectos principais da situação, com políticas públicas e investimentos em infraestrutura, visando proporcionar desenvolvimento econômico e melhor qualidade de vida. Conclusões principais do estudo: no Rio Grande do Sul, o Estado funciona muito aquém das necessidades da maioria da população do interior, a “máquina governamental” vive mais para si própria do que para atender à população, e faltam estratégia de caráter estadual e lideranças políticas pensando estrategicamente o Estado, para desenvolver o estado inteiro. Como agravantes, a fragmentação e dispersão municipais, expressas na existência de 404 municípios com menos de 20 mil habitantes, a concentração do desenvolvimento econômico nos 93 municípios restantes, e as políticas públicas e ações de governo tratando especificamente de regiões ou segmentos da economia. Para revitalizar o interior do Rio Grande do Sul, serão necessárias articulações políticas, ações de marketing e políticas públicas que tratem integralmente o seu desenvolvimento econômico e social, o que exigirá alterar drasticamente o “modus operandi” do Estado e a lógica que move a política municipal e regional.

Palavras-chave: Rio Grande do Sul. Demografia. Marketing. Políticas Públicas. Desenvolvimento Econômico. Portugal. Espanha. China. Estado. Interior.

SUMÁRIO

1	APRESENTAÇÃO	6
1.1	O INTERIOR DO BRASIL.....	8
1.1.1	Analfabetismo real	10
1.1.2	Insuficiência de recursos	11
1.1.3	Pacto federativo.....	12
1.1.4	Portugal e RS.....	12
1.1.5	China e RS	13
1.2	JUSTIFICATIVA.....	14
1.2.1	China e Brasil/RS.....	16
1.2.2	Pretensão, política e marketing.....	17
1.3	OBJETO.....	18
1.4	OBJETIVOS E MÉTODO.....	18
2	EVOLUÇÃO DEMOGRÁFICA DO RS (1960/2010)	20
3	CRESCIMENTO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO	29
3.1	TENDÊNCIAS A CURTO PRAZO	32
3.1.1	Estado envelhecido.....	34
3.2	DESENVOLVIMENTO RURAL.....	35
3.3	PROGRESSO MULTIDIMENSIONAL	42
3.4	DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	44
3.5	ATUAÇÃO MUNICIPAL: DESENVOLVIMENTO NA PRÁTICA.....	48
3.5.1	São Joaquim (SC).....	53
3.5.2	Vacaria.....	55
4	CAMINHOS EM CONSTRUÇÃO	57
4.1	OPERADORES DO DESENVOLVIMENTO.....	58
4.1.1	Agentes de Desenvolvimento.....	59
4.1.2	Prefeitos e secretários municipais	60
4.1.3	Entidades municipalistas	60
4.2	MOTIVAÇÃO EMPRESARIAL	62
4.3	ATUAÇÃO REGIONAL: O CONSÓRCIO DO PAMPA GAÚCHO.....	62
4.4	SOBREPOSIÇÃO DE ESTRUTURAS GOVERNAMENTAIS	68
4.4.1	Conselhos e mais conselhos	69
4.5	PROGRAMAS ESTADUAIS PARA O INTERIOR DO RS.....	71

4.5.1 Secretaria de Desenvolvimento Econômico do RS.....	76
4.5.2 Estratégia de desenvolvimento.....	76
5 CONCLUSÕES.....	79
5.1 PROPOSTAS DE ARTICULAÇÃO POLÍTICA, AÇÕES DE MARKETING E POLÍTICAS PÚBLICAS.....	81
REFERÊNCIAS	86

1 APRESENTAÇÃO

A população dos municípios com até 50 mil habitantes, do interior do Rio Grande do Sul (RS), entrou no Século XXI diminuindo, envelhecendo e empobrecendo, na sequência de processo demográfico, social e econômico iniciado nos anos 1960. A situação demográfica do estado é a mais grave do Brasil, principalmente porque a maioria dos seus 456 municípios com menos de 50 mil habitantes (91,7% do total de 497 municípios do RS), segundo o Censo do IBGE 2010, localizados no interior do estado, encontra-se estagnada ou em decadência em termos econômicos, demográficos e sociais, como demonstraremos nesse trabalho. Os indicadores demográficos do RS são muito próximos dos da China, um dos países com menor crescimento populacional do mundo, e aguda desigualdade social e econômica em suas áreas rurais, e também dos de Portugal e Espanha.

Reverter a situação dramática do interior do RS, a exemplo do que estão tentando em suas respectivas áreas rurais os três países citados, deverá produzir alterações positivas na qualidade de vida da sua população, e poderá ainda beneficiar parcelas expressivas de quem habita regiões urbanas, dependendo das políticas públicas e ações efetivas que sejam realizadas. Infelizmente, dada a situação caótica das finanças públicas do governo do RS, e o drástico corte de recursos federais para programas sociais resultante da situação nacional de crise econômica e política sem precedentes, é ilusão imaginar ser possível no curto prazo conseguir que sejam criadas as condições institucionais necessárias para a reversão do quadro aqui demonstrado.

Como “não há bem que sempre dure, nem mal que nunca se acabe”, segundo a sabedoria popular, a estratégia de desenvolvimento desses municípios do interior do RS deverá ser trabalhada pela sociedade na perspectiva de conseguir a sua revitalização a médio prazo, a exemplo do que estão fazendo Portugal, Espanha e China com os seus pequenos e mais ou menos distantes municípios.

O horizonte de 2030, definido pela Organização das Nações Unidas (ONU) para o mundo alcançar os 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, é parâmetro razoável, assim como o conceito de Progresso Multidimensional, proposto pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), pode ser também a grande meta a ser atingida, do desenvolvimento econômico/rural/sustentável dos municípios pouco populosos “do Interior” do RS.

A questão central que se procura demonstrar nesse trabalho é que há uma parcela expressiva de municípios “rurais” ou “do Interior”, “pequenos” (10 mil a 50 mil habitantes) e “muito pequenos” (menos de 10 mil habitantes), do país inteiro, mas principalmente do RS, que ficaram à margem do desenvolvimento econômico dos anos 2003/16. E que muitos desses municípios foram afetados negativamente por esse desenvolvimento, na medida em que a população que perderam foi a mais jovem e com maior nível de escolaridade, atraída pela oferta de empregos melhores e mais bem remunerados, na época em que a conjuntura econômica era favorável, ou pelo mercado de trabalho mais promissor, dos municípios-polo da região e dos grandes municípios localizados no litoral e nas regiões metropolitanas das capitais.

Tais municípios do Brasil, e particularmente do RS, genericamente denominados nesse estudo como “pequenos” e “do Interior”, também envelheceram com a migração recente, graças à redução da quantidade de jovens, que resultou no aumento da proporção de pessoas idosas. Assim, além de terem menos habitantes, eles são cada vez mais municípios idosos, com o agravante que mais de 20% deles são analfabetos, e uma parcela maior tem somente o Fundamental incompleto.

Assim como ocorre nas áreas rurais do interior da China, nas quais, de acordo com o Departamento Nacional de Estatísticas do país, há 34 milhões de homens a mais do que mulheres, também no Brasil, de acordo com os dados do Censo do IBGE 2010, as jovens vão-se embora das áreas interioranas em maior quantidade, o que resulta em mais homens nos municípios com até 50 mil habitantes (principalmente em suas áreas rurais), o que explica o fato de que há mais mulheres do que homens em todos os municípios com mais de 50 mil habitantes.

Ou seja, se é fato que “[...] a população brasileira, como a de muitos outros países do mundo, já entrou em um novo regime demográfico, e algumas consequências já se fazem notar: contração da população e superenvelhecimento.” (CAMARANO, 2014, p. 627), é fato também que essas duas consequências afetam mais municípios “do Interior”. Afetam mais também porque as administrações desses municípios têm capacidade de ação limitada, são frágeis em termos financeiros e operacionais, não agem para promover desenvolvimento econômico – por desconhecimento de marketing, por falta de articulação política e relacionamentos empresariais, pela distância dos grandes centros, e por não atuarem regionalmente, superando a lógica municipal.

Mais do que relatar problemas e apresentar diagnósticos, esse estudo se propõe a provocar a elaboração de propostas factíveis, de articulação política, e de ações de marketing e de políticas públicas, que permitam alterar de maneira significativa o quadro atual, dinamizando a economia local e regional, atraindo profissionais para esses municípios, e visitantes, compradores e investimentos.

1.1 O INTERIOR DO BRASIL

As significativas alterações demográficas ocorridas nos últimos 30 anos no Brasil, e as perspectivas de estabilização populacional e aumento do envelhecimento para 2030, situação inversa à recente de “país jovem” e de grande crescimento de sua população, causam impactos negativos no interior do país que ainda precisam ser adequadamente avaliados, tal a velocidade com que estão ocorrendo. Somam-se a essas mudanças demográficas as divisões municipais, mais frequentes a partir da Constituição de 1988, que resultaram em 1.574 municípios novos, passando de 3.991 para 5.565, no período de 1980 a 2010, segundo os dados revelados pelos respectivos censos do IBGE.

Esses novos municípios, a grande maioria deles pequenos e muito pequenos em população (2,5 mil deles com menos de dez mil habitantes), encontram-se quase todos distantes das capitais e regiões mais dinâmicas dos estados, e são bem mais “rurais” (29,7% a 43,7%, conforme Tabela 1) do que os municípios mais populosos das regiões metropolitanas e litorâneas em geral.

Tabela 1

Unidades da Federação e classes de tamanho população dos municípios (habitantes)	Número de municípios	População residente - 2010			Homens %	Mulheres %
		Total	Urbana %	Rural %		
Brasil	5 565	190 755 799	84,4	15,6	49,0	51,0
Até 5 000	1301	4 374 345	56,3	43,7	51,1	48,9
De 5 001 até 10 000	1212	8 541 935	60,0	40,0	50,8	49,2
De 10 001 até 20 000	1401	19 743 967	60,9	39,2	50,6	49,4
De 20 001 até 50 000	1043	31 344 671	70,3	29,7	50,0	50,0
De 50 001 até 100 000	325	22 314 204	81,0	19,0	49,4	50,6
De 100 001 até 500 000	245	48 565 171	94,5	5,5	48,7	51,3
Mais de 500 000	38	55 871 506	99,1	0,9	47,4	52,6

Fonte: Censo Demográfico 2010.

No Censo do IBGE de 2010, constam 4.957 municípios com menos de 50 mil habitantes, com 64 milhões de pessoas, o equivalente a 33,6% da população do país. Neles, 22,4 milhões (35% do total) viviam em áreas rurais, contra 24,8 milhões em 2000 – proporções que são o dobro da média nacional: em 2010, havia 29,8 milhões de pessoas (15,6% do total) em áreas rurais, dois milhões a menos do que o registrado no Censo 2000, cuja população “rural” atingia 31,8 milhões (18,75%).

Tabela 2

Unidades da Federação e classes de tamanho população dos municípios (habitantes)	Número de municípios	População residente - 2000			Taxa cresc. 1991/2000	Razão de depend.
		Total	Urbana	Rural		
Brasil	5 561	169 799 170	137 953 959	31 845211	1,6	54,9
Até 5 000	1 382	4 617 749	2 308 128	2 309 621	0,1	59,3
De 5 001 até 10 000	1 308	9 346 280	5 080 633	4 265 647	0,4	62,8
De 10 001 até 20 000	1 384	19 654 828	11 103 602	8 551 226	1,1	64,4
De 20 001 até 50 000	963	28 831 791	19 132 661	9 699 130	1,5	63,1
De 50 001 até 100 000	299	20 786 695	16 898 508	3 888 187	2,1	57,2
De 100 001 até 500 000	194	39 754 874	37 572 942	2 181 932	2,4	51,3
Mais de 500 000	31	46 806 953	45 857 485	949 468	1,6	47,1

Fonte: Censo demográfico 1991: resultados do universo: microdados. Rio de Janeiro: IBGE, 2002. 7 CD-ROM; IBGE, Censo Demográfico 2000.

Há divergência importante, sobre os critérios utilizados pelo IBGE para definir o que é população urbana:

Foi a contagem de todos os que residem em sedes de municípios e de distritos, como se pertencessem à população urbana, que engendrou essa ficção de que a população rural brasileira já é inferior a 19%, se aproximaria de 10% por volta de 2015, e simplesmente desapareceria antes de 2030. (VEIGA, 2002, p. 393).

Utilizando-se parâmetros diferentes dos do IBGE, a população considerada rural em todo o país passaria para “[...] quase um terço da população – 52 milhões de pessoas – [que] vivem nas 500 microrregiões essencialmente rurais, de um conjunto de 600 microrregiões brasileiras.” (VEIGA, 2002, p. 393). A questão política, aparentemente técnica, de diferença de conceitos, afeta pelo menos 20 milhões de pessoas, consideradas “urbanas” pelo IBGE.

1.1.1 Analfabetismo real

A respeito do nível de ensino da população, os números do IBGE induzem ao erro, por informarem expressamente o analfabetismo declarado e não fazerem o mesmo com o analfabetismo funcional, que é o real. Os dados a esse respeito (vide tabela) do Sul do Brasil são bem expressivos. Evidentemente, a ocorrência de analfabetos funcionais é sempre maior, em termos relativos, na faixa de 60 anos ou mais, e em municípios com população abaixo de 50 mil habitantes.

No caso do RS, a taxa de analfabetismo declarado da população de 15 anos ou mais de idade (ver tabela), pelo Censo do IBGE de 2010, era de apenas 4,5% (quase 400 mil pessoas), bem menor do que os 6,7% captados no Censo 2000. Essa taxa variava, em 2010, de 1,0% para a faixa de 15 a 24 anos, aos 13,5% das pessoas com 60 anos ou mais – em 2000, idosos analfabetos eram 20,4%.

A condição de analfabeto funcional não existe no Censo do IBGE, que apresenta a parcela de pessoas com 10 anos ou mais de idade, “sem instrução e fundamental incompleto”, mais abrangente do que a de 15 anos ou mais de idade que não sabem ler e escrever. O Censo 2010 do IBGE levantou um total de 4,5 milhões de pessoas “sem instrução e fundamental incompleto” no RS, assustadores 42% da população total do estado e 11 vezes mais do que os analfabetos declarados. Dentro desse universo de 4,5 milhões “sem instrução e fundamental incompleto”, havia 1,68 milhão de pessoas, com 25 anos ou mais de idade, responsáveis pelo domicílio.

Tabela 3 – Região Sul: pessoas de 15 anos ou mais de idade que não sabem ler e escrever, total e respectivas taxas de analfabetismo, por cor ou raça e grupos de idade, segundo as classes de tamanho da população dos municípios – 2010

	15 anos +	%	15 a 24	%	25 a 39	%	40 a 59	%	60 anos+	%
Sul	1 091 825	5,1	43 646	0,9	127 289	2,0	376 336	5,4	544 554	16,6
Até 5 000	93 379	8,6	2 698	1,2	9 815	3,5	31 955	8,5	48 911	23,0
5 A 10 000	130 490	8,9	4 113	1,3	14 492	3,7	46 115	9,3	65 770	24,4
10 A 20 000	195 887	7,9	6 609	1,2	23 033	3,2	70 671	8,7	95 574	23,0
20 A 50 000	211 498	6,2	7 909	1,1	25 008	2,4	74 402	6,7	104 179	19,4
Até 100 000	137 130	4,8	5 551	0,9	15 505	1,8	46 106	5,0	69 968	16,6
Até 500 000	240 376	3,6	12 147	0,8	29 212	1,4	80 465	3,8	118 552	13,0
+de 500 000	83 065	2,5	4 619	0,7	10 224	1,0	26 622	2,5	41 600	8,0

Fonte: Indicadores sociais municipais: uma análise dos resultados do universo do Censo Demográfico 2010. Estudos e Pesquisas. Informação Demográfica e Sócio-econômica n. 28.

1.1.2 Insuficiência de recursos

Agrava muito a situação das pessoas que vivem nos municípios “do Interior” do RS o fato de que as administrações dos 404 municípios com até 20 mil habitantes (do total de 497 existentes), em geral não possuem recursos próprios para investir, são financeiramente deficitárias, com 10% a 20% de arrecadação tributária própria, sobrevivendo apenas das transferências constitucionais do estado e da União. Segundo o estudo “MultiCidades – Finanças dos Municípios do Brasil 2016”, da Frente Nacional dos Prefeitos, a participação do IPTU na receita corrente dos municípios com até 10 mil habitantes é de 0,8%; de 10 a 20 mil, 1,2%; de 20 a 50 mil, 1,9%; e acima de 500 mil habitantes é de 10%. Sua arrecadação per capita é de R\$20,50, em municípios de até 10 mil habitantes; de 10 mil a 20 mil, R\$24,58; de 20 mil a 50 mil, R\$39,21; e acima de 500 mil, R\$256,38.

E o que é pior: apesar de terem populações menores do que as de condomínios nas grandes cidades, esses 404 municípios sustentam, cada um, legislativo e executivo próprios, razão pela qual a totalidade do Orçamento municipal vai para folha e custeio, não sobra dinheiro para investirem. Isso acontece porque, segundo o estudo citado, nos pequenos municípios os gastos per capita com as câmaras de vereadores são inversamente proporcionais à arrecadação do IPTU: R\$116,28, até 10 mil habitantes; R\$74,96, de 10 mil a 20 mil; R\$61,95, de 20 mil a 50 mil; e de R\$59,82, em municípios com mais de 500 mil habitantes.

A legislação em vigor (Emenda Constitucional nº 58, de 23/09/2009) reforça a desproporção entre vereadores e população, determinando que haja nove vereadores para municípios com até 15 mil habitantes; 11 vereadores em municípios com 15 a 30 mil habitantes; 13 em municípios com 30 a 50 mil; e de sete a oito milhões de habitantes, apenas 53 vereadores

Totalizam 700 mil pessoas a população dos 228 municípios do RS com até cinco mil habitantes, população equivalente à de municípios como Santo André, Osasco e São José dos Campos, no estado de São Paulo. A diferença é que esse município hipotético, teria pelo menos dois mil vereadores, mil secretários e 228 prefeitos, com estruturas administrativas e gastos correspondentes.

O círculo vicioso formado e alimentado pelo esvaziamento, envelhecimento e empobrecimento dos municípios do Interior do RS, foi muito agravado pela divisão sucessiva deles, o que resultou em uma situação de caráter estrutural, que hoje, com

a conjuntura política e econômica muito difícil, se aproxima do caos financeiro. Registre-se que a argumentação usada para justificar a divisão dos municípios era a que essa seria a solução para a crise financeira de suas administrações.

Estudo realizado pela Federação das Associações de Municípios do RS (Famurs)¹, em outubro de 2016, concluiu haver 121 prefeituras com turno único de trabalho, e mais 39 na iminência de adotar a medida, de um total de 264 que responderam, essencialmente para conseguirem “fechar as contas”. A Famurs constatou ainda que 86% das prefeituras adotaram medidas para reduzir despesas, 44% passarão aperto para fechar as contas no final do ano e que 15% deverão parcelar salários.

1.1.3 Pacto federativo

Luciano Pinto, presidente da Famurs, e prefeito (PDT) reeleito de Arroio do Sal, em entrevista ao site de notícias Sul21, do RS², criticou a distribuição de recursos decorrente do Pacto Federativo (“Hoje, de cada 100 reais que são arrecadados, 18 reais são distribuídos entre 5.570 municípios, 25 reais são divididos entre 27 estados e o restante fica tudo com a União”), e as perdas do FPM (Fundo de Participação dos Municípios) esse ano no RS: “Até setembro, esse valor já passou a casa dos R\$ 300 milhões.” Para o presidente da Famurs, “um novo pacto federativo é fundamental”. A situação das administrações municipais do interior do RS é tão dramática, que, segundo ele, 37% dos prefeitos aptos a concorrer à reeleição em 2016 desistiram da disputa eleitoral por não terem mais disposição para continuar na atividade, segundo avaliação do presidente da Famurs, que agrega: “E muitos outros, que foram reeleitos e estão terminando o seu mandato, não pretendem mais concorrer no futuro também.”

1.1.4 Portugal e RS

Coincidentemente, Portugal enfrenta realidade semelhante a essa do RS, com 75% de sua população de 10,5 milhões de habitantes vivendo no litoral, o que levou

¹ Disponível em:

<http://www.famurs.com.br/comunicacao/noticias/turnounicoeadotadoempelomenos121prefeiturasgauc-has#.WDshi7lrLIU>

² Disponível em: <http://www.sul21.com.br/jornal/falta-de-recursos-e-interferencias-do-judiciario-aguardam-novos-prefeitos-alerta-famurs/>

o governo do país a lançar, dia 20 de outubro de 2016, o “Programa Nacional para a Coesão Territorial”³, com o objetivo de (re)construir um “território interior”, com cinco eixos principais: coeso, competitivo, sustentável, conectado e colaborativo. O drama português, do interior esvaziado e envelhecido, e das cidades litorâneas e região metropolitana lotadas de gente e de problemas, é o mesmo do Brasil, em especial do RS – cuja situação demográfica atual é muito grave, conforme será demonstrado aqui, mas que, apesar disso, parece ser aceita como algo normal por sua população e respectivos representantes nos legislativos e executivos municipais e estadual.

1.1.5 China e RS

Durante a Conferência Central de Trabalho Rural, em Beijing, em dezembro de 2013, o governo chinês manifestou sua preocupação com as transformações demográficas que estão ocorrendo na China, ao perguntar, em comunicado oficial, “quem trabalhará no campo” – dúvida impensável naquele país nos anos 1970, quando mais de 90% da população vivia nas áreas rurais. Hoje, já estão nas áreas urbanas mais de 52% da população, e segundo informação do governo chinês, havia nas cidades, no final de 2012, um total de 260 milhões de agricultores que se converteram em assalariados urbanos, após abandonarem as aldeias.

Semelhante ao que ocorre no RS, esses trabalhadores que migraram são jovens e com maior escolaridade, foram embora da área rural porque a renda do trabalho familiar na agricultura é muito baixa. Jovens que concluíram o ensino Médio, ou somente o Fundamental, residentes em municípios esvaziados e envelhecidos, “do Interior”, na China, em Portugal, ou no Brasil, e provavelmente em qualquer outro país, querem se mudar para cidades maiores, onde haja empregos qualificados, salários melhores, lazer, atividades culturais, oportunidades de estudo etc., etc. Em qualquer país, a questão não é quem trabalhará no campo, e o objetivo das políticas públicas não é mais o de “fixar o homem no campo”, mas sim como continuar com esses modelos de cidades cada vez mais populosas e distantes das áreas de produção de alimentos, e de produção agropecuária com cada vez menos gente.

A preocupação do governo chinês, expressada na conferência, é com a produção agrícola, porque “solo cuando un país es autosuficiente en alimentos puede

³ Disponível em: <http://www.portugal.gov.pt/pt/o-governo/pnct/pnct.aspx>

tomar la iniciativa en la seguridad alimentaria y aprovechar la situación general en favor del crecimiento económico y social”⁴.

Para tentar reduzir o ritmo da migração rural-urbano na China, o governo central tem anunciado benefícios para o interior do país: investimentos em infraestrutura, Educação, e uma renda mínima para a sua população pobre. Além da migração acentuada “do interior” para as cidades litorâneas, e de jovens com maior nível de escolaridade, a situação demográfica da China e do RS tem outra semelhança: a reduzida taxa de fecundidade, de 1,56 e de 1,75, respectivamente, bastante inferiores à de 2,1, que é considerada a mínima necessária para a reposição populacional. Mantidas essas taxas, tanto o RS como a China continuarão diminuindo as suas populações.

Os desafios da população desses pequenos municípios do RS são maiores do que parecem. Quando se analisa a concentração econômica do RS, e os investimentos realizados via Fundo Operação Empresa do Estado do Rio Grande do Sul – Fundopem⁵, criado em 2003, constata-se que seguem a lógica dominante, apesar de suas “diretrizes fundamentais” anunciarem o contrário: descentralização estratégica da produção industrial; redução das desigualdades regionais; desenvolvimento do parque industrial considerando-se os arranjos produtivos locais; e a complementação das cadeias produtivas da economia estadual. Além do Fundopem, o governo estadual do RS oferece também o Integrar/RS (Programa de Harmonização do Desenvolvimento Industrial)⁶, “incentivo adicional ao Fundopem/RS na forma de um percentual de abatimento, incidente sobre cada parcela a ser paga do financiamento [...]”.

1.2 JUSTIFICATIVA

Cinco questões me motivaram a realizar esse estudo. A primeira, o fato de conviver com a realidade do interior do RS desde o início de 1982, quando estive lá pela primeira vez, na região noroeste do estado, com o objetivo de levar agricultores familiares a migrarem para a colonização Tucumã, no sul do Pará. Portanto, tenho

⁴ Disponível em: http://spanish.china.org.cn/society/txt/2013-12/31/content_31050718.htm

⁵ Disponível em:

http://www.saladoinvestidor.rs.gov.br/conteudo/1427/?FUNDOPEM%2FRS_e_INTEGRAR%2FRS

⁶ Disponível em: <http://www.sdect.rs.gov.br/?model=conteudo&menu=91&id=12>

esse forte vínculo com a realidade demográfica do estado: participei diretamente, ainda que em pequena escala, de seu processo migratório.

De junho de 1982, a junho de 1996, trabalhei como jornalista, com reportagens em municípios do interior do RS (e de mais dez estados), e fui assessor, em 1991/94, do Departamento Nacional dos Trabalhadores Rurais da CUT, atividades que me permitiram conhecer de perto a realidade agrária e agrícola nacional. Em 2001, trabalhei na Secretaria de Assuntos Institucionais e Políticas Públicas do PT-RS, assessorando governos em 34 municípios (elaborando diagnósticos municipais e das administrações e monitorando os planejamentos), ministrando cursos sobre desenvolvimento econômico, captação de recursos e arrecadação tributária.

No total, estive em mais de 100 municípios do RS, no período de 1982 a 2016, em atividades profissionais (cursos, palestras, reportagens, assessorias a governos municipais e entidades municipalistas, campanhas sindicais e eleitorais), sempre procurando conhecer as realidades local e regional, e atuando de alguma forma com desenvolvimento econômico

Em segundo lugar, devido à minha insatisfação com a produção acadêmica sobre o desenvolvimento econômico municipal. Todos os estudos que encontrei abordam a temática de maneira macro (mundo, continente, país, estados), somente teórica, ou “micro”, com diagnósticos e mais diagnósticos, sem apresentar ações práticas para resolver os problemas. Ou com exemplos de municípios grandes, com mais de 50 mil habitantes, boa estrutura operacional e razoáveis recursos humanos e financeiros – realidade oposta à dos quase cinco mil municípios pequenos.

Essa distância, entre a produção teórica a respeito do desenvolvimento econômico, e as demandas práticas dos governos de municípios com até 50 mil habitantes, relativas à necessidade de aumentar a renda de seus poucos habitantes, talvez se explique, em parte, pelo fato de que não se estuda para ser prefeito(a), secretário(a) municipal ou vereador(a). A ignorância relativa sobre o funcionamento do Estado, governos e legislativos, por candidatas(os) a cargos eletivos, é explicável pela lógica democrática, mas dessa ausência de estudo resulta enorme prejuízo para a população, principalmente no tocante ao desenvolvimento econômico.

1.2.1 China e Brasil/RS

A terceira razão foi a descoberta das semelhanças demográficas entre a China e o Brasil, particularmente o RS, e o fato de conhecer “in loco”, desde 1997, a realidade de vários municípios do interior da China e a atuação política e de marketing dos governantes chineses, em questões relacionadas ao desenvolvimento econômico, em especial à atração de investimentos e exportação, e compará-las com a realidade do Interior brasileiro e a atuação de nossos prefeitos e governadores – ou melhor, sua omissão nessas questões. Nesses quase 20 anos, estive em dezenas de municípios na China, mais da metade deles no interior do país, em contato com seus governantes, lideranças empresariais, empresários, dirigentes partidários e de universidades. Esse conhecimento “in loco” da realidade chinesa ocorreu de maneira simultânea ao intenso contato com governantes e lideranças empresariais brasileiras, devido ao meu trabalho de relações institucionais entre os dois países.

O quarto motivo foi a constatação, recorrente, do desconhecimento e preconceito em relação ao marketing e o desenvolvimento econômico, por parte de militantes e dirigentes de esquerda. Comecei a perceber essa “lacuna” em 1992, durante assessoria a duas campanhas eleitorais (em Criciúma e Rio do Sul – SC), depois novamente nas campanhas em SC em 1996, em Chapecó, Brusque etc. Sofri esse desconhecimento e preconceito em 1997, quando fui secretário municipal de desenvolvimento econômico de Chapecó (SC), oportunidade na qual conheci também, na prática, as limitações operacionais, legais, políticas e financeiras da atuação nessa área em prefeituras.

A partir de 1992, confirmei repetidamente a nossa dificuldade em agir nessa área, conforme assessorava governos e participava da elaboração dos programas de governo e da propaganda nas campanhas eleitorais. No total, assessoriei mais de 50 governos e outro tanto de campanhas eleitorais de municípios com dois mil a mais de dois milhões de habitantes, no RS, SC, PR, RJ, BA, CE, AM e AP.

Esse desconhecimento e preconceito se expressam na prática política pela opção, em governos “populares”, de não atuar ativamente nas questões relacionadas ao desenvolvimento econômico, abrindo mão de liderar a realização de ações e de propor políticas públicas nessa área. A opção pela omissão se expressa também com frequência via nomeação de empresários “não-políticos” para as secretarias da área econômica, nos estados e municípios.

Empresários-secretários se limitam a agir em geral, de maneira setorial/corporativa, muitos deles como interlocutores de reivindicações de isenção de impostos e outros subsídios, e de mais recursos públicos para obras ou serviços para o setor privado. As exceções nessa cultura passiva costumam ocorrer em casos nos quais o próprio prefeito é empresário, tem liderança no meio empresarial, e prioriza alavancar o desenvolvimento econômico. É verdade que faltam recursos, assim como é verdade que várias atividades dependem, para acontecer, muito mais de trabalho e de articulação regional e busca regular de fontes externas de financiamento, do que da capacidade de investimento da administração.

1.2.2 Pretensão, política e marketing

Por último, a pretensão de, com esse estudo, contribuir efetivamente para alterar esse estado de coisas, não apenas no RS, mas também em outros estados nos quais haja situação semelhante, ou que as tendências apontem na mesma direção.

Existem muitas análises e debates teóricos sobre desenvolvimento econômico, algumas políticas públicas efetivas, mas poucas propostas práticas que sejam exequíveis em municípios com população inferior a 50 mil habitantes, em especial aqueles “do Interior” de qualquer estado brasileiro. A lógica dominante é a da vida das médias e grandes cidades, onde estão esses teóricos e formuladores de políticas, com suas fórmulas e exigências burocráticas mais ou menos complexas, subordinadas aos imperativos do sistema financeiro.

Acredito ser possível revitalizar o Interior do RS e dos demais estados, alterando a sua situação demográfica, econômica e social de maneira significativa, estancando e até revertendo o fluxo migratório, graças à dinamização econômica das regiões distantes, obtidas com políticas públicas federais e estaduais que viabilizem crédito, capacitação profissional e investimentos estruturantes (ferrovia, energia, parques tecnológicos, incubadoras, telecomunicações) essenciais ao desenvolvimento.

1.3 OBJETO

Identificar ações políticas, de marketing, e políticas públicas, de caráter local, regional e estadual, realizadas por governos, associações e consórcios municipais, entidades empresariais e cooperativas, e entidades internacionais, para promover o desenvolvimento econômico de municípios com população até 50 mil habitantes, localizados no Interior do RS.

1.4 OBJETIVOS E MÉTODO

a. Levantar, através de pesquisa bibliográfica, ações de governo e do conjunto da sociedade (entidades empresariais, de trabalhadores e não-governamentais; universidades, institutos e escolas técnicas; instituições de pesquisa; cooperativas e empresas; entidades municipalistas nacionais e do RS) que efetivamente gerem desenvolvimento econômico em municípios com até 50 mil habitantes.

b. Levantar políticas públicas de caráter nacional e estadual sobre desenvolvimento econômico, em municípios do interior do Brasil, China, e outros países.

c. Analisar a legislação específica: criação e funcionamento do Conselho e Fundo de Desenvolvimento Econômico; o projeto de lei do Fundo Nacional de Pequenos Municípios (até 50 mil habitantes); a Lei Geral de Micro e Pequenas Empresas; a lei do Supersimples; e a inclusão do Desenvolvimento no Plano Plurianual (PPA).

d. Pesquisar estruturas de desenvolvimento econômico de governos municipais do porte selecionado e o seu funcionamento efetivo: realização e resultados de ações de propaganda desses municípios, visando atrair investidores, turistas etc, inclusive a participação em feiras e outros eventos nos municípios, e a participação em feiras em outras cidades do estado, em outros estados, e em outros países.

e. Pesquisar a atuação de associações e consórcios de municípios nas questões vinculadas ao desenvolvimento econômico municipal e regional.

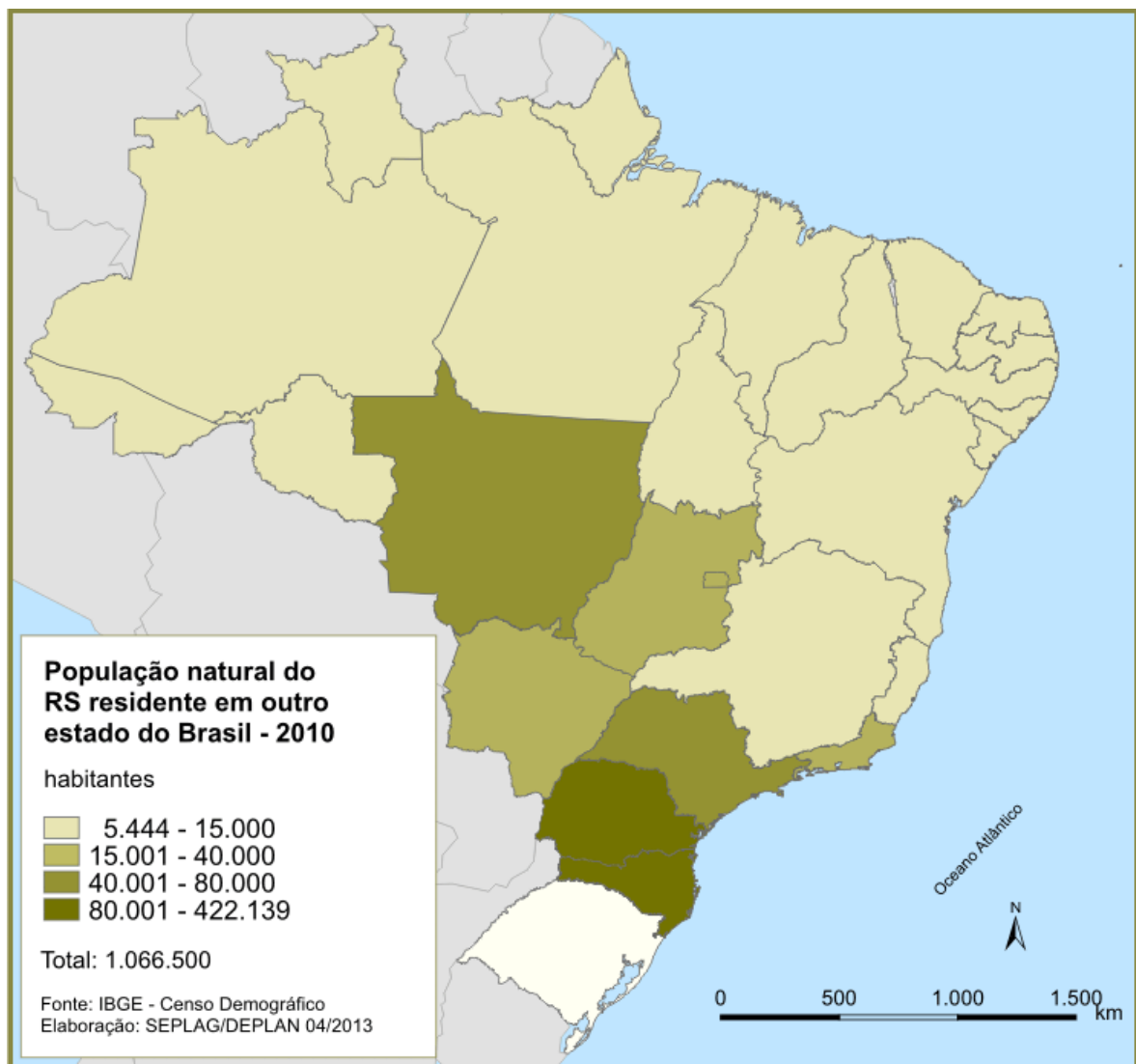
f. Obter informações sobre a criação ou melhoria de “produtos” locais/regionais, se possível com indicação de procedência, para aumentar a renda e estimular o movimento econômico municipal.

g. Elaborar critérios de avaliação e quais dados solicitar, de maneira a poder estabelecer parâmetros objetivos, sobre, por exemplo, qual a melhor relação custo-benefício de incentivos fiscais municipais e estaduais (IPTU, ISS, ICMS) e materiais – construção de infraestrutura, cessão de terreno em comodato ou doação –, versus retorno em arrecadação e massa salarial gerada.

h. Conhecer as modalidades de crédito disponíveis, exigências, custos etc.

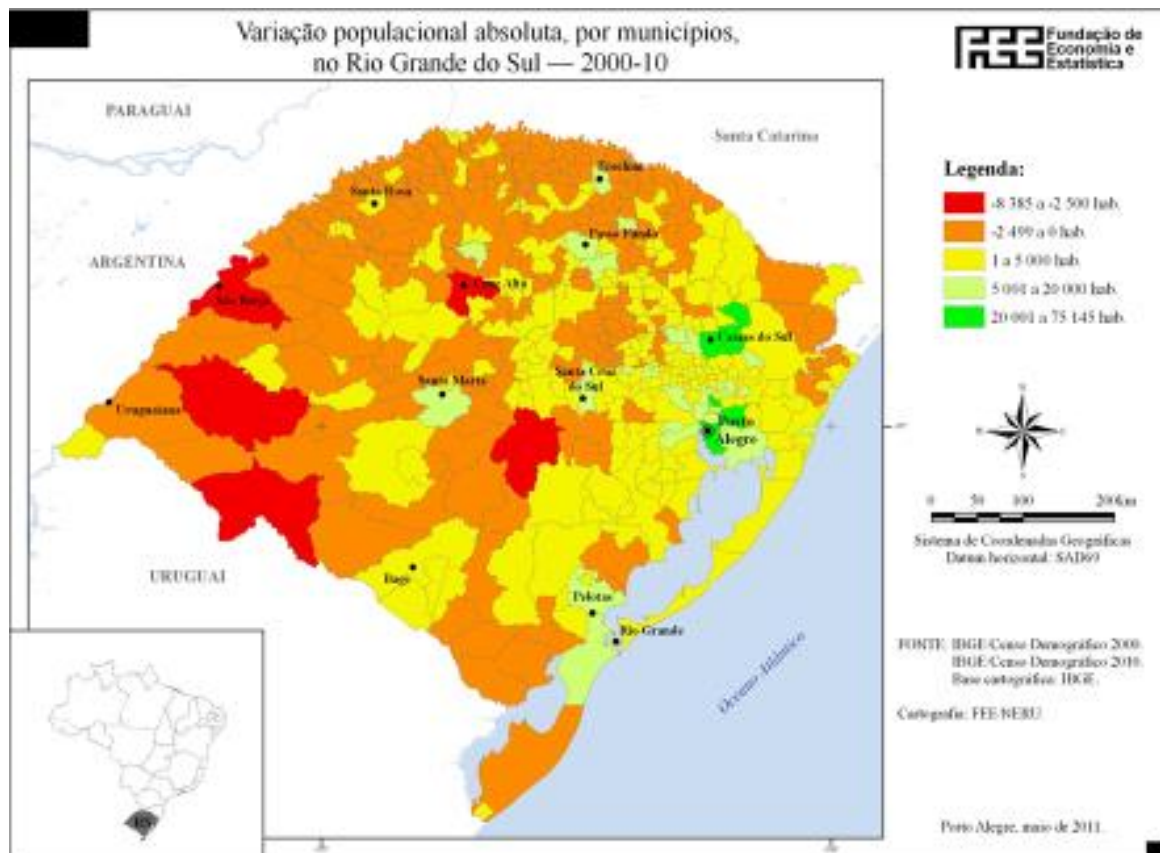
2 EVOLUÇÃO DEMOGRÁFICA DO RS (1960/2010)

O Rio Grande do Sul (RS) é o estado que apresenta a situação mais grave do país, nos aspectos abordados anteriormente, comparando-se os dados dos censos do IBGE de 1970 e seguintes, até o de 2010. O envelhecimento, esvaziamento, e o consequente empobrecimento da população do RS, principalmente dos municípios “do Interior”, são resultantes da migração para outros estados, a partir dos anos 1970, e da mudança de comportamento ocorrida, no tocante ao número de filhos por casal, que caíram da média de 5,1, em 1960, para 1,8, em 2010.



O censo do IBGE de 1970 revelou a primeira queda do crescimento da população do RS, ocorrida nos anos 1960, quando a média anual foi de 2,19%, inferior, portanto, aos 2,57% da década de 50. Durante a década de 1970, o crescimento foi ainda menor: 1,55%, registrado no censo do IBGE de 1980. E nos

seguintes, crescimento anual cada vez menor: 1,48%, em 1991; 1,22%, em 2000, e, em 2010, espantosos 0,49%, o menor índice de crescimento populacional do Brasil.



Sofreram mais os municípios “do Interior”, e mais ainda as suas áreas rurais: nos períodos 1991/2000 e 2000/2010, a população urbana do RS aumentou 1,96% e 0,90%, respectivamente, enquanto a rural decresceu -1,51% e -1,59%. Nesses 20 anos, as áreas rurais do RS perderam 970 mil habitantes: dos 2,56 milhões em 1991 (32,2% da população de 7,9 milhões), para 1,59 milhão em 2010 (equivalente a 14,9% do total estadual).

Tabela 4

Unidades da Federação e classes de tamanho da população dos municípios (habitantes)	Número de municípios	População residente			Taxa cresc. 1991/2000	Razão de depend.
		Total	Urbana	Rural		
Rio Grande do Sul	497	10 187 798	8 317 984	1 869 814	1,2	49,8
Até 5 000	228	696 433	234 814	461 619	(-) 0,2	51,8
De 5 001 até 10 000	108	752 119	352 407	399 712	0,0	53,1
De 10 001 até 20 000	68	964 751	648 471	316 280	0,9	51,1
De 20 001 até 50 000	52	1 517 770	1 225 319	292 451	1,5	51,1
De 50 001 até 100 000	24	1 656 926	1 452 005	204 921	1,4	49,8
De 100 001 até 500 000	16	3 239 209	3 084 229	154 980	1,9	49,4
Mais de 500 000	1	1 360 590	1 320 739	39 851	0,9	45,8

Fonte: IBGE, Censo demográfico 2010

Enquanto reduzia seu crescimento populacional, o RS aumentava a quantidade de municípios, saindo de 150, registrados no Censo do IBGE de 1960, para 232 no Censo de 1970, total mantido durante a década de 70. Nos anos 1980, o festival de emancipações de distritos resultou em mais 101 municípios no RS, elevando para 333 o total registrado no Censo de 1991. A criação de novos municípios continuou acelerada nos anos seguintes, totalizando 467 no Censo 2000, e 497 no de 2010.

O estudo “Projeções populacionais para o estado do Rio Grande do Sul, 2015-2050”, publicado em novembro de 2012 pela Fundação de Economia e Estatística (FEE) do RS, compara os resultados dos Censos do IBGE 2000 e 2010, e confirma o esvaziamento do interior do estado (localidades com menos de 50 mil habitantes e mais distantes da capital) e a grande concentração populacional nas regiões metropolitana de Porto Alegre (inclui o vale dos Sinos), Serra Gaúcha e Litoral Sul. Suas conclusões foram aprofundadas no estudo de 2014 da própria FEE: “RS 2030: Agenda de Desenvolvimento Territorial”. Nele, informa-se que “No período 2000-2010, dos 497 municípios existentes no Estado, 257 apresentaram taxas de crescimento negativas, e, destes, 207 com população inferior a 10 mil habitantes.”

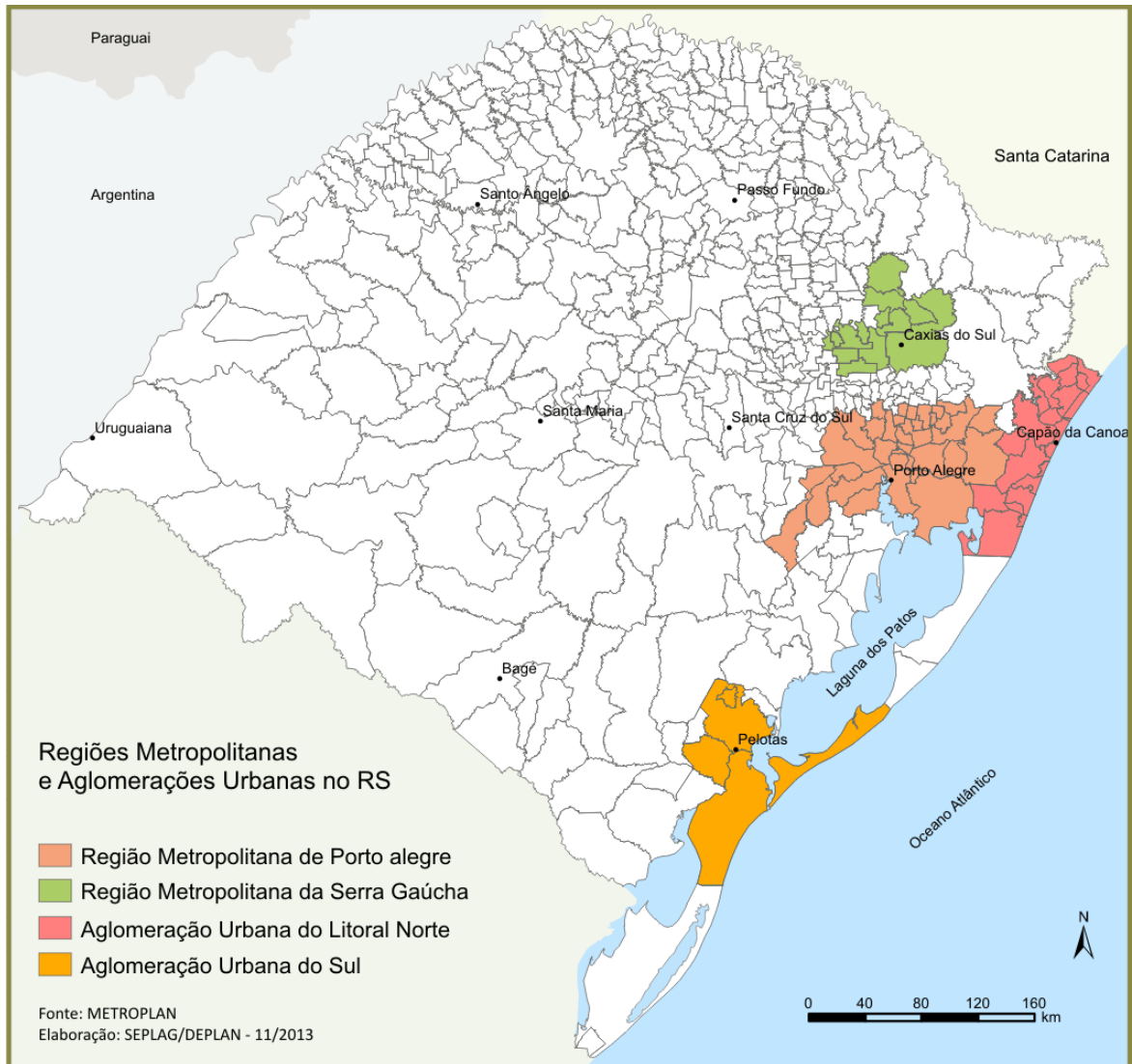


Coredes RS – Mapa das microrregiões

O Núcleo de Demografia e Previdência da FEE lançou em Porto Alegre, dia 16/11/2016, estudo sobre a evolução populacional dos conselhos regionais de desenvolvimento (Coredes) e suas migrações, com as séries históricas da participação populacional de cada Corede. Essa análise do desempenho demográfico por microrregiões, no período 2000/2010, via Coredes, não deixa dúvidas sobre onde diminuiu mais a população, de acordo com Pedro Zuanazzi, diretor do Núcleo de Demografia da FEE: “Entre os 23 Coredes que obtiveram taxas negativas, as maiores perdas relativas foram apresentadas pelo Médio Alto Uruguai (-6,37%), Celeiro (-5,40%), Alto da Serra do Botucará (-4,69%), Fronteira Oeste (-4,38%) e Missões (-4,06%).” Perdas quantitativas e qualitativas de população, na medida em que são os jovens com mais tempo de estudo os que se aventuram a buscar melhores oportunidades:

“Com taxas variando de -16,3% a -8,9%, os Coredes que acumularam as perdas mais agravantes no nível de escolaridade alta foram Celeiro, Campos de Cima da Serra, Alto Jacuí, Missões e Médio Alto Uruguai. Como em todos os casos a maioria dos migrantes é formada por pessoas na faixa etária de 20 a 34 anos, isso representa a perda de jovens qualificados”⁷

⁷ Disponível em: <http://www.fee.rs.gov.br/noticias/fee-divulga-estudo-da-evolucao-populacional-dos-coredes-e-suas-migracoes/>



Dividido assim em duas metades, o RS tende a continuar esvaziando sua Fronteira Oeste e a concentrar-se nas regiões metropolitanas de Porto Alegre e da Serra Gaúcha, industrializadas, populosas e desenvolvidas: “Já os municípios que apresentam as maiores taxas de crescimento populacional encontram-se no Nordeste do Estado, junto ao Litoral e seguindo o Eixo Expandido Porto Alegre-

Caxias do Sul.” (Dinâmicas territoriais recentes no Estado do Rio Grande do Sul, FEE 2014, p. 18)

Causa e efeito desse fenômeno, a quase totalidade das 100 maiores empresas do RS, que integram o ranking das 500 Maiores Empresas do Sul 2015, da revista Amanhã, de Porto Alegre, divulgado em novembro de 2016, concentra-se na capital do estado e cidades vizinhas e Caxias do Sul e cidades vizinhas.

Movimentação quase que inteiramente de maneira espontânea, sem políticas públicas favoráveis ou contrárias (exceto no período da ditadura, quando a migração

rural do RS para o Centro-Oeste e Amazônia foi estimulada por empresas de colonização e programas oficiais de “Reforma Agrária” do governo federal).

Graças a esse movimento migratório Oeste-Leste, o RS vivencia os problemas urbanos das megametrópoles nas cidades da grande região em torno da capital do estado, Vale dos Sinos e Serra Gaúcha: congestionamentos de gente e carros, com déficit habitacional e de serviços públicos, elevada concentração de emprego e de investimentos: “Entre os 10 municípios que apresentaram maiores taxas de crescimento demográfico, superior a 2,97%, sete localizam-se na região do Litoral.” (Dinâmicas territoriais recentes no Estado do Rio Grande do Sul / RS 2030: agenda de desenvolvimento territorial)

Tabela 5 – Os 10 maiores municípios do RS, segundo a população, 2000/2010

	2000	%	2010	%	2000/2010 (%)
Rio Grande do Sul	10 187 798	100,0	10 695 532	100,0	5,0
Porto Alegre	1.360 590	13,4	1.409 939	13,2	3,6
Caxias do Sul	360 419	3,5	435 482	4,1	20,8
Pelotas	323 158	3,2	327 778	3,1	1,4
Canoas	306 093	3,0	324 025	3,0	5,9
Santa Maria	243 611	2,4	261 027	2,4	7,1
Gravataí	232 629	2,3	255 762	2,4	9,9
Viamão	227 429	2,2	239 234	2,2	5,2
Novo Hamburgo	236 193	2,3	239 051	2,2	1,2
São Leopoldo	193 547	1,9	214 210	2,0	10,7
Rio Grande	186 544	1,8	197 253	1,8	5,7

Fonte: IBGE/Censos demográficos.

Essa realidade de acentuado esvaziamento e envelhecimento dos municípios com populações pequenas do interior do RS é confirmada também pelo IBGE em sua publicação “Indicadores sociais municipais: uma análise dos resultados do universo do Censo Demográfico 2010”. Nela ficamos sabendo que “Somente 33 municípios brasileiros são considerados envelhecidos, sendo 27 no Rio Grande do Sul e seis em São Paulo.” Em processo acelerado de envelhecimento (“em que mais de 20% da população tinha 60 anos ou mais de idade”), foram encontrados 64 municípios no RS, de um total de 78 no Brasil: “Em sua maioria, são municípios de pequeno porte populacional, sendo o mais populoso com 11 473 habitantes; 10 municípios possuem população com 5 000 a 10 000 habitantes; e 67 são municípios com menos de 5 000 habitantes. Cerca de 70% são municípios rurais.”

Tabela 6 – População total e pessoas de 60 anos ou mais de idade – 64 municípios do RS com peso relativo superior a 20% e taxa de urbanização – 2010

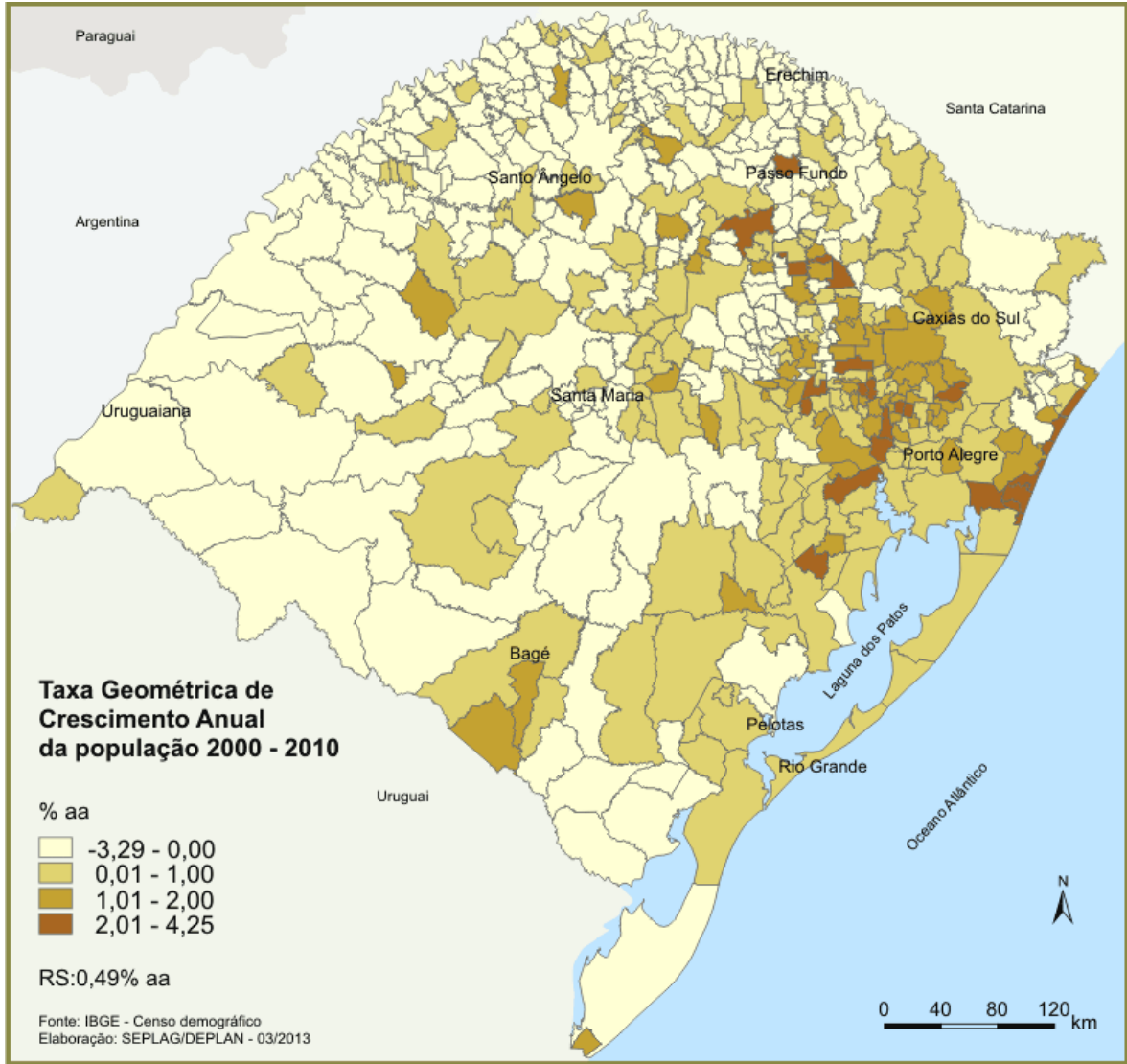
MUNICÍPIOS DO RS	POP.	60 ANOS	(%)	URBANIZAÇÃO (%)
Coqueiro Baixo	1 528	449	29,4	18,5
Santa Tereza	1 720	466	27,1	36,5
Relvado	2 155	561	26,0	34,1
Colinas	2 420	614	25,4	45,7
Coronel Pilar	1 725	433	25,1	10,1
Vespasiano Correa	1 974	482	24,4	20,6
União da Serra	1 487	362	24,3	18,8
Imigrante	3 023	731	24,2	49,6
Travesseiro	2 314	557	24,1	38,3
Silveira Martins	2 449	587	24,0	44,6
Forquetinha	2 479	583	23,5	18,9
Monte Belo do Sul	2 670	624	23,4	28,8
São João do Polêsine	2 635	613	23,3	51,4
Marques de Souza	4 068	944	23,2	38,0
Porto Lucena	5 413	1 234	22,8	43,1
Mato Queimado	1 799	410	22,8	26,6
Boa Vista do Sul	2 776	625	22,5	14,1
São Valentim do Sul	2 168	485	22,4	34,4
Alecrim	7 045	1 571	22,3	30,7
Três Arroios	2 855	633	22,2	36,0
Muçum	4 791	1 056	22,0	84,4
Porto Vera Cruz	1 852	408	22,0	23,8
Coronel Barros	2 459	537	21,8	44,5
Cotiporã	3 917	854	21,8	52,3
Esperança do Sul	3 272	711	21,7	25,8
Doutor Ricardo	2 030	435	21,4	34,1
Ponte Preta	1 750	375	21,4	29,3
Vista Alegre do Prata	1 569	336	21,4	29,5
Porto Mauá	2 542	543	21,4	37,5
Tuparendi	8 557	1 825	21,3	61,9
Ivorá	2 156	456	21,2	32,7
Montauri	1 542	326	21,1	41,8
Augusto Pestana	7 096	1 500	21,1	51,5
Rondinha	5 518	1 166	21,1	42,0
Linha Nova	1 624	343	21,1	25,6
Nova Bréscia	3 184	672	21,1	47,5
São Valentim	3 632	766	21,1	48,0
Lagoa dos Três Cantos	1 598	337	21,1	50,5
Poço das Antas	2 017	425	21,1	42,7
Pouso Novo	1 875	394	21,0	33,7
Dr. Maurício Cardoso	5 313	1 115	21,0	49,3
Morro Redondo	6 227	1 305	21,0	42,5
Bozano	2 200	460	20,9	28,6
Colorado	3 550	740	20,8	51,9
Alegria	4 301	895	20,8	36,9
Toropi	2 952	613	20,8	20,7
Rolador	2 546	528	20,7	23,9
Florianópolis	2 018	418	20,7	14,5
São Martinho da Serra	3 201	663	20,7	29,4
Dois Lajeados	3 278	677	20,7	47,7
Paulo Bento	2 196	453	20,6	27,1
Jaguari	11 473	2 344	20,4	56,9
Maratá	2 527	516	20,4	29,8
Caraá	7 312	1 485	20,3	14,5
Nova Pádua	2 450	497	20,3	29,9

MUNICÍPIOS DO RS	POP.	60 ANOS	(%)	URBANIZAÇÃO (%)
São José do Inhacorá	2 200	446	20,3	37,8
Ipiranga do Sul	1 944	394	20,3	34,9
Fagundes Varela	2 579	522	20,2	50,1
Guabiju	1 598	323	20,2	46,2
Putinga	4 141	834	20,1	38,1
Nova Boa Vista	1 960	393	20,1	29,5
Quinze de Novembro	3 653	732	20,0	53,7
Formigueiro	7 014	1 405	20,0	39,5
Marcelino Ramos	5 134	1 027	20,0	53,0

Fonte: Indicadores sociais municipais: uma análise dos resultados do universo do Censo Demográfico 2010. Estudos e Pesquisas. Informação Demográfica e Sócio-econômica nº 28. IBGE, Rio de Janeiro, 2010.

A expectativa média de vida no estado, segundo projeção do IBGE, deverá ser de 80,8 anos em 2030, sabendo-se que haverá muito mais idosas do que idosos, posto que a expectativa para homens é de 77,7 anos, e para mulheres de 83,9 anos (IBGE, Projeção da população brasileira, por sexo e idade, para 2000/2030. 2013.).

Essa diminuição e envelhecimento populacional, mais acentuados nos municípios do Interior, resultou na redução das atividades econômicas nessas localidades, o que levou mais pessoas a migrarem, reduzindo ainda mais a sua população, e nela aumentando a parcela idosa, círculo vicioso que só tende a se intensificar, porque em municípios nessa situação nenhuma empresa se interessa em se instalar, por serem tão distantes (mais de 200 km) dos grandes centros, disporem de mão de obra com no máximo o ensino Fundamental, e população tão pequena que não lhe possibilita ofertar ganhos de escala.



3 CRESCIMENTO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Paul Singer, em “Dinâmica Populacional e Desenvolvimento”, obra concluída em janeiro de 1969, explica, na Introdução (População e Desenvolvimento Econômico) da obra, as diferenças que existiam na época, entre os conceitos de crescimento e desenvolvimento econômico – este “geralmente considerado como uma instância específica do crescimento econômico.” É interessante o registro que faz a esse respeito, há quase meio século, de que “Muitos autores, por exemplo, consideram como sendo desenvolvimento o crescimento do produto a uma taxa maior que a do aumento da população, isto é, como sendo o crescimento do produto *per capita*.” Aqui ele indica outra obra sua (Desenvolvimento e Crise, 1968), aos interessados em aprofundar-se no conceito de desenvolvimento. E alerta que, em sua opinião, o conceito de desenvolvimento “deveria ser reservado para designar a transformação estrutural de uma economia, em contraposição aos casos em que o crescimento se dá dentro de um mesmo enquadramento estrutural.”

Sobre essa sua formulação, mais adiante ele explica que transformação estrutural “como essência do desenvolvimento não é apenas a mudança do tamanho relativo do produto de cada setor da economia, mas a mudança das relações entre estes setores, as quais são derivadas da divisão social do trabalho.” Para Paul Singer, o conceito de desenvolvimento, utilizado para designar o tipo de mudança estrutural resultante da revolução industrial ou industrialização, não era o mais adequado, na medida em que, para ele, “desenvolvimento não é sinônimo de industrialização.” Ao contrário, o conceito de desenvolvimento, segundo ele, “abarca o conjunto de transformações pelas quais passa uma economia, quando se dá a revolução industrial, enquanto o da industrialização enfoca principalmente a problemática diretamente ligada à construção de uma economia industrial.”

Essa diferenciação é importante para a compreensão desse fenômeno no Interior, onde há poucas indústrias e o predomínio de atividades agropecuárias – nas quais, cada vez mais, os processos de produção incluem máquinas e energia “artificial” (“proveniente do vapor, de geradores hidrelétricos, de motores a explosão ou de geradores atômicos”), caracterizando-se como “modo industrial de produção”, no sentido mais amplo do termo, de acordo com a explicação de Singer, que conclui a respeito: “O desenvolvimento é consequência da difusão do “modo industrial” de produção numa economia em que ele é praticado apenas em pequena escala.”

A relação entre população e desenvolvimento econômico é sintetizada por ele com uma advertência: “a oportunidade de crescimento natural acelerado da população aparentemente não se oferece mais que um vez em cada país, que é quando o decréscimo da mortalidade não é acompanhado por uma redução da fertilidade.” Coincidentemente, no final dos anos 1960, a China e o Brasil entravam em ritmo de crescimento acelerado da população, atingindo, em pouco mais de uma década, um bilhão de habitantes e 100 milhões, respectivamente. Em situações assim, adverte Singer, há o risco de

A transformação cultural da qual resulta a queda da fertilidade tende a ser irreversível, em certa medida, e por isso é aconselhável que a racionalidade econômica de qualquer política populacional seja cuidadosamente verificada antes de se tente sua aplicação.

Entretanto, a situação demográfica chinesa, no final da década de 1970, não lhes permitiu uma solução menos radical do que limitar a um filho por casal da etnia han, nas áreas urbanas, e dois para as demais etnias e áreas urbanas. “Em vinte anos, entre 1950 e 1970, com exceção do período dos três anos de desastres naturais [...], a taxa de natalidade da China manteve-se acima de 30 ‰.” (YANG JIANGLAN; WANG JIE, 2016). Ainda muito pobre nos anos 1970, a economia da China não tinha como suportar 12 a 15 milhões de pessoas a mais por ano. Com a política do “Filho Único” implantada no final dessa década, a taxa de natalidade caiu rapidamente, “[...] abaixo de 20 ‰ em 1991, aproximando-se do padrão dos países desenvolvidos. No início do século XXI, a taxa de natalidade da população chinesa reduziu ainda mais, caindo para cerca de 12 ‰.” (YANG JIANGLAN; WANG JIE, 2016)

Enquanto a China “encarou de frente” o problema, colocando em prática, a partir de 1980, a “Lei da População e Planejamento Familiar”, mundialmente conhecida como “Política do Filho Único”, estabelecendo rígido controle demográfico, no Brasil houve apenas um conjunto de iniciativas localizadas, visando basicamente reduzir o aumento da população pobre.

Foi tão grande a redução populacional alcançada na China, nos anos 1980/2010, graças à combinação do crescimento abaixo do mínimo necessário à reposição da população, com o aumento da expectativa média de vida, que colocou em risco o futuro do país(!). O susto foi grande, levando o governo a rapidamente flexibilizar a política: primeiro, permitindo um segundo filho a casais filhos únicos –

medida que não surtiu o efeito esperado pelas autoridades –, e, em dezembro de 2015, aprovando a liberação incondicional do segundo filho.

Mas, no caso brasileiro, a ausência da política pública não fez falta, porque ocorreu significativa mudança de comportamento, no período 1980/2010, inicialmente de pessoas mais instruídas, de grandes cidades, e com maior poder aquisitivo, e depois se generalizando em escala nacional: opção por menos filhos e, em geral, o primeiro filho com mais de 25 anos, a ponto de resultar em queda acentuada da fertilidade no Brasil, semelhante à obtida pelos chineses com a lei do “Filho Único”.

A semelhança dos resultados da política demográfica chinesa, com os da falta de política equivalente no Brasil, são ainda mais evidentes, quando comparados com os indicadores do RS, de baixa fertilidade e elevada expectativa de vida, assim como a situação dos seus municípios “do Interior”, nos quais “restaram” homens jovens com baixo nível de escolaridade, e muito mais idosos do que idosos. Tais semelhanças são comprovadas pela comparação dos indicadores demográficos dos dois países: “Situação da População Mundial 2016”, Fundo das Nações Unidas para a População (UNDP)⁸:

Tabela 7 – Comparação Brasil-China: indicadores demográficos selecionados

	Brasil	China
População total em milhões 2016	209,6	1.382,3
Varição média anual da população (%) 2010-2016	0,9 (RS 0,5)	0,5
População de 10 a 24 anos (%) 2016	25	18
População de 0 a 14 anos (%) 2016	23 (RS 20)	17
População de 15 a 64 anos (%) 2016	69 (RS 71)	73
População de 65 anos ou mais (%) 2016	08 (RS 10)	10
Razão de dependência 2016	44,4 (RS 42)	37,5
Expectativa de vida ao nascer (em anos) 2015-2020		
Masculino	72 (RS 74)	75
Feminino	79 (RS 80)	78
Taxa de fecundidade total por mulher 2015-2020	1,7 (RS1,4)	1,6

*Observação: a variação média anual da população do RS refere-se ao período de 2000-2010.

Fonte: Situação Mundial da População 2016 (UNDP), Projeções Populacionais para o Estado do Rio Grande do Sul: 2015-2050. Censo Demográfico do IBGE 2010. Elaboração do autor.

⁸ Disponível em: <<http://www.unfpa.org.br/swop2016/INDICADORES-SWOP-2016-24-10.pdf>>

3.1 TENDÊNCIAS A CURTO PRAZO

Certamente o modelo de transporte rodoviário é um dos principais responsáveis pela concentração da maioria das grandes empresas em Porto Alegre e em alguns outros municípios próximos, fato comprovado pela leitura do ranking das 100 maiores empresas do RS, da edição 500 Maiores Empresas do Sul 2015, da revista Amanhã. Pode-se concluir que poucas dessas empresas têm produtos ou serviços cuja rentabilidade compense utilizarem transporte rodoviário acima de 200 km de distância entre fornecedores e/ou consumidores. Além da redução de custos com logística, as exigências de maior competitividade, maior produtividade, e redução geral de custos obriga as empresas a obter mais ganhos de escala e a utilizar pessoal mais qualificado. O oposto da situação que encontrarão no vasto interior do RS. Ou seja, as maiores empresas do estado não têm nenhuma razão objetiva para mudar suas sedes para municípios “do Interior”.

A malha ferroviária do RS, de três mil km, operacionalizada por concessionária, liga algumas poucas cidades do interior do estado com o porto de Rio Grande, à região metropolitana de Porto Alegre e à Serra Gaúcha, como pode ser constatado no mapa da Secretaria Estadual de Planejamento (Seplag), e está ativa somente em algumas linhas, obrigando assim a maioria das empresas a utilizarem transporte rodoviário. Como desenvolver os municípios “do Interior” do RS, sem ferrovias em operação em todas as microrregiões?



Daí ser possível concluir-se também que a tendência de curto prazo no RS é das empresas se concentrarem mais nos próximos anos, ao invés de se dispersarem pelo estado, principalmente porque as políticas públicas e programas de ação em vigor, visando a promoção do desenvolvimento econômico, seguem a lógica dos modelos dominantes. Nessa lógica não cabe gastar recursos para reverter o esvaziamento, envelhecimento, empobrecimento e baixo nível de escolaridade da população “do Interior”, o que significa dizer que o discurso recorrente de “fixar o homem no campo” revela-se pura retórica – e a opção por se livrar de parte dos problemas sociais rurais, mantendo-os o mais distante possível das cidades.

3.1.1 Estado envelhecido

Outro aspecto importante a ser considerado, na análise de tendências, é o aumento da população idosa no RS. Não há suficientes políticas públicas, recursos e estruturas do Estado, nos três níveis, para atender às especificidades desse segmento agora em 2016, que dirá em 2030, quando acabará o “bônus demográfico” no RS, e a parcela idosa ultrapassar os 20% da população. Entre 2000 e 2010, a população do estado aumentou 5%, e a parcela acima de 60 anos aumentou 39%. O estudo “Projeções Populacionais para o Estado do Rio Grande do Sul: 2015-2050” revela que, a partir de 2025, haverá cada vez mais pessoas inativas, cujo sustento dependerá de quem ainda trabalha.

Significa que nas grandes, competitivas e violentas cidades, a população idosa será cada vez maior. Como os homens morrem mais cedo, haverá mais idosas mais idosas, e cada vez mais idosas cuidando de idosas e de idosos. As demandas de saúde, esportes, lazer, cultura, moradia, assistência social e de cuidados especiais, específicas dessa parcela, crescerão muito acima de qualquer indicador que se queira utilizar como parâmetro.

A consolidação desse cenário nos próximos anos obrigará que sejam considerados, na formulação de políticas públicas para o desenvolvimento econômico e social “do Interior”, o incentivo inovador para integrantes dessa parcela idosa, visando interessá-los a se mudar para municípios pequenos do próprio RS, levando, além de sua experiência profissional e relacionamentos, também algum capital para iniciar uma atividade econômica, ao invés de migrarem para o litoral, do RS e de outros estados, para viverem de suas aposentadorias. Esse incentivo para idosos também migrarem para o interior do estado, seria o oposto dos programas que existem em alguns países europeus, como o Plano de Desenvolvimento Rural 2014-2020 da Espanha por exemplo. A campanha “!Ruralízate” informa que 80% do território espanhol é rural, e 98% dos municípios têm menos de cinco mil habitantes, pulverização político-administrativa maior do que a do Brasil. O foco do Plano e dessa campanha são os jovens: valorizam as atividades agrícolas, a vocação do trabalho com a terra e animais, estimulando “migração reversa” grande cidade-pequeno município, de jovens com nível de escolaridade elevado⁹.

⁹ Disponível em: <http://www.eleconomista.es/empresas-finanzas/agro/noticias/7465124/04/16/Diez-motivos-por-los-que-los-jovenes-estan-orgullosos-de-trabajar-en-el-campo.html>

3.2 DESENVOLVIMENTO RURAL

A terminologia sobre a temática do desenvolvimento econômico “do Interior” inclui, invariavelmente, a Agricultura, ou atividades agrícolas, ou, ainda, “Agropecuária”, por se tratar da principal atividade econômica desenvolvida na maior parte desse território, mesmo sabendo-se que do ponto de vista econômico, em muitas regiões a mineração é mais importante, ou o turismo, ou ainda a exploração madeireira.

Uma coisa é certa: o conceito de desenvolvimento com o qual trabalhamos é muito mais amplo do que o relacionado apenas às atividades econômicas realizadas nas regiões afastadas do litoral, nos interiores do país – espaço genericamente denominado de “rural” – termo utilizado inclusive na denominação de universidades federais, do Rio de Janeiro, Pernambuco, Rio Grande do Norte e Amazonas. E rural, na China e no Brasil, é sinônimo de atraso, de ignorância, de trabalho bruto. Esses adjetivos negativos para o que é “rural” valem igualmente para tudo o que é “do Interior”, e explicam o preconceito que há até hoje, em todos os espectros ideológicos – inclusive na esquerda – em relação às atividades agropecuárias e ao desenvolvimento, em todos os aspectos, desse imenso espaço do interior do Brasil.

Tendo presente essa situação, é preciso descobrir “quais as políticas que podem *incorporar* o mundo rural no projeto da nação (e não excluí-lo ou segregá-lo).” (MORAES, 2016, p. 43). Por suposto, a nação precisa ter um projeto para si, o que não é o caso do Brasil, infelizmente. E projeto de nação, com a concentração de terras excludente que existe no Brasil, incluirá qual “mundo rural”?

Tratamos aqui única e exclusivamente do desenvolvimento econômico e social do “mundo rural” dos municípios “do Interior” com população até 50 mil habitantes – na maioria dos casos com grande concentração de pequenas propriedades, com agricultores familiares, mas também com municípios com áreas enormes, a maioria com latifúndios atrasados e “modernos”, na lógica do “agronegócio” – portanto com muitos assalariados agrícolas sem-terra ou com pouquíssima terra. Esse “mix” é a síntese do complexo “Brasil rural” do início do século XXI. Como conseguir, nesse contexto, atender à necessidade “[...] de definir quais são as políticas que permitam libertar o rural da situação de ambiente inóspito, lugar de desterro e condenação.” (MORAES, 2016, p. 43)

Ainda não se dispõe de uma avaliação completa dos resultados do conjunto das políticas públicas elaboradas e colocadas em prática pelo governo federal, através de vários programas, no período 2003/2015, com o objetivo principal de promover o desenvolvimento rural nas diferentes regiões brasileiras. Por isso, talvez ainda não se tenha a resposta certa para a questão colocada (“Quais são, em suma, as políticas que permitem ao homem rural transformar-se em cidadão sem necessariamente transformá-lo em cidadão?”). (MORAES, 2016, p. 43) Mas..., a impressão que se tem, pela alteração positiva de indicadores importantes de qualidade de vida, é que ocorreu uma elevação geral do nível de vida das populações pobres da área rural nesse período, a partir de três iniciativas básicas do governo federal, de caráter massivo: o Fome Zero, a construção de cisternas residenciais e de produção para armazenagem de água, e o fornecimento de energia elétrica “para todos”. Evidente que as demais políticas e programas respectivos também foram importantes, mas essas três é que forneceram a base para todo o restante.

Impossível não registrar o absurdo: no início do século com mais desenvolvimento científico e tecnológico da história da Humanidade, o atendimento de demandas de comida, água e eletricidade, de dezenas de milhões de pessoas do interior do país, passe quase completamente despercebido da população das grandes cidades, porque elas estão distantes no tempo e no espaço dessa realidade “rural” e de extrema pobreza.

Celso Furtado, em “O Mito do Desenvolvimento Econômico”, publicado a primeira vez em 1974, é taxativo a respeito: “[...] Temos assim a prova cabal de que o *desenvolvimento econômico* – a ideia de que os *povos pobres* podem algum dia desfrutar das formas de vida dos atuais *povos ricos* – é simplesmente irrealizável.” Após analisar a situação resultante do desenvolvimento capitalista na época, ele conclui que “[...] Sabemos agora de forma irrefutável que as economias da periferia nunca serão desenvolvidas, no sentido de similares às economias que formam o atual centro do sistema capitalista.” E adverte: “Mas, como desconhecer que essa ideia tem sido de grande utilidade para mobilizar os povos da periferia e levá-los a aceitar enormes sacrifícios para legitimar a destruição de formas de cultura *arcaicas*, para *explicar* e *fazer compreender a necessidade* de destruir o meio físico, para justificar formas de dependência que reforçam o caráter predatório do sistema produtivo?”

Furtado liquida o assunto na conclusão de sua análise: “Cabe, portanto, afirmar que a ideia de desenvolvimento econômico é um simples mito. Graças a ela, tem sido

possível desviar as atenções da tarefa básica de identificação das necessidades fundamentais da coletividade e das possibilidades que abrem ao homem o avanço da ciência, para concentrá-las em objetivos abstratos, como são os *investimentos*, as *exportações* e o *crescimento*.” – Ora, ao denominar essas três questões concretas de “objetivos abstratos”, contrapondo-as às “necessidades fundamentais da coletividade”, Furtado possivelmente proporcionou argumentos àqueles que consideram possível haver bem-estar somente a partir das receitas públicas, sem relação direta com o crescimento da economia e a diminuição da desigualdade econômica e social. Ele finaliza assegurando que “A importância principal do modelo de *The limits to growth* é haver contribuído, ainda que não haja sido o seu propósito, para destruir esse mito, seguramente um dos pilares da doutrina que serve de cobertura à dominação dos povos dos países periféricos dentro da nova estrutura do sistema capitalista.”

Extrapolando os limites e limitações desse trabalho fundamentar suficientemente tais afirmações, infelizmente. Podemos oferecer tão somente algumas pistas desse descaso – ou distanciamento da temática econômica – das entidades envolvidas com as lutas por educação, saúde, moradia, assistência social etc., como se não dependessem do aumento da geração de renda os recursos para viabilizar todas essas demandas humanas. Um exemplo bastante simbólico desse descaso é a Secretaria Nacional de Desenvolvimento Econômico, do Partido dos Trabalhadores¹⁰, cuja apresentação (recente; até há pouco tempo não havia uma linha sobre ela) no sítio do Partido informa que é a responsável no seu Diretório Nacional por “articular as ações dos setoriais, dos mandatos e dos governos petistas nas áreas de Desenvolvimento Econômico, considerando três eixos básicos: Desenvolvimento Sustentável, Economia Solidária e Economia Social.” Além de articular quem atua operacionalmente na área, a SNDE do PT se propõe também a articular “uma rede de novos pensadores nas universidades, sendo estes importantes agentes produtores de conhecimento acadêmico.”

Objetivamente, essa secretaria tem existência apenas virtual. Prova disso é o fato de que não há informação, em seu espaço no sítio do PT, de nenhuma atividade realizada por ela, diferentemente do que é apresentado nas páginas de duas outras secretarias que trabalham com temáticas afins: a Secretaria Nacional de Assuntos

¹⁰ Disponível em: <http://www.pt.org.br/secretarias-e-setoriais/desenvolvimento-economico/>

Institucionais¹¹, que atua com os legislativos e executivos municipais, estaduais e o federal, e a Secretaria Setorial Nacional de Meio Ambiente e Desenvolvimento¹², cuja denominação evidencia o envolvimento direto com o temática.

Faz muita falta a popularização do conhecimento das questões relacionadas ao Desenvolvimento Econômico, entre ativistas das entidades que lutam por melhores condições de vida para a maioria da população. O domínio das questões econômicas e de marketing restrito a especialistas “de direita” e a alguns poucos “esquerdistas”, impede a necessária alteração do “status quo” em temas essenciais ao desenvolvimento econômico, como por exemplo a propriedade fundiária, rural e urbana. Como acabar com a pobreza, sem reduzir a desigualdade social no Brasil, sem alterar a concentração que existe na posse da terra nas cidades e no campo?

José Eli da Veiga, em “Do crescimento agrícola ao desenvolvimento rural”, texto publicado em 2002 (“Desenvolvimento em debate: Painéis do desenvolvimento brasileiro II, BNDES), trata justamente dessas questões. Para ele, “A erradicação da pobreza deve ser o maior objetivo ético da sociedade brasileira neste momento de sua história.” A diferença, em sua opinião, é a maneira de fazer isso: “Em vez de esperar que o crescimento liquide a pobreza, é preciso virar o jogo: fazer com que a erradicação da pobreza ajude o crescimento econômico.” Para tanto, acabar com o “exército de reserva” que existia na época: “Em outras palavras: transformar os pobres desempregados em produtores daquilo que o Brasil precisa para erradicar a pobreza de sua sociedade.” Ora, mas não há como acabar a pobreza apenas com políticas públicas, como ele propõe:

Os meios para acabar com a pobreza devem ser políticas públicas que assegurem o acesso de toda a população aos bens e serviços essenciais – principalmente comida, educação, saúde, transporte e moradia. E o caminho para erradicar a pobreza é empregar a população diretamente na produção dos bens e serviços essenciais.

Naquele ano (2002), podia-se imaginar que políticas públicas com esse propósito pudessem acabar com a pobreza, e que o pleno emprego da população fosse suficiente para erradicar a pobreza. Hoje, no entanto, não é mais possível acreditar nisso, após três mandatos presidenciais sucessivos (2003/2015), com políticas públicas unificadas para acabar com a pobreza e quase atingindo a condição de pleno emprego. Os resultados foram tão bons nesse período, em relação às metas

¹¹ Disponível em: <http://www.pt.org.br/secretarias-e-setoriais/assuntos-institucionais/>

¹² Disponível em: <http://www.pt.org.br/secretarias-e-setoriais/meio-ambiente-e-desenvolvimento/>

dos Objetivos do Desenvolvimento do Milênio (ODM), que o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) considera que “[...] o Brasil é um exemplo mundial da bem-sucedida implementação dos ODM – com políticas de proteção social e de preservação do meio ambiente que se apresentam como boas práticas que podem ser replicadas em vários países do mundo [...]”, e divulga em seu sítio na Internet as “principais conquistas” do Brasil, relacionadas aos ODM¹³, das quais destaco as relativas à “fome e pobreza, cujas metas internacionais e nacionais foram alcançadas em 2012. A pobreza extrema caiu de 25%, em 1990, para 3% em 2013.”

Restou evidente que no Brasil, sem alterar drasticamente a desigualdade social e econômica, resultante da imensa concentração de renda e patrimônio, tão absurdamente grande que se constitui recorde mundial, não se conseguirá acabar com a pobreza, muito menos erradicá-la. Aliás, essa realidade o próprio VEIGA admite: “Já a desigualdade é um mal de solução muito mais difícil. A desigualdade só diminui, e aos poucos, se for submetida a uma árdua, ferrenha, incessante e paciente ofensiva social.” Sim, só que essa “ofensiva social” a que ele se refere pressupõe, entre outras coisas, um bom domínio de Economia Política por parte de suas lideranças, compreensão das políticas econômicas e do funcionamento do Estado. Por exemplo, em relação às políticas de incentivos fiscais e subsídios para empreendimentos agropecuários e florestais no Centro-Oeste e Amazônia, como ocorreu em grande escala durante a ditadura militar (1964-1985), e que continuam hoje em outros segmentos, a maioria de maneira casuística.

A compreensão da economia e o conhecimento das engrenagens do Estado, operadas legal e ilegalmente pelos representantes políticos dos “Donos do Brasil”, são fundamentais para os movimentos sociais terem sucesso nessa luta, porque a redução da desigualdade “[...] depende muito mais de uma infinidade de mudanças institucionais do que do crescimento econômico, por mais forte que seja.” (VEIGA, 2002, p. 389)

É possível imaginar que esteja se referindo também à China, em sua citação genérica a “nações asiáticas” quando compara

[...] o fato de o Brasil já ter atingido capacidade produtiva e nível de renda bem superiores aos que tinham as nações asiáticas no início do processo que lhes permitiu, no transcurso de uma só geração, reduzir a pobreza de mais de 60% para menos de 10% da população.” (VEIGA, 2002, p. 389)

¹³ Disponível em: <http://www.undp.org/content/brazil/pt/home/post-2015/sdg-overview/goal-1.html>

O exemplo da China comprova a sua afirmação de que nos países asiáticos em questão “a sustentação do crescimento esteve vinculada à menor desigualdade no acesso a dois ativos cruciais: educação e propriedade fundiária.”

Tabela 8 - Distribuição das pessoas de 10 anos ou mais de idade, por Grandes Regiões, segundo o nível de instrução (%)

	Brasil	Norte	Nordeste	Sudeste	Sul	Centro-Oeste
Sem instrução e fundamental incompleto	49,3	53,6	59,0	43,7	48,0	46,8
Fundamental completo e médio incompleto	14,7	14,0	12,0	15,8	16,0	14,8
Médio completo e superior incompleto	24,6	24,5	21,7	26,4	23,8	25,1
Superior completo	11,3	7,6	7,1	13,7	12,1	13,2
Não determinado	0,3	0,3	0,2	0,3	0,2	0,3

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010.

O Brasil não realizou Reforma Agrária, e em educação, a realidade contabilizada pelo Censo IBGE 2010, era a seguinte: havia 65 milhões de pessoas, com 15 anos ou mais de idade, sem instrução ou com Fundamental incompleto – nessa condição, quase metade (49,3%) dos adultos com mais de 25 anos de idade (ver tabela); e, entre os jovens de 15 a 17 anos de idade, 16,7% não frequentavam escola (21,7% na área rural).

Tabela 9 - Percentual de pessoas que não frequentavam escola, população de 6 a 17 anos de idade, por sexo, situação do domicílio e grupos de idade, segundo Grandes Regiões

Percentual de pessoas que não frequentavam escola na população de 15 a 17 anos de idade

	Total (%)	Sexo		Situação do domicílio	
		Homens	Mulheres	Urbana	Rural
Brasil	16,7	16,8	16,6	15,6	21,7
Norte	18,7	17,5	19,8	16,0	25,8
Nordeste	17,2	17,0	17,5	16,0	20,0
Sudeste	15,0	15,7	14,4	14,4	22,3
Sul	18,7	18,9	18,4	17,9	22,5
Centro-Oeste	16,8	16,8	16,9	16,1	22,4

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010.

A não-realização da Reforma Agrária, o esvaziamento “do Interior”, e a pobreza, envelhecimento e baixo nível de escolaridade das pessoas na área rural, não foram impeditivos para o extraordinário desenvolvimento do capitalismo no campo no Brasil, de 2003 a 2015, quando o Valor Bruto de Produção da Agropecuária passou de R\$283,4 bilhões para R\$491,6 bilhões¹⁴.

Nesse mesmo período, as exportações de produtos agropecuários – principalmente de soja – bateram vários recordes e alcançaram sucessivos superávits na balança comercial: “Mesmo com a queda do volume exportado (IVE-Agro/Cepea) em 2014, o aumento acumulado nos últimos quinze anos foi de 216,45%.” (Embarques dos produtos do agronegócio recuam em 2014. Barros, Geraldo Sant’Ana de Camargo, Adami, Andréia Cristina de Oliveira Adami, Zandoná, Nicole Ferro.)¹⁵

Avaliando o “agribusiness” brasileiro, Veiga (2002, p. 386) denunciava: “Os principais defensores desse projeto estimam que “fatalmente, 15% da população brasileira deverá sair do campo nas próximas décadas””. Para ele, “[...] o sentido deste enunciado é óbvio: a maximização da competitividade do agribusiness brasileiro não comporta a permanência de 18 milhões de ocupados nas atividades de seu segmento primário.” E concluía: “Serão expelidos pelo menos dois terços desses efetivos.” É bem possível que, mantida a tendência atual de esvaziamento populacional, esse cenário se confirme em 2020. Ou não, porque o “agronegócio” (denominação atual do “agribusiness”), apesar de ser o modelo dominante, política e economicamente falando, não está sozinho na agropecuária brasileira.

Tentando conviver com o agronegócio desde a sua implantação nos anos 1970, a agricultura familiar recebeu importante reforço dos governos federal e de alguns estados e municípios, no período 2003/2015, o que lhe permitiu não apenas sobreviver, mas também a sua consolidação enquanto modelo de produção agrícola e de vida, que possui vantagens comparativas valorizadas nos tempos atuais, de intensa atuação mundial visando reduzir a degradação de solo e água e atenuar impactos do modo de produção intensivo e em larga escala do “agronegócio”.

¹⁴ Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/ministerio/gestao-estrategica/valor-bruto-da-producao>

¹⁵ Disponível em: <http://www.cepea.esalq.usp.br/>

3.3 PROGRESSO MULTIDIMENSIONAL

O modelo da agricultura familiar, denominado por VEIGA (2002, p. 387) de “outro projeto”, segue lógica oposta à do “agronegócio”, e oferece diversas vantagens, porque “[...] visa a maximizar as oportunidades de desenvolvimento humano em todas as mesorregiões rurais do imenso território brasileiro, e no maior número possível de microrregiões rurais.” As diferenças humanas e econômicas entre os dois projetos, não impede que convivam, em um país das dimensões das do Brasil. No entanto, somente o modelo da agricultura familiar permite que se alcance os objetivos do progresso multidimensional, proposto pelo PNUD, porque, entre outras razões,

[...] em vez da especialização devoradora de postos de trabalho, o projeto pretende diversificar as economias locais, a começar pela própria agropecuária. É buscado aquele tipo de dinâmica rural que resulta da diversidade multissetorial, fenômeno que costuma ser inviabilizado pela especialização produtiva do setor primário. A simbiose dos sistemas poliprodutivos de culturas e criações é muito melhor que a monotonia de ilhas monocultoras, cercadas de pastagens extensivas por todos os lados.

A concepção de que progresso deve ir além das questões estritamente econômicas (renda per capita, crescimento do PIB), para medir o nível de desenvolvimento, [...] “apunta a construir políticas intersectoriales, holísticas y universales para dar respuesta a los problemas multidimensionales del desarrollo.” (Progreso multidimensional: bienestar más allá del ingreso. 2016.)

Chega a ser fascinante imaginar o mundo rural, dos municípios “do Interior”, sendo desenvolvido nessa perspectiva. “Também em termos de salubridade e de meio ambiente – duas das principais vantagens competitivas do século XXI –, esta agrodiversidade é infinitamente superior à especialização.” (VEIGA, 2002, p. 387) Esses dois modelos, ou “projetos” de desenvolvimento rural, caminham em velocidades muito diferentes, porque o do “agronegócio” tem a posse – ilegítima, e, em muitos casos, ilegal – de quase todas as terras agrícolas; tem capital e ainda consegue emprestado; e tem o poder: político, jurídico, policial e midiático.

Em contrapartida, a pluriatividade do modelo da agricultura familiar, “[...] favorece a industrialização difusa e a descentralização de serviços sociais, serviços para empresas, e vários tipos de serviços pessoais.” (VEIGA, 2002, p. 387) Daí a sua importância também para reduzir o desemprego agrícola tecnológico e a migração das pessoas que não querem trabalhar em atividades agropecuárias. “Com essa alternativa, o Brasil teria mais chances de ser uma potência econômica sólida e

moderna por volta de 2020, atingindo um índice de desenvolvimento humano comparável ao da Espanha de hoje [...]” (VEIGA, 2002, p. 387)

Tudo isso é muito bom e muito bonito (e necessário), mas se choca frontalmente com o modelo agropecuário da “plantation”, que hoje domina parte expressiva da região do Cerrado com soja e milho; de outras regiões com cana-de-açúcar e outras culturas; e de quase todo o país com pecuária extensiva. Está muito difícil imaginar que se vá conseguir no Brasil, nos próximos 15 anos,

[...] garantizar sistemas de protección social a lo largo del ciclo de vida de las personas, elevar los estándares laborales, mejorar la calidad de los servicios sociales, expandir el acceso a sistemas de cuidados de niños y niñas y de adultos mayores, garantizar la paridad de género dentro y fuera del hogar, reconocer los derechos multiculturales y plurinacionales de los pueblos y las comunidades, mejorar la seguridad ciudadana dentro y fuera de la comunidad, proteger el medio ambiente, asegurar el acceso a la energía renovable y fortalecer la resiliencia ante desastres naturales.” (Progreso Multidimensional, PNUD, 2016)

Se é difícil hoje no Brasil, pós-governos 2003/2015 – com atuação orientada para o desenvolvimento econômico e social inclusivo –, imagine-se antes deles, quando foi publicada a análise sobre os “Desafios para o desenvolvimento do Brasil rural”: “O maior desafio do país é iniciar a construção dessa prosperidade multiplicadora de novos empreendimentos que, simultaneamente, conserve a estabilidade e ponha fim às práticas de exploração predatória dos imensos recursos naturais.” (VEIGA, 2002) Infelizmente, no exato momento em que esse trabalho está sendo concluído, o Brasil passa por uma desconstrução inacreditável da modesta prosperidade construída a partir de 2003, da qual muito se beneficiaram direta e indiretamente dezenas de milhões de pessoas pobres em todo o país, inclusive as que sobrevivem na agricultura familiar, com o que lhes faltava de mais básico (água, alimentos, energia elétrica, saúde, educação), mas também com recursos para aquisição de insumos para a produção, industrialização e comercialização de seus produtos agropecuários.

Por isso, agora soa mais distante ainda a previsão de que “No futuro próximo, quaisquer que sejam essas agendas de modernização, elas não poderão deixar de estar centradas no combate a dois males que não caminham juntos: a pobreza e a desigualdade. (VEIGA, 2002, p. 388)

Pobreza rural, dispersa por quase cinco mil municípios, escondida nas localidades distantes “do Interior”, é quase invisível para os formuladores de políticas e agentes públicos de maneira geral. Prova disso é que o levantamento do

desemprego pelo IBGE é realizado regularmente em (algumas) regiões metropolitanas, localizadas na região litorânea do Brasil.

Milton Nascimento e Fernando Brant, em “Notícias do Brasil (Os passáros trazem)”, em 1980, sintetizaram a situação: “A novidade é que o Brasil não é só litoral/é muito mais, é muito mais do que qualquer zona sul/tem gente boa espalhada por esse Brasil/que vai fazer desse lugar um bom país/Uma notícia está chegando lá do interior/não deu no rádio/no jornal ou na televisão/ficar de frente para o mar/de costas para o Brasil/não vai fazer desse lugar um bom país”

Enquanto países como Portugal e China investem para melhorar a condição de vida dos habitantes “do Interior”, rurais e urbanos, agricultores ou com atividades em outros setores da economia, e a Espanha implementa o Plano de Desenvolvimento Rural 2014-2020, com investimentos realizados com recursos da União Europeia¹⁶, no Brasil o que está em andamento, a partir de setembro de 2016, é um grotesco conjunto de medidas do governo federal, de desmonte de estruturas e programas desenvolvidos nos últimos 13 anos, que se afiguram desastre econômico e social sem precedentes, com o crescimento da quantidade de desempregados para patamar próximo a 12%, nível semelhante ao de 2002.

Portanto, o cenário no Brasil em 2016 não é de combate à pobreza, nem à desigualdade; ao contrário, é de aumento da pobreza e da desigualdade. Com nítida tendência de agravamento de ambas. O que nos leva a concluir ser impossível, a curto prazo, a diminuição da pobreza e da desigualdade da população de municípios “do Interior”. Justo no momento em que o mundo todo tenta avançar, com as propostas dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e do Progresso Multidimensional, para elevar o padrão de vida humano e a preservação ambiental, ocorre no Brasil o pior que poderia acontecer: “[...] la mayor amenaza actual al progreso multidimensional en la región: la recaída de millones de hogares a situaciones de pobreza y de pobreza extrema [...]” (PNUD, 2016)

3.4 DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

Todas essas questões são políticas, por envolverem grande quantidade de pessoas diretamente – as que vivem no interior do Brasil, ocupando mais de 80% do

¹⁶ Disponível em: <http://www.mapama.gob.es/es/desarrollo-rural/temas/programas-ue/periodo-2014-2020/default.aspx>

território nacional – e, indiretamente, uma quantidade muito maior que vivem nas cidades e dependem integralmente dos alimentos produzidos pela agricultura familiar e pelo “agronegócio”. Reside aí sua importância humana e ambiental e toda complexidade decorrente, sob os aspectos territoriais, econômicos, e de técnicas agropecuárias.

A aprovação pelas Nações Unidas (ONU), em 2015, dos 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável¹⁷ para 2030, demandará grande esforço dos movimentos sociais atuantes no meio rural, pressionando pela adoção de políticas que viabilizem esse “[...] enfoque multidimensional de acción.” “[...] la noción de progreso multidimensional ayuda a dar respuesta a problemas del desarrollo que trascienden umbrales mínimos de ingresos, necesidades básicas o carencias.” (PNUD, 2016)

A Agenda 2030 da ONU é bastante ambiciosa: são 17 objetivos e 169 metas, sendo o primeiro erradicar a pobreza “em todas as suas formas, em todos os lugares.”¹⁸ E o segundo, “Fome zero e agricultura sustentável: acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável.”

Como os dois primeiros, os oito objetivos seguintes dizem respeito ao básico do básico, extremamente em falta nos quase cinco mil municípios pequenos e muito pequenos “do Interior” do Brasil: saúde, educação, igualdade de gênero, água potável e saneamento, energia limpa e acessível, trabalho decente e crescimento econômico, redução de desigualdades e cidades e comunidades sustentáveis. Há ainda o objetivo “Vida terrestre”, que diz respeito diretamente à população “do Interior”: “Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra, e deter a perda da biodiversidade.”

A solidariedade geracional embutida no conceito de desenvolvimento sustentável é necessária, óbvio, mas caminha na contramão da lógica egoísta e individualista que dá as cartas no mundo urbano atual. Será necessário conseguir que as pessoas tenham outra escala de valores, para que elas se preocupem e ajam de fato para propiciar às próximas gerações capacidade para satisfazer suas

¹⁷ Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/>

¹⁸ Disponível em: <http://www.undp.org/content/brazil/pt/home/post-2015/sdg-overview/goal-1.html>

necessidades – e não apenas reproduzam discursos politicamente corretos a respeito dessa questão.

Inclusão social, acabar com a pobreza de maneira definitiva, reduzir desigualdades, conseguir que a economia cresça e proteger o meio ambiente são demandas gigantescas no Brasil, principalmente se pensarmos na área rural. Tudo o que se fez nos últimos 13 anos (2003/2016) em relação a essas questões são prova disso, e não deixam margem para dúvida: sem Reforma Agrária de fato, não será possível consolidar definitivamente o modelo de agricultura familiar no Brasil, e, com ele, as demais questões relacionadas, como a agricultura orgânica, por exemplo.

“Há quem afirme – sem qualquer constrangimento – que no Brasil só há lugar para 600 mil dos atuais 5 milhões de agricultores.” (VEIGA, 2002, p. 391). Afirmações assim, de que a imensa área agricultável brasileira, de 3,5 milhões de km² (maior do que a área da Índia, e 30% maior do que a da Argentina), só comportaria pouco mais de 10% do universo atual de agricultores, sustentam-se exclusivamente na ideologia do latifúndio e na lógica norte-americana das plantações e criações extensivas e desertas de gente. Se tal modelo um dia se tornar dominante no Brasil, milhões de pessoas, hoje ocupadas no setor primário da economia, perderão seus empregos, renda e moradia no interior, tendo que se mudar para cidades maiores em busca de trabalho. Ou seja, ao invés das regiões atualmente despovoadas e envelhecidas serem revitalizadas, com investimentos e migração urbano-rural incentivada, teríamos o contrário, resultando no desastre humano atual aumentado, por causa da necessidade capitalista de sempre aumentar a rentabilidade do “agronegócio”, via elevação contínua da produtividade das culturas, com mecanização mais intensiva, do preparo do solo à colheita:

A corrida tecnológica exigida por essa necessária redução de custos impõe uma especialização das fazendas, que logo torna redundante a maior parte da mão-de-obra não-qualificada. E os outros elos das cadeias do agronegócio só podem empregar uma parcela muitíssimo reduzida deste imenso contingente excedente de força de trabalho. Como serão absorvidos tais trabalhadores? (VEIGA, 2002, p. 386)

Prova desse objetivo de aumento contínuo da produtividade é a variação esperada pelo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), de produção (e produtividade) e área plantada de grãos, para o período 2015/2016 a 2025/2026 (ver tabela), de aumentos de 29,9% e 12,7%, respectivamente. (MAPA, 2016).

A área total plantada deverá ficar entre os 58 milhões de hectares (ha) de 2015/2016, e os possíveis 80,8 milhões de ha em 2025/2026.

Tabela 10 – Projeções do Agronegócio – Brasil 2015/2016 a 2025/2026

Produção e Área Plantada de Grãos

Ano	Produção (mil toneladas)		Área (mil hectares)	
	Projeção	Lsup.	Projeção	Lsup.
2015/16	196.486	-	58.182	-
2016/17	208.148	226.544	58.056	60.920
2017/18	210.825	232.722	58.848	64.071
2018/19	217.351	243.865	59.559	66.641
2019/20	222.355	252.269	60.419	69.097
2020/21	228.009	261.192	61.262	71.317
2021/22	233.405	269.489	62.128	73.410
2022/23	238.910	277.711	62.992	75.382
2023/24	244.372	285.700	63.860	77.269
2024/25	249.852	293.566	64.727	79.084
2025/26	255.325	301.300	65.594	80.841

Fonte: Elaboração da SPA/MAPA e SGI/Embrapa com dados da CONAB.

A produção de grãos esperada em 2026, de 301 milhões de toneladas, no limite superior da projeção, confirma que o “agronegócio” é o modelo (ou “projeto”) de agricultura que se consolidou no Brasil, com os seus “efeitos colaterais” humanos (pobreza, desigualdade social, econômica e política) e ambientais conhecidos, desde os anos 1970, por ocasião da “Revolução Verde”, decisiva para a “modernização conservadora” no campo brasileiro. Sendo essa a perspectiva para os próximos dez anos, como imaginar que o Brasil conseguirá alcançar os 17 Objetivos do Desenvolvimento Sustentável? E mais, como alterar esse estado de coisas, se

De fato, temos, aí, um enorme contingente de agricultores familiares fortemente *integrados* às redes de agronegócio, com enormes ligações para frente e para trás e fortemente subordinados. A subordinação talvez seja mais visível e incisiva nas ligações para frente, as regras de jogo estabelecidas pelos compradores oligopsônicos, aqueles que, em medida cada vez maior, condicionam e permitem as ligações para trás, que, por sua vez, alteram substancialmente o modo como se planta, colhe e cria. Além de alterar, também, aquilo que se planta, colhe e cria. (MORAES, 2016, p. 84)

3.5 ATUAÇÃO MUNICIPAL: DESENVOLVIMENTO NA PRÁTICA

Municípios com 50 mil a 200 mil habitantes costumam ter estrutura administrativa e recursos suficientes para atuarem ativamente nas questões relacionadas com o desenvolvimento econômico municipal e regional. A minha experiência nessa área, primeiro como secretário de Desenvolvimento Econômico de Chapecó(SC), em 1997 – na época com 135 mil habitantes –, e desde então como assessor de administrações municipais e de entidades não-governamentais no RS, SC e BA, me permitiu concluir que os limites legais e políticos costumam ser maiores do que os decorrentes da falta de recursos financeiros e operacionais.

Quando assumimos o governo municipal de Chapecó, unificamos na Secretaria de Desenvolvimento Econômico (SDE) todas as áreas: agricultura, abastecimento alimentar, indústria, comércio, serviço e turismo, antes atendidas por duas secretarias, o que inicialmente causou algumas críticas, de que a agricultura havia sido desvalorizada, deixando de ser secretaria para ser departamento.

A Secretaria tinha dois funcionários, três salas e praticamente nenhuma memória, apesar de existir há muitos anos. Não tinha carro, computador, ou quaisquer outros equipamentos. E o orçamento 1997 era basicamente a folha de pessoal. Apesar disso, a SDE era responsável pela administração do distrito industrial, e do parque de exposições – este com mais de 200 mil m² –, no qual ocorriam muitos eventos por ano, inclusive a Feira da cidade, cuja responsabilidade também era da SDE.

Reativamos o Conselho de Desenvolvimento Econômico e criamos o Fundo de Desenvolvimento Econômico, providências que demandaram muitas reuniões, estudos, pareceres jurídicos, críticas na imprensa, problemas políticos internos e externos e um grande consumo de tempo.

Essa realidade da SDE de Chapecó não era muito diferente da de muitas outras cidades desse porte que acompanhei nos anos seguintes, como Bagé, Santa Maria, Pelotas, Rio Grande, Alvorada, Caxias do Sul, Indaial, Laguna, Curitiba, Rio do Sul, Criciúma, São Joaquim, Mafra, Joinville, Tubarão, Irecê, Camaçari etc. Caxias do Sul só criou a Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico em 2001, por desinteresse dos vereadores de oposição, que eram maioria na Câmara.

Quando a área do município é grande (acima de 500 km²), em geral mais de 20% da população atua com agropecuária, como era o caso de Chapecó e de outros

municípios nos quais trabalhei. Nesses casos, o secretário passa boa parte do seu tempo se deslocando de uma comunidade rural para outra, algumas a 50km da sede do município.

As demandas burocráticas e legais também consomem muito tempo do secretário, porque ele é o representante da administração nos conselhos municipais de turismo, agricultura, desenvolvimento econômico etc. No meu caso, participava de seis conselhos em Chapecó, e ainda representava a prefeitura em outros fóruns, regionais e de caráter estadual, mais eventos para os quais às vezes era indicado.

Secretários sem-equipe, participam do planejamento estratégico da administração e da elaboração do Plano Plurianual (PPA); das discussões do Plano Diretor; das licitações para o Distrito Industrial, eventos, áreas concedidas etc.

Todas as questões ligadas ao desenvolvimento econômico do município, da micro, e da macro região, exigem do secretário participação política, estudos, elaboração, apresentação e negociação de propostas: infraestrutura turística, energia elétrica, água, logística de transporte (no caso do Oeste catarinense, construção de ferrovia)

instituições de ensino técnico e universitário, pesquisas científicas e tecnológicas, atração de investimentos que completem as cadeias produtivas existentes etc.

Após muitas idas e vindas à capital do estado e a Brasília, com o objetivo inicial de aumentar a quantidade de voos regulares, e depois também o de internacionalizar o aeroporto, valendo-nos do Programa de Aeroportos Regionais (Profaar), conseguimos recursos para a elaboração do Plano Diretor, pré-requisito para a ampliação da pista do aeroporto. Nos anos seguintes obtivemos os recursos necessários à construção de novo terminal de passageiros, ampliação da pista e instalação de equipamentos de proteção de voo. Tudo isso demanda uma grande quantidade de contatos, projetos, ofícios, reuniões, estudos, divulgação na mídia e respostas às críticas locais e requerimentos de informações de vereadores.

As demandas são muitas e complexas, envolvem legislação e uma saraivada de ataques na imprensa, porque em geral envolvem interesses privados, de áreas rurais ou urbanas, subsídios e outras formas de incentivos, e sempre que possível, da parte empresarial, não pagar impostos e ao mesmo tempo aumentar os recursos públicos para as suas questões específicas, em uma conta que nunca fecha.

Há ainda as associações e os consórcios de municípios, sempre focados em obter recursos estaduais e federais para saúde e outras áreas, menos desenvolvimento, mas que sempre têm reuniões e outros eventos nos quais é preciso participar, em uma roda-viva de atividades muito mais presenciais do que efetivas, simplesmente porque não há condições objetivas de elaboração e de debate prévio de propostas nas administrações municipais, antes de apresentá-las a nível regional ou estadual.

Quando há jornais, rádios e tevês, várias entidades de representação empresarial, e a oposição é maioria na Câmara de Vereadores, como havia em Chapecó, e na maioria dos municípios que acompanhei, os secretários municipais são obrigados a atuar permanentemente “sob fogo de barragem”, o que gera um desgaste pessoal e político muito grande, e praticamente impossibilita realizar qualquer coisa maior, além das atividades burocráticas, políticas e operacionais rotineiras.

Por exemplo, elaborar um plano de desenvolvimento estratégico regional, para dez anos no mínimo, articular a sua aprovação com prefeitos de diferentes partidos de 15 municípios muito pequenos, pequenos e médios, mais integrantes de entidades empresariais e de trabalhadores de todas essas localidades, é algo simplesmente irrealizável. Ainda mais se envolver a constituição (e gestão) de um Fundo Regional de Desenvolvimento Econômico, mais um trabalho profissional de promoção de exportações e de atração de investimentos, realizado de maneira consorciada.

Um dos fatores que dificultam a atuação profissional em administrações municipais é o fato de que o grande empresariado está acostumado a se relacionar com o prefeito, não quer conversar sobre “as grandes questões econômicas” do município ou região com o secretário. Essa postura é reforçada pelo fato de que, na maioria das administrações de municípios com menos de 50 mil habitantes, nem ao menos há essa secretaria. Quem trata das questões relacionadas ao desenvolvimento econômico é o próprio prefeito, ou, no limite, o secretário de agricultura, de indústria e comércio, ou de turismo: cada um cuida de um pedaço, ninguém atua pensando o todo. Muitas vezes o responsável por essas áreas é o secretário de planejamento.

Com poucos recursos além do necessário para os salários da equipe, tivemos que “inventar” para que as coisas acontecessem. Uma das iniciativas de baixo custo e que deu um resultado muito bom foi a “Feira do Peixe Vivo”. Encontramos uma área, ao lado do terminal de ônibus, para colocar as barracas e os tanques de água dos produtores. Colocamos dentro do terminal um “aquário” com alguns peixes bem

grandes, que por si só chamavam bastante atenção, e um funcionário do Depto. de Agricultura distribuía um panfleto com receitas de peixe, informando onde e quando ocorria a venda. Logo depois tivemos um problema com a fiscalização sanitária da própria prefeitura, porque a legislação não permitia venda de peixe vivo... Aliás, na época, enfrentamos oposição permanente da fiscalização sanitária da prefeitura, que chegou a apreender grande quantidade de linguíça produzida em propriedades familiares que ainda não tinham “indústria rural” legalizada. Então em uma ponta a prefeitura estimulava “agregação de valor” e em outra ela apreendia os produtos “com valor agregado”.

A divulgação de Chapecó era realizada basicamente pelos hotéis e motéis, graças a um convênio com a prefeitura que lhes garantia isenção do ISSQN devido, em troca da produção de um folheto por ano. Chapecó, em 1997, já era a cidade-polo de uma grande região: além do Oeste catarinense, alcançava também o noroeste gaúcho e o sudoeste do Paraná. Graças ao aeroporto e à infraestrutura comercial, hoteleira e gastronômica da cidade, era base para muitos viajantes profissionais. O convênio era uma piada de mau gosto: o material promocional custava 5% do que a prefeitura deixava de arrecadar com o ISS por ano. Não renovamos o convênio, e assumimos a divulgação do município, ganhando assim os primeiros opositores.

Selecionamos feiras importantes na região Sul e em São Paulo, e visitamos as que mais tinham a ver com o município e a região, entregando material promocional às empresas expositoras.

Essa divulgação de Chapecó em feiras selecionadas contribuiu para aumentar o interesse pela Efapi, a grande feira municipal de agropecuária, antes realizada a cada três anos. Descobrimos que essa periodicidade da Efapi deixava-a de fora do calendário anual do MAPA. Por essa e por outras razões, decidimos realizá-la anualmente. Outra descoberta: o evento era realizado por uma entidade “bissexta” (só “existia” na época que antecedia o evento), a Associação Amigos de Chapecó, por um acordo verbal com o prefeito de 20 e tantos anos atrás. Não havia uma lei, ou decreto, formalizando esse acordo, que implicava na prática em uma concessão. A relação entre a prefeitura e a entidade, para a realização do maior evento do Oeste catarinense, era tão somente um acordo verbal. Em compensação, existiam duas leis, sobre a Efapi e o Parque da Efapi, que determinavam ser a responsabilidade por ambos do secretário de desenvolvimento econômico. Sendo assim, assumi a responsabilidade que me cabia, comprando a maior briga política daquele ano, porque

a tal entidade era integrada pelos “donos da cidade”, todos coincidentemente de partidos que haviam passado para a oposição.

Sem ter sido essa a pretensão, tornei-me o “inimigo público nº1” da burguesia e da mídia locais, o que me proporcionou nas tevês locais 180 minutos negativos nos noticiários durante o primeiro semestre de 1997, de acordo com levantamento realizado pela assessoria de comunicação da prefeitura. Mais um tempo muito maior de ataques nas rádios e manchetes e “matérias” contrárias nos jornais locais e da região. Foi um massacre midiático considerável, municiado e complementado por alguns vereadores, que passaram a enviar semanalmente requerimentos de informações, que tomavam um bom tempo para ser respondidos, respostas estas que eram depois passadas para rádios e jornais, para servirem de matéria-prima a distorções inacreditáveis, que exigiam tempo também para esclarecer etc.

Pesquisando sobre a edição anterior da Efapi, de 1994, descobri que o esquema funcionava de maneira muito simples: a prefeitura colocava funcionários antes, durante e depois do evento, e pagava as despesas; e a entidade recebia todas as receitas. Traduzindo, a Efapi era totalmente prejuízo para a prefeitura. Em 1994, havia sido R\$1,2 milhão de prejuízo. Em 1997, com a prefeitura no comando do evento, ela obteve “lucro” de R\$60 mil; em 1998, R\$160 mil; e em 1999, R\$300 mil.

Ainda no primeiro semestre de 1997, uma empresa belga produtora de heparina optou por se instalar em Chapecó por sua infraestrutura e pela disponibilidade de matéria-prima (sangue de suínos). Procurou a SDE para pedir uma grande área pública gratuitamente, e com terraplanagem e infraestrutura por conta da prefeitura.

Como nos recusamos a subsidiar a empresa dessa forma, ela se instalou em outro município, bem menor do que Chapecó, sem aeroporto, hospital regional etc., mas cuja prefeitura concordou com as exigências de terreno e tudo o mais. Casos assim ocorrem com frequência nos municípios do interior, porque as prefeituras têm a oferecer para indústrias, em incentivos fiscais, somente o IPTU; se se instalarem fora do perímetro urbano, nem isso. Em União da Vitória (PR), a prefeitura fez toda a terraplanagem de uma área enorme, para a instalação de um abatedouro de aves, e após a obra ter sido concluída, a tal empresa desistiu de ir para lá. Como tudo foi feito verbalmente, o prefeito não tinha nem como acionar a empresa na justiça para pedir indenização.

Após “perder” a indústria para outro município, a SDE da prefeitura de Chapecó foi bastante criticada na imprensa, o que resultou em debate interessante a respeito do fato. Afinal de contas, qual é a lógica de se incentivar dessa forma uma empresa, sendo que as existentes no município não tiveram esse tipo de subsídio? Qual é a lógica desse procedimento, se analisado sob o ponto de vista concorrencial? Para o Distrito Industrial, há uma legislação específica, que estipula condições a serem cumpridas pelas empresas beneficiadas, que não ganham o terreno de imediato, recebem-no após um período razoável (no caso, de dez anos), durante o qual produzirão, contratarão um mínimo de trabalhadores, pagarão impostos etc.

A análise, em janeiro de 2001, da relação custo/benefício dos subsídios – alguns ilegais – concedidos pelo município de Anta Gorda(RS), então com menos de 5 mil habitantes, a uma empresa calçadista, revelou um caso ainda mais absurdo: o galpão no qual ela funcionava foi construído pela prefeitura; o porão da biblioteca pública era utilizado para a colagem de tênis; o transporte dos trabalhadores era efetuado em ônibus pago pela prefeitura, que pagava também a alimentação dos mesmos. A nova utilidade do porão da biblioteca era facilmente percebida, de tão forte o cheiro de cola do lado de fora, possível de ser sentido na calçada da praça onde ficava o prédio (imagine-se o mal-estar dos trabalhadores dentro do porão).

A análise superficial dos números de arrecadação de tributos e dos gastos (ilegais) com a empresa revelou haver empate para a prefeitura. A única vantagem para o município era a massa salarial gerada, o aumento do movimento econômico. Com a mudança de governo, o dono da empresa exigiu do novo prefeito a continuidade dos “subsídios”, e ameaçou ir para outro município caso ele não concordasse. Para forçar a decisão favorável, disse a seus trabalhadores que seriam demitidos, caso a prefeitura não continuasse “fazendo a parte dela”.

3.5.1 São Joaquim (SC)

O município de São Joaquim, na Serra catarinense, com 26 mil habitantes e uma área de 1.888 km²¹⁹, é um bom exemplo dessa situação. Destaque nacional em produção de maçãs, turismo de inverno e vinhos de altitude, São Joaquim tem boas vantagens comparativas para desenvolver sua economia. Apesar disso, carece de

¹⁹ Disponível em: <http://www.saojoaquim.sc.gov.br/cms/diretorio/index/codMapaltem/4686>

indústrias que utilizem maçãs como matéria-prima para produção de alimentos e bebidas, de investimentos em infraestrutura turística, e de escala na produção de vinhos que lhes permita competir em preços com vinhos da Serra Gaúcha, Chile e Argentina.

A prefeitura de São Joaquim, com orçamento em 2016 de R\$46,7 milhões (R\$1,8 mil de receita municipal por habitante/ano), dispunha de recursos insuficientes para a manutenção do básico, que dirá para investir – para isso, seria necessário receita municipal per capita superior a R\$2,5 mil: mantinha somente as secretarias de Agricultura e Ambiente e de Turismo, não tinha secretaria de Desenvolvimento Econômico, ou de Indústria e Comércio, e o conselho municipal de desenvolvimento turístico e econômico estava desativado. O conselho que funcionava era o de desenvolvimento rural, muito mais por pressão dos sindicatos de trabalhadores, da agricultura familiar e patronal, do que por iniciativa da administração municipal.

São Joaquim tem um parque industrial e legislação de incentivos, com cessão de terrenos e de infraestrutura, mas não desenvolve busca ativa por empreendimentos industriais. Poucas empresas dominam a produção e exportação de maçãs (in natura): Sanjo; Schio, Fischer; Agrícola Fraiburgo, e a Cooperserra.

São Joaquim participa da Associação dos Municípios da Região da Serra (Amures), que possui Consórcio em oito áreas (exceto Desenvolvimento Econômico), e é sede da Agência de Desenvolvimento Regional do governo estadual.

Analisando a atuação da administração municipal do ponto de vista do marketing, o quadro é bastante negativo: apesar de ser referência em maçãs no país, sua festa de caráter nacional não tem frequência definida; não participa regularmente de feiras em outros municípios ou estados, não dispõe de materiais promocionais do município, não veicula publicidade institucional, e o sítio da prefeitura na Internet é somente em português.

Já foram elaborados alguns estudos e planos para desenvolver o turismo em São Joaquim, pelo governo estadual, ou por consultorias contratadas por ele, mas suas propostas ainda não foram colocadas em prática, ou, se foram, ainda não deram resultados visíveis. O mais recente deles talvez seja a “Ação conjunta de revitalização e desenvolvimento” – “Acorde São Joaquim”, iniciativa das secretarias estaduais de Planejamento (SPG) e de Desenvolvimento Regional de São Joaquim, com o apoio

da de Turismo, Cultura e Esporte²⁰. O projeto Acorde se propõe a “despertar potenciais e criar oportunidades nas regiões que precisam elevar, com maior urgência, seus índices de desenvolvimento econômico e social”, conforme explicado no seu folder de apresentação. Nele fica-se sabendo que é um projeto “piloto”, começou a ser implantado na região de São Joaquim em 2016, abrange os municípios vizinhos de Bom Retiro, Rio Rufino, Urubici, Urupema e Bom Jardim da Serra, e o governo estadual pretende que ele seja “referência para outras regiões catarinenses.”

No sítio da SPG na Internet, bastante pobre por sinal, há um texto curto informando que o Acorde está estruturado em seis “grandes pilares”: empreendedorismo, infraestrutura, revitalização urbana, melhoria da qualidade de vida da população, integração regional e – novidade! – marketing, este visando “mobilizar a população regional, conquistar adesão dos empreendedores e atrair turistas qualificados do estado, Brasil e Exterior”.

Bastante ambicioso, o projeto Acorde propõe para São Joaquim e região um total de nove ações principais:

a) estímulo ao empreendedorismo; b) contorno viário; c) revitalização urbana de São Joaquim; d) pavimentar a rodovia que liga a região ao RS; e) conclusão da rodovia que contorna os pomares; f) 100% de saneamento básico; g) salto de qualidade em educação, saúde e segurança pública; h) ampliação do sistema de armazenagem a frio; e i) valorização do talento local: qualificação e requalificação profissional para o turismo de alto padrão e em outras atividades, em especial na agroindústria familiar.

3.5.2 Vacaria

Concorrente de São Joaquim em produção de maçãs, o município de Vacaria, no RS, com 61 mil habitantes²¹ e área de 2.124 km², é sede da Associação dos Municípios dos Campos de Cima da Serra (Amucser), integrada por 11 outros municípios, e da Associação Gaúcha de Produtores de Maçãs (Agapomi).

Dispondo de muito mais recursos (R\$159 milhões em 2015, cerca de R\$2,4 mil de receita municipal por habitante/ano), do que São Joaquim, segundo informações disponíveis no sítio da prefeitura na Internet²², Vacaria investe em promoção do município, com publicações, folders e um audiovisual, produzido em parceria com a Câmara da Indústria, Comércio, Agricultura e Serviços (CIC).

²⁰ Disponível em: <http://www.spg.sc.gov.br/acoes/28-acorde-sao-joaquim>

²¹ Disponível em: <http://www.vacaria.rs.gov.br/vacaria/dados-gerais>

²² Disponível em: <http://vacaria.rs.gov.br/contas-publicas.php>

Na safra 2015/2016, Vacaria respondeu por 55% da produção de maçãs²³ do RS, com 228 mil toneladas, equivalentes a 21% da produção brasileira, bem menor esse ano do que em 2015²⁴, por questões climáticas.

A prefeitura de Vacaria tinha em sua estrutura, além da tradicional Secretaria de Agricultura e Ambiente, a Secretaria de Desenvolvimento, Tecnologia, Trabalho e Turismo, o que lhe permitia realizar um conjunto de ações para esses segmentos econômicos.

Apesar de dispor de mais recursos financeiros e estrutura do que a prefeitura de São Joaquim, a de Vacaria também não avançou em promoção ativa do município, participando com estande em feiras em outros municípios, estados ou países, ou desenvolvendo ações no sentido de proporcionar agregação de valor ao principal produto agrícola do município, como por exemplo uma escola de culinária à base de maçãs e outras frutas de clima temperado.

²³ Disponível em: <http://agapomi.com.br/informacoes/dados-estatisticos/>

²⁴ Disponível em: <http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/prevsaf/>

4 CAMINHOS EM CONSTRUÇÃO

Existem diversas iniciativas, em todo o País, para dinamizar os pequenos negócios e a agricultura familiar, do governo federal – via Serviço de Apoio à Micro e Pequena Empresa (Sebrae), ministérios e outros órgãos federais – e de governos estaduais e municipais, instituições de pesquisas, entidades empresariais e de trabalhadores, entidades municipalistas de caráter nacional, estadual e regional, organizações não-governamentais, consórcios de municípios e agências de desenvolvimento etc.

Todas essas instituições agem objetivando o desenvolvimento econômico, com diferentes concepções e denominações, e há vários casos de sucesso, divulgados regularmente via meios de comunicação, redes sociais, pesquisas e estudos.

Integrada por um conjunto de programas e políticas públicas, e com aporte crescente de recursos humanos e financeiros, a atuação do governo federal de caráter desenvolvimentista, pós-2003 e até 2016, talvez possa ser sintetizada por duas ações de grande impacto positivo para a população de municípios com menos de 50 mil habitantes: a oferta de crédito acessível para pequenos produtores, do Pronaf – Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar, que passou de R\$5,4 bilhões em 2003/2004, para R\$28,9 bilhões, em 2015/2016 (BIANCHINI, 2015, p. 4), e a Lei Geral da Micro e Pequena Empresa, de 2006, implantada em mais de quatro mil municípios nos últimos dez anos, graças em grande parte à ação política persuasiva do Sebrae.

O Sebrae²⁵ destaca-se pela defesa da Lei Geral e do Simples Nacional; pela intensa propagação do empreendedorismo; por sua abrangência, de caráter nacional; a estrutura, bastante profissional; suas parcerias, com entidades e com governos nos três níveis; e a atuação persistente, de estímulo e suporte aos micro e pequenos empresários. Há opiniões críticas interessantes sobre o “empreendedorismo”, essa ideologia(?) tão difundida como solução para aumentar a geração de renda das pessoas, pelo Sebrae, acadêmicos, lideranças políticas, empresariais, sindicais, governamentais etc., algumas inclusive consideradas de esquerda. Essa “bandeira” do empreendedorismo merece um bom debate, realmente, até porque a impressão que passa, em muitos casos, não é correta, e há aspectos importantes que

²⁵ Disponível em: <http://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae>

normalmente são omitidos na sua propaganda. Entretanto, não há como negar que, objetivamente, a ideia de empreender, ter seu próprio negócio, ser “livre”, “dono do seu tempo”, realmente estimula muita gente a se lançar em atividades econômicas por conta própria, por sua conta e risco – muito risco e pouco capital, na maior parte dos casos.

4.1 OPERADORES DO DESENVOLVIMENTO

Por essas e por outras razões, o fato concreto é que o Sebrae transformou-se no grande operador não-governamental do desenvolvimento econômico municipal, a ponto de oferecer um sítio na Internet²⁶ específico para essa temática, em parceria com a Confederação Nacional dos Municípios e a Frente Nacional de Prefeitos. Além disso, produziu e distribuiu material de propaganda (“folder”) para prefeitos sobre o Plano Plurianual 2014-2017 (“É hora de incluir o desenvolvimento local nas prioridades do seu município”), em parceria com as entidades nacionais de representação municipalista (Associação Brasileira de Municípios, Confederação Nacional de Municípios e Frente Nacional de Prefeitos), a Associação dos Membros dos Tribunais de Contas Brasil – Atricon, o Instituto Rui Barbosa, e a Secretaria da Micro e Pequena Empresa, do governo federal. Nesse material, o Sebrae conclama à ação: “Prefeito, Prefeita, aproveite este momento para gerar mais empregos, renda e receita. Inclua o apoio aos pequenos negócios no Plano Plurianual (PPA) 2014-2017”. Focando no “desenvolvimento local”, a propaganda do Sebrae trata do assunto de maneira didática, em tópicos curtos: Desenvolvimento local é prioridade; Tempo do desenvolvimento local; Como incluir o desenvolvimento local no PPA?; Por que incluir o Desenvolvimento Local no PPA?; Por que é importante para o município investir nos pequenos negócios locais?; Mais empregos; Maior Arrecadação; Programas para promover o desenvolvimento e o fortalecimento da economia local; Veja aqui como colocar esses programas no PPA do seu município; e Promoção do Desenvolvimento e Fortalecimento da Economia Local nas Diretrizes Estratégicas do PPA.

No “folder” o Sebrae apresenta seus sete programas para promoção do desenvolvimento e fortalecimento da economia local: 1) Compras governamentais; 2) Legalização de Negócios e Apoio ao MEI; 3) Agente de Desenvolvimento; 4) Fomento

²⁶ Disponível em: <http://www.portaldodesenvolvimento.org.br/>

dos Pequenos Negócios; 5) Apoio ao Desenvolvimento Rural; 6) Educação Empreendedora e Profissional; 7) Promoção das Oportunidades e Identidade Local.

A atuação política do Sebrae para o desenvolvimento econômico municipal se dá também via redes de Agentes de Desenvolvimento e de Prefeitos Empreendedores, e o Fórum Nacional de Secretários e Municipais de Desenvolvimento Econômico²⁷, em parceria com a Frente Nacional de Prefeitos (FNP).

4.1.1 Agentes de Desenvolvimento

A ideia dos Agentes²⁸ é a formação de rede capilar, a nível nacional, em parceria com governos e outras instituições municipais, para atuar presencialmente no maior número possível de localidades. Iniciada em 2009 pela Unidade de Desenvolvimento Territorial do Sebrae, a rede de Agentes conta hoje com mais de três mil integrantes, todos servidores públicos municipais, que para trabalhar o desenvolvimento econômico local passaram por cursos básico e avançado, ganharam acesso à Universidade Corporativa do Sebrae e têm várias possibilidades de cursos gratuitos à distância.

A criação dos Agentes de Desenvolvimento se deu através da Lei Complementar 128/2008, cujo artigo 85-A estipula o seguinte: “Caberá ao Poder Público Municipal designar Agente de Desenvolvimento para a efetivação do disposto nesta Lei Complementar, observadas as especificidades locais.

§ 1º A função de Agente de Desenvolvimento caracteriza-se pelo exercício de articulação das ações públicas para a promoção do desenvolvimento local e territorial, mediante ações locais ou comunitárias, individuais ou coletivas, que visem ao cumprimento das disposições e diretrizes contidas nesta Lei Complementar, sob supervisão do órgão gestor local responsável pelas políticas de desenvolvimento.

§ 2º O Agente de Desenvolvimento deverá preencher os seguintes requisitos:

I - residir na área da comunidade em que atuar;

II - haver concluído, com aproveitamento, curso de qualificação básica para a formação de Agente de Desenvolvimento; e

III - haver concluído o ensino fundamental.

²⁷ Disponível em: <http://www.portaldodesenvolvimento.org.br/secretarios/>

²⁸ Disponível em: <http://www.portaldodesenvolvimento.org.br/redeagentes/>

§ 3º O Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, juntamente com as entidades municipalistas e de apoio e representação empresarial, prestarão suporte aos referidos agentes na forma de capacitação, estudos e pesquisas, publicações, promoção de intercâmbio de informações e experiências.

Portanto, são agentes públicos designados para atuar como Agentes de Desenvolvimento “responsáveis por participar do planejamento das políticas de desenvolvimento do município, discutindo e articulando iniciativas relacionadas, dentre outras coisas, à melhoria do ambiente de negócios para os micro e pequenos empreendimentos.”

4.1.2 Prefeitos e secretários municipais

Prefeitos²⁹ empreendedores que agem efetivamente para promover o desenvolvimento em seus municípios, recebem um estímulo importante do Sebrae: o prêmio “Prefeito Empreendedor”, que em sua nona edição, em 2016, recebeu 1.312 inscrições de iniciativas de administrações municipais inscritas, o que atesta o grande interesse pelo tema.

O Fórum de Secretários e Dirigentes, segundo informações constantes no sítio da FNP, é dirigido por uma Comissão Executiva Nacional (CEN), com mandato de dois anos, e integrada por representantes de 20 municípios, escolhidos de maneira a que todas as regiões tenham representantes. O fato de participarem da CEN municípios do porte de São Paulo(SP), Guanambi(BA), Santo André(SP) e Lábrea (AM), e dos mandatos dos seus integrantes serem de dois anos, dá bem a medida da dificuldade desse Fórum avançar na elaboração de propostas de fôlego, de políticas públicas para desenvolver municípios pequenos do interior.

4.1.3 Entidades municipalistas

Situação semelhante ocorre com as três entidades de representação de municípios de caráter nacional, a Confederação Nacional de Municípios (CNM), a Associação Brasileira de Municípios (ABM) e a Frente Nacional dos Prefeitos (FNP), todas com sede em Brasília. A FNP é a única entidade municipalista nacional com

²⁹ Disponível em: <http://www.portaldodesenvolvimento.org.br/prefeitos/>

vice-presidentes de Desenvolvimento Econômico Local, Desenvolvimento Regional, Economia Solidária, Micro e Pequenas Empresas e Empreendedor Individual³⁰. Além de cargos na estrutura da entidade, a FNP desenvolve duas ações muito importantes na temática do desenvolvimento econômico: o EMDS – Encontro dos Municípios com o Desenvolvimento Sustentável³¹, que terá a quarta edição de 24 a 28 de abril de 2017, em Brasília, com o lema “Reinventar o financiamento e a governança das cidades”, e o Fórum Nacional de Secretários e Dirigentes Municipais de Desenvolvimento Econômico. Este definiu duas prioridades para 2016³²: compras públicas e a implementação da Rede Simples.

Convênios firmados entre a FNP e o Serviço de Apoio a Micro e Pequena Empresa (Sebrae)³³, desde 2009, focados “na criação de um ambiente de negócios favorável ao desenvolvimento local sustentável” e “no fomento dos pequenos negócios locais, implementação da Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas e aprimoramento da gestão pública municipal” permitiram ainda capacitar agentes para atuação local e regional, e a realização da terceira edição do EMDS, com mais de nove mil participantes, de 1,5 mil municípios.

Essa atuação em Desenvolvimento Econômico da FNP e Sebrae também ocorre no RS: dia 10 de agosto de 2016, houve a quarta reunião do Fórum estadual, com prefeitos, secretários municipais e agentes de desenvolvimento de várias regiões³⁴. Nesse evento, segundo informações publicadas no sítio da entidade, o diretor-superintendente do Sebrae-RS, Derly Fialho afirmou que o tema desenvolvimento econômico “deve estar na pauta de todas as instituições, sejam públicas ou privadas”. Apesar de seu público-alvo ser exclusivamente micro e pequenas empresas, Derly Fialho citou como exemplos de sucesso para elas algumas das maiores empresas do RS: Gerdau, Marcopolo e Rondon, “que começaram bem pequenas e que hoje são grandes corporações”.

As duas outras entidades municipalistas de caráter nacional, a CNM e a ABM, não apresentam em seus sites a temática do Desenvolvimento Econômico, revelando assim não trabalharem com ela. O site da CNM tem quatro segmentos econômicos

³⁰ Disponível em: <http://multimidia.fnp.org.br/biblioteca/documentos/item/424-diretoria-da-fnp>

³¹ Disponível em: <http://www.emds.fnp.org.br/>

³² Disponível em: <http://www.fnp.org.br/noticias/item/786-forum-de-desenvolvimento-economico-comissao-executiva-traca-metas-para-2016>

³³ Disponível em: <http://www.fnp.org.br/noticias/item/773-fnp-e-sebrae-firmam-novo-convenio>

³⁴ Disponível em: <http://sites.sebrae-rs.com.br/newsletter/index.php/2-uncategorised/265-forum-coloca-o-desenvolvimento-do-rs-em-pauta>

em suas duas áreas técnicas³⁵: “Agricultura e Pecuária” e “Cultura e Turismo”. E a ABM apresenta grupos de trabalho e conselhos em seu site³⁶, com algumas comissões temáticas, entre as quais se inclui a de Desenvolvimento Econômico e Social.

4.2 MOTIVAÇÃO EMPRESARIAL

Procurando sempre motivar os vários segmentos com os quais atua, o Sebrae tem realizado para isso premiações regulares. Uma delas é o Prêmio Sebrae TOP 100 de Artesanato³⁷, no Centro de Referência do Artesanato Brasileiro, no Rio de Janeiro. Conforme notícia publicada no sítio da Agência Brasileira de Promoção de Exportações e Investimentos (APEX Brasil), 100 empresas foram premiadas na quarta edição do evento, após seleção que baseou-se em 11 critérios: “práticas de inovação; qualidade dos produtos; identidade e compromisso cultural; embalagem; condições de trabalho; sustentabilidade ambiental; organização da produção; adequação econômica dos produtos; práticas comerciais; responsabilidade social; e planejamento e gestão.”

Acordo do Sebrae com a APEX Brasil possibilitará ainda a comercialização dos produtos dessas empresas vencedoras, segundo o que foi divulgado, com “[...] 50 compradores nacionais e 11 internacionais, vindos da Europa e Estados Unidos”.

4.3 ATUAÇÃO REGIONAL: O CONSÓRCIO DO PAMPA GAÚCHO

Os 456 municípios do RS com até 50 mil habitantes, tentam viabilizar a obtenção de recursos estaduais e federais através de associações regionais, nas quais participam também os 41 municípios com mais de 50 mil habitantes. A Famurs é a entidade de caráter estadual³⁸ das 27 associações de municípios no RS, responsável pela representação política, e, através da sua Escola de Gestão

³⁵ Disponível em: <http://www.cnm.org.br/areastecnicas/categoria/agricultura-e-pecuaria>

³⁶ Disponível em: <http://www.abm.org.br/grupos-de-trabalho/>

³⁷ Disponível em: <http://www.apexbrasil.com.br/Noticia/OSCAR-DO-ARTESANATO-BRASILEIRO-REUNES-PRODUCAO-DE-TODO-PAIS>

³⁸ Disponível em: <http://www.famurs.com.br/institucional/apresentacao>

Pública³⁹, também por suprir a carência de conhecimento técnico das equipes das prefeituras.

Existe também a Associação Gaúcha Municipalista⁴⁰, entidade de prefeitos e ex-prefeitos, que apesar de representar apenas pessoas físicas foi reconhecida, através da Lei nº 12.368, de 10/11/2005, “como entidade representativa de municípios, para o efeito de integrar órgãos colegiados do Estado e firmar convênios com o Poder Público.” Para equacionar questões operacionais como a do transporte intermunicipal, da destinação e tratamento do lixo, da saúde, turismo, saneamento etc., os municípios são obrigados a criar outra figura jurídica – o consórcio intermunicipal – que lhes permite ações conjuntas e operacionalizar a obtenção de recursos.

Existem muitos consórcios desse tipo no RS. Nenhum deles é específico sobre desenvolvimento econômico. E a maioria não inclui esse tema entre seus objetivos. Essa situação ocorre também na região metropolitana de São Paulo, onde mesmo já existindo consórcio municipal, criaram uma outra estrutura, específica para tratar dessa questão, a Agência de Desenvolvimento Econômico do Grande ABCD.

Possivelmente por essas razões, em 2015, os prefeitos de 17 municípios da região do Pampa iniciaram movimento para formar Consórcio de Desenvolvimento da região, formalizado em julho de 2016, com a participação efetiva de 15 municípios (ver mapa). O Pampa Gaúcho é considerado a região mais atrasada do RS, em diversos aspectos: crescimento demográfico negativo na maioria dos municípios, domínio de latifúndios, atividades econômicas primárias (mineração, pecuária de corte, cavalos, ovinos para lã e corte) e grandes distâncias da capital – a menor 255 km (Caçapava do Sul) e a maior 709 km (Barra do Quaraí).

³⁹ Disponível em: <http://ww2.famurs.com.br/moodle/>

⁴⁰ Disponível em: <http://www.agm.org.br/sobre>



Integram o Consórcio do Pampa os municípios de Alegrete, Bagé, Barra do Quaraí, Caçapava do Sul, Dom Pedrito, Itaqui, Lavras do Sul, Manoel Viana, Quaraí, Santa Margarida do Sul, Santana do Livramento, São Borja, São Gabriel, Uruguaiiana e Vila Nova do Sul⁴¹. O objetivo principal do Consórcio é viabilizar recursos para a realização de ações regionais, que extrapolam os limites físicos e financeiros municipais, via Fundo regional e captação de recursos. Apesar disso, as finalidades específicas do Consórcio⁴², registradas em seu estatuto social, são as de atuar “como gestor, articulador, planejador ou executor” em dez diferentes áreas (Infraestrutura, Saúde, Educação, Saneamento, Segurança Pública...), inclusive na de Desenvolvimento Econômico Regional.

⁴¹ Disponível em: <http://www.bage.rs.gov.br/consorcio/>

⁴² Disponível em: <http://www.bage.rs.gov.br/consorcio/index.php/quem-somos/estatuto-social/>

MUNICÍPIO	POPULAÇÃO IBGE 2010	% POPULAÇÃO DA ÁREA DO CONSÓRCIO	% RS
ALEGRETE	77.653	10,7%	0,73%
BAGÉ	116.794	16,0%	1,09%
BARRA DO QUARAÍ	4.012	0,6%	0,04%
CAÇAPAVA DO SUL	33.690	4,6%	0,32%
DOM PEDRITO	38.898	5,3%	0,36%
ITAQUI	38159	5,2%	0,36%
LAVRAS DO SUL	7.679	1,1%	0,07%
MAÇAMBARÁ	4.738	0,7%	0,04%
MANOEL VIANA	7.072	1,0%	0,07%
QUARAÍ	23.021	3,2%	0,22%
ROSÁRIO DO SUL	39.707	5,5%	0,37%
SANTA MARGARIDA	2.352	0,3%	0,02%
SANTANA DO LIVRAMENTO	82.464	11,3%	0,77%
SÃO BORJA	61.671	8,5%	0,58%
SÃO GABRIEL	60.425	8,3%	0,57%
VILA NOVA DO SUL	4.221	0,6%	0,04%
URUGUAIANA	125.435	17,2%	1,17%
TOTAL	727.991		6,81%

A maioria dos municípios possui áreas imensas (sete possuem mais de 4 mil km², e o menor deles 508 km²) e baixa densidade demográfica.

MUNICÍPIO	ÁREA EM KM ²	% Consórcio
ALEGRETE	7.803,95	13%
BAGÉ	4.095,53	7%
BARRA DO QUARAÍ	1.056,14	2%
CAÇAPAVA DO SUL	3.047,11	5%
DOM PEDRITO	5.192,10	9%
ITAQUI	3.404,04	6%
LAVRAS DO SUL	2.600,60	4%
MAÇAMBARÁ	1.682,82	3%
MANOEL VIANA	1.390,70	2%
QUARAÍ	3.147,63	5%
ROSÁRIO DO SUL	4.369,65	7%
SANTA MARGARIDA	955,3	2%
SANTANA DO LIVRAMENTO	6.950,35	11%
SÃO BORJA	3.616,02	6%
SÃO GABRIEL	5.023,82	8%
VILA NOVA DO SUL	507,94	1%
URUGUAIANA	5.715,76	9%
ÁREA TOTAL CONSÓRCIO	60.559,46	21% - RS

Os dados econômicos e sociais desses municípios, informados pelo Consórcio, revelam que o seu peso no PIB estadual era de 3,80% em 2012 (ver tabela), e que apenas três municípios respondem por 44% do PIB da região. Além disso, o PIB per capita (ver tabela) é inferior às médias estadual e nacional.

MUNICÍPIO	PIB (em 1000 R\$) (2012)	REL/ CONSÓRCIO	REL/RS
URUGUAIANA	2.673.844	21,68%	1,01%
BAGÉ	1.464.444	11,87%	0,56%
SÃO BORJA	1.328.389	10,77%	0,50%
ALEGRETE	1.215.501	9,85%	0,46%
SANTANA DO LIVRAMENTO	1.046.648	8,49%	0,40%
SÃO GABRIEL	921.164	7,47%	0,35%
ITAQUI	840.423	6,81%	0,32%
DOM PEDRITO	729.214	5,91%	0,28%
ROSÁRIO DO SUL	676.581	5,49%	0,26%
CAÇAPAVA DO SUL	491.250	3,98%	0,19%
QUARAÍ	277.731	2,25%	0,11%
LAVRAS DO SUL	152.731	1,24%	0,06%
MAÇAMBARÁ	145.034	1,18%	0,06%
MANOEL VIANA	125.248	1,02%	0,05%
BARRA DO QUARAÍ	101.384	0,82%	0,04%
SANTA MARGARIDA DO SUL	85.886	0,70%	0,03%
VILA NOVA DO SUL	58.628	0,48%	0,02%
TOTAL	13.611.091		
RIO GRANDE DO SUL	263.633.398		3,80%

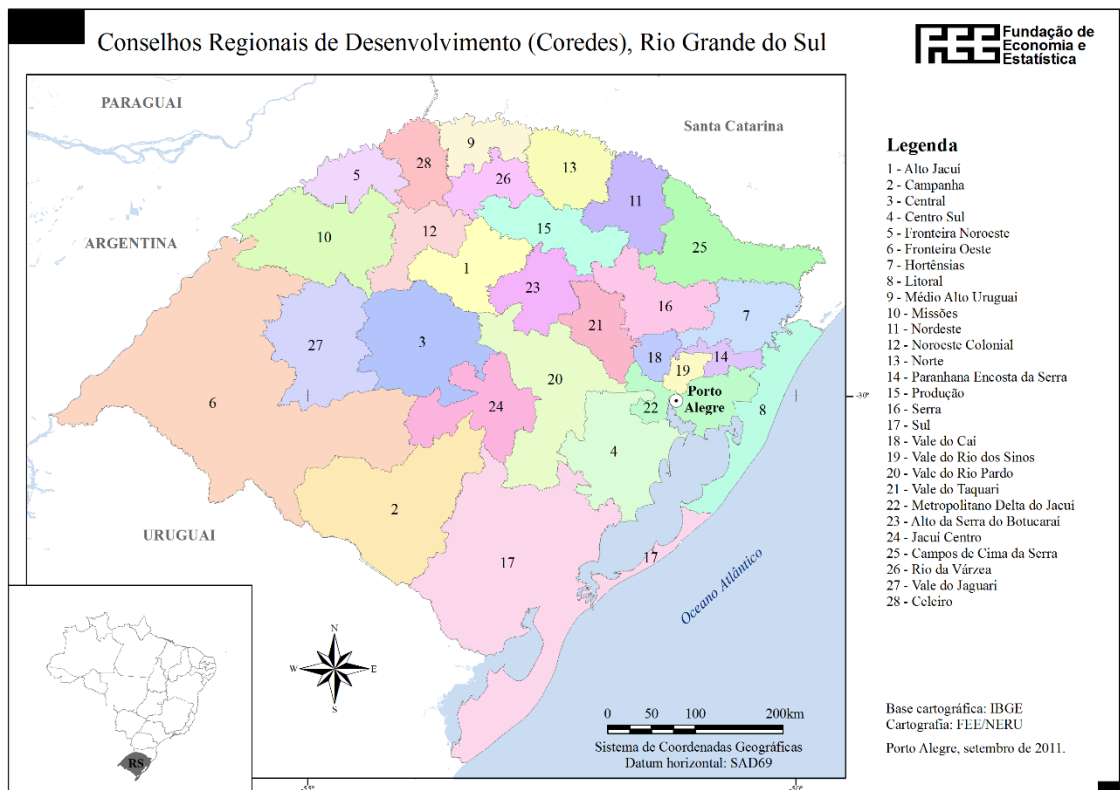
O Desenvolvimento Econômico não é algo prioritário, nem tampouco norteará estrategicamente as ações do Consórcio. A lógica setorializada sempre se impõe: não há estratégia efetiva de desenvolvimento regional ou que outro nome tenha; há, sim, ações por área de interesse, de acordo com as demandas. Não há um Plano de Desenvolvimento do Interior, como por exemplo os de Portugal e da Espanha, ao qual sejam subordinadas políticas e respectivas ações dos governos.

MUNICÍPIO	PIB/ PER CAPITA (2012)
SANTA MARGARIDA DO SUL	33.732,89
BARRA DO QUARAÍ	30.586,74
MAÇAMBARÁ	28.869,78
URUGUAIANA	25.242,41
ITAQUI	24.252,25
SÃO BORJA	24.011,21
LAVRAS DO SUL	21.304,81
DOM PEDRITO	20.620,54
ALEGRETE	17.866,11
MANOEL VIANA	16.403,02
SÃO GABRIEL	16.135,19
CAÇAPAVA DO SUL	15.753,88
ROSÁRIO DO SUL	15.086,41
BAGÉ	14.251,96
VILA NOVA DO SUL	14.226,88
SANTANA DO LIVRAMENTO	14.091,28
QUARAÍ	13.302,59
PIB PERCAPITA DA ÁREA DO CONSÓRCIO	20.337,53
PIB PERCAPITA RS	25.779,21
PIB PERCAPITA BRASIL	23.655,00

A constituição desse Consórcio caminhou no ritmo lento da dos demais, com reuniões e mais reuniões de prefeitos, vices e secretários municipais, dificultadas pelas diferenças entre eles, partidárias e de concepção política. Foram quase dois anos, entre as primeiras conversas em 2014, e a efetivação formal da entidade, no final de 2016. E o que é pior, mal começou a funcionar e já perderá a maior parte dos atuais representantes dos municípios, em decorrência dos resultados eleitorais. Solução de continuidade que é rotina anual ou a cada dois anos, não apenas nos consórcios, mas igualmente nas associações municipais, impossibilitando efetivar quaisquer projetos estruturantes.

4.4 SOBREPOSIÇÃO DE ESTRUTURAS GOVERNAMENTAIS

Os municípios da Metade Sul do RS fazem parte de três regiões: Sul, Campanha e Fronteira Oeste. Dependendo do órgão governamental federal ou estadual, esses municípios integram diferentes arranjos de caráter regional, situação responsável por sobreposições e exclusões que não contribuem para a uniformidade de dados, entre outros problemas. O Consórcio do Pampa, por exemplo, é formado por parte dos municípios de dois Conselhos Regionais de Desenvolvimento do RS (Coredes), o da Campanha e o da Fronteira Oeste. Criados pela Lei 10.283 de 17/10/94, “em cumprimento ao disposto no artigo 82, inciso IV da Constituição do Estado”, os Coredes visam (Art. 2º): “a promoção do desenvolvimento regional, harmônico e sustentável, através da integração dos recursos e das ações de governo na região”, com quatro grandes objetivos:



“[...] melhoria da qualidade de vida da população, à distribuição equitativa da riqueza produzida, ao estímulo à permanência do homem em sua região e à preservação e recuperação do meio ambiente.”

As três principais atribuições dos CRDs (sigla da época) estão definidas no Art. 3º da referida lei:

a) “I – promover a participação de todos os segmentos da sociedade regional, no diagnóstico de suas necessidades e potencialidades, para a formulação e implementação das políticas de desenvolvimento integrado da região”; b) “II – elaborar os planos estratégicos de desenvolvimento regional”; e c) IV – constituir-se em instância de regionalização do orçamento do Estado, conforme estabelece o artigo 149, parágrafo 8º da Constituição do Estado.”

A regulamentação dessa lei se deu através do decreto de nº35.764, de 28/12/1994, que define quais municípios integram cada um dos 21 CRDs, e, em seu Art. 9º, estipula que “Os CRDs poderão constituir fundos regionais de desenvolvimento, com base em recursos dos municípios e instituições privadas da região” na esperança de assim conseguirem realizar investimentos sem depender de recursos dos governos estadual e federal e de outras instituições.

4.4.1 Conselhos e mais conselhos

Não é por falta de conselho que o Interior do RS não se desenvolve: além dos Coredes, há também os Comudes (Conselhos Municipais de Desenvolvimento), e vários outros conselhos em cada município: de turismo, agricultura, e, em alguns, de desenvolvimento econômico, atuando concomitantemente, em desnecessária e onerosa concorrência. Secretários de administrações de municípios com população pequena dispendem parte considerável do seu tempo para articular e participar das reuniões de tantos conselhos, e ainda cuidar da burocracia correspondente.

Há ainda no RS o Conselho Estadual do Desenvolvimento Rural Sustentável⁴³, criado em janeiro de 2012, através do Decreto nº 48.787. Dentre as seis competências do Cedrs, definidas no decreto de sua criação, a principal é “subsidiar a formulação de políticas públicas da Administração Pública Estadual, relacionadas ao desenvolvimento sustentável do segmento rural.”

As demais competências do Cedrs dizem respeito ao antes e depois da formulação de políticas públicas: realização de estudos, acompanhamento e avaliação. O Cedrs é constituído por 34 instituições governamentais e entidades representativas da agricultura e de outros segmentos, com o objetivo de

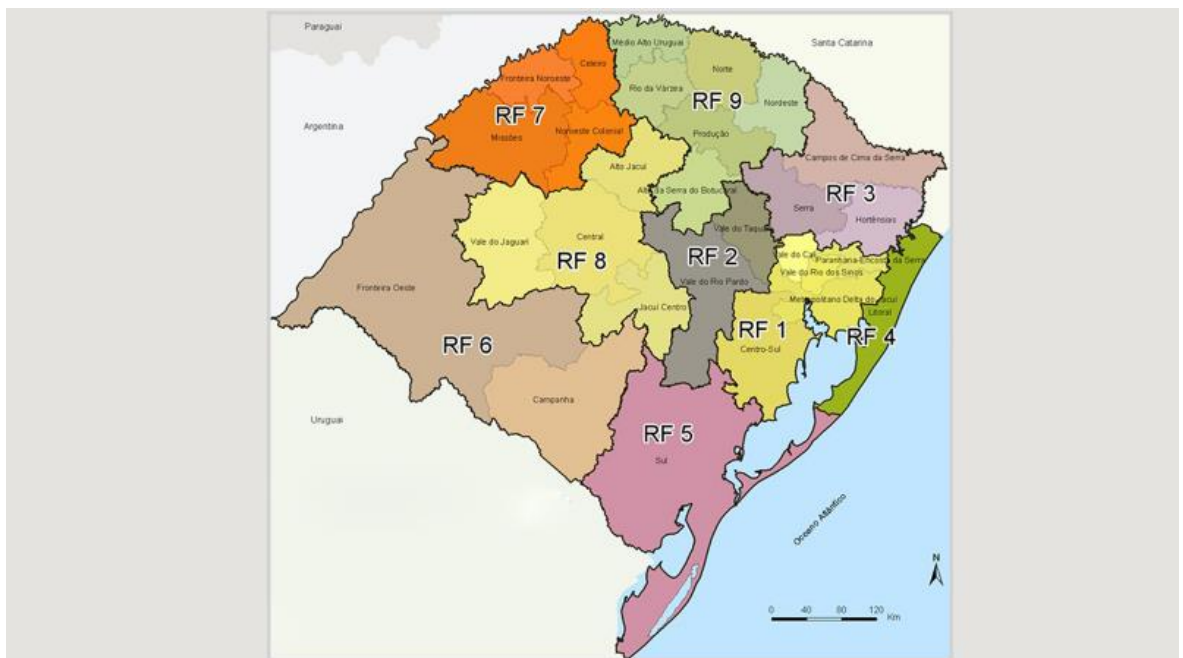
promover o desenvolvimento sustentável do segmento rural constituído pelos agricultores familiares, pecuaristas familiares, mulheres trabalhadoras rurais,

⁴³ Disponível em: http://www.sdr.rs.gov.br/conteudo.php?cod_conteudo=2438&cod_menu=9

juventude rural, comunidades quilombolas, assentados rurais, pescadores artesanais e profissionais, aquicultores, idosos e povos indígenas, de modo a propiciar-lhes o aumento da capacidade produtiva, a geração de empregos e a melhoria de renda, na perspectiva do desenvolvimento rural sustentável.

Existe ainda, com caráter regional, o Codesul⁴⁴ - Conselho de Desenvolvimento e Integração Sul, criado pelos três estados da região, em 1961, com o objetivo de “encontrar alternativas aos desequilíbrios regionais e à concentração do crescimento no centro do país.” O Codesul é operado pelo Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE), também criado em 1961, com a missão de “promover e liderar ações de fomento ao desenvolvimento econômico e social de toda a região de atuação, apoiando as iniciativas governamentais e privadas, através do planejamento e do apoio técnico, institucional e creditício de longo prazo.”⁴⁵

O governo estadual do RS do período 2015/2018 mudou a denominação da Secretaria de Planejamento, Gestão e Participação Cidadã (2011/2014), para Secretaria do Planejamento, Mobilidade e Desenvolvimento Regional, e agrupou os 28 Coredes em nove Regiões Funcionais (RF). Como se pode observar no mapa, o Coredes Sul ficou na RF nº5, e a RF nº 6 reúne os Coredes da Campanha e da Fronteira Oeste.⁴⁶



Mapa: Coredes – Regiões Funcionais. 2015. Seplag-RS

⁴⁴ Disponível em: www.codesul.com.br

⁴⁵ Disponível em: <http://www.brde.com.br/institucional/>

⁴⁶ Disponível em <http://planejamento.rs.gov.br/28-regioes>

4.5 PROGRAMAS ESTADUAIS PARA O INTERIOR DO RS

As mudanças de nomes das secretarias e departamentos do governo estadual confirmam mudanças de concepção política e de modelos de desenvolvimento. O descarte de programas de governo em andamento, e a sua substituição por novos programas, como ocorreu no RS em 2015, com as secretarias de Planejamento⁴⁷ e a de Desenvolvimento Rural e Cooperativismo (SDR) – criada em janeiro de 2011, e alterada em 2015 para Secretaria do Desenvolvimento Rural, Pesca e Cooperativismo (SDR) –, mais que solução de continuidade recorrente, constituem desperdício de dinheiro público e de tempo, porque entre desfazer o que havia, e colocar em prática os novos programas, conceitos e denominações, passam-se vários meses. Em novembro de 2016, constam no sítio na Internet do governo estadual do RS⁴⁸ oito secretarias com atuação econômica direta e indireta no interior do estado, das quais cinco possuem em sua denominação a palavra “desenvolvimento”: Secretaria de Agricultura, Pecuária e Irrigação; Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Ciência e Tecnologia; Secretaria de Desenvolvimento Rural, Pesca e Cooperativismo; Secretaria de Trabalho e Desenvolvimento Social; Secretaria de Transportes; Secretaria de Ambiente e Desenvolvimento Sustentável; Secretaria de Turismo, Esporte e Lazer; e Secretaria de Planejamento, Mobilidade e Desenvolvimento Regional.

Todas essas secretarias com desenvolvimento no nome têm programas (e recursos destinados) para segmentos específicos dos municípios do Interior do RS. Algumas têm mais programas, como a SDR, cuja “missão” é “promover o desenvolvimento⁴⁹ rural, focado na elevação da qualidade de vida, na produção de alimentos de qualidade, na soberania alimentar, o meio rural compreendido para além da produção e negócios, mas como um modo de vida.”

A SDR prioriza “fortalecer as cadeias produtivas das economias de base familiar e cooperativa, conjugando melhoria de renda, qualificação tecnológica e

⁴⁷ Disponível em: <http://www.rs.gov.br/conteudo/1408/secretaria-do-desenvolvimento-rural-pesca-e-cooperativismo>

⁴⁸ Disponível em: <http://www.rs.gov.br/lista/624/secretarias>

⁴⁹ Disponível em: http://www.sdr.rs.gov.br/conteudo.php?cod_menu=13

sustentabilidade social e ambiental.” e tem em sua estrutura a Emater e a Ceasa, ambas decisivas à execução de políticas “voltadas para o desenvolvimento rural.”⁵⁰

Dentre os seus muitos programas e projetos, sete destacam-se por se destinarem diretamente aos habitantes do Interior:

a) Programa de Apoio à Agricultura Familiar e Camponesa: se propõe a “fomentar projetos integrados na estruturação de unidades agroindustriais” e a atuar na economia do Estado, tanto na produção de base ecológica como no processamento e na comercialização”.

b) Programa de Reforma Agrária: “enfoque na produção agroecológica, produção para o autoconsumo, agregação de valor no excedente da produção”. Seu público-alvo são 13,3 mil famílias, distribuídas em 325 assentamentos com um total de 284 mil ha, localizados em 96 municípios, boa parte deles na metade sul do estado. Desse universo, somente 4,4 mil famílias estão em assentamentos estaduais (136, em 83,9 mil ha). O restante é federal, ou federal compartilhado com o estado. Em comum, o fato de estarem em áreas com pouca ou nenhuma infraestrutura, terras de baixa qualidade e quase todos distantes dos maiores centros consumidores.

c) Programa Estadual de Agroindústria Familiar (PEAF), transformado em Política Estadual de Agroindústria Familiar (Lei nº 13.921, de 17/01/2012, e decretos nº 49.341, de 5/07/2012, e 49.948, de 12/12/2012), com a marca “Sabor Gaúcho”⁵¹ e um leque amplo de iniciativas efetivas: linhas de crédito com juros mais baixos; participação ampliada nos programas federais de Aquisição de Alimentos e de Alimentação Escolar; orientação para regularização sanitária e ambiental; novos espaços de comercialização local e apoio a feiras de expressão regional, estadual e nacional; e assistência à organização em estruturas associativas e cooperativas.

É interessante observar o tempo decorrido (11 meses), entre a aprovação da lei instituindo a política, no início de 2012, e a do decreto regulamentando a política aprovada, em dezembro do mesmo ano. Outro aspecto interessante é a falta da quantificação e localização dos beneficiários, nos três textos legais (lei e decretos), apesar de conceituarem o público-alvo e detalharem minuciosamente cada item (objetivos, informações exigidas, entidades integrantes etc.).

⁵⁰ Disponível em:

http://www.sdr.rs.gov.br/lista.php?pg=3&idarea=2&palavra_chave=&data_inicial=&data_final=

⁵¹ Disponível em: http://www.sdr.rs.gov.br/conteudo.php?cod_conteudo=529&cod_menu=9

No sítio da SDR, o discurso “politicamente correto” na parte final do texto de apresentação do PEAf (“O fortalecimento da agricultura familiar [...] se fundamenta na sua importância [...] e também no potencial que ela representa, na perspectiva de um desenvolvimento sustentável, economicamente viável e socialmente justo.”) não compensa a falta de maiores informações sobre o programa: sua abrangência, quantidade de beneficiários, e outras, indispensáveis à sua avaliação objetiva.

Consta haver, em outubro de 2016, um total de 2.767 agroindústrias cadastradas, das quais 941 foram incluídas no PEAf, por estarem aprovadas no tocante à vigilância sanitária e à legislação ambiental, segundo publicação do Departamento de Agricultura Familiar e Agroindústria (DACA), no sítio da SDR, sobre a situação estadual, com informações detalhadas de cada uma e a distribuição por Coredes⁵². Pode-se imaginar que o fato de uma agroindústria familiar conseguir apoio para qualificação técnica e de marketing, mais crédito e suporte para comercialização, seja decisivo para o seu sucesso empresarial, permitindo-lhe aumentar a quantidade de empregos e renda geradas e tributos correspondentes. Resultados com impactos positivos proporcionalmente muito maiores em municípios “do Interior”. No entanto, não é essa a realidade do PEAf, quatro anos após a sua implantação – a distribuição das agroindústrias por Coredes, reafirma a concentração: 1.427 (51,6% do total) das cadastradas estão em oito dos 28 Coredes, sendo 222 na Serra, 220 no Norte, 200 Missões, 203 Vale do Rio Pardo, 170 Fronteira Noroeste, 155 Vale do Taquari, 132 Central e 125 Nordeste. E somente 92 agroindústrias cadastradas nos dois Coredes (Campanha e Fronteira Oeste) abrangidos pelo Consórcio Pampa.

Havia em 2006 um total de 378,5 mil estabelecimentos familiares no RS (GRANDO, 2011, p. 7). Quantos exatamente foram beneficiados pelo PEAf? Quantos não foram, por estarem muito distantes dos grandes centros? Sem saber a demanda reprimida da agricultura familiar por industrialização, é impossível avaliar-se o impacto positivo que programas como esse podem ter nos municípios “do Interior” do RS.

É um avanço, sem dúvida, o selo “Sabor Gaúcho”, marca que identifica os produtos de agroindústrias familiares do RS, e lhes proporciona diferencial importante, do ponto de vista comercial. Ainda que apresentar o “Sabor Gaúcho” como produção

⁵² Disponível em:

http://www.sdr.rs.gov.br/upload/20161103141048relacao_de_agroindustrias_inclusas_no_peaf_publicacao_outubro_2016.pdf

“artesanal” seja artifício discutível, na medida em que agroindústrias familiares, por menores que sejam, são indústrias, utilizam processos industriais de fabricação...

Como os demais programas, esse também não é um programa massivo, articulado para trabalhar em grandes quantidades, de maneira a obter ganhos de escala, e poder assim competir com as demais agroindústrias de médio e grande portes, de cooperativas ou de grandes grupos empresariais.

d) Programa Irrigando a Agricultura Familiar: as sucessivas estiagens, mais o fato das chuvas ocorrerem em maior quantidade, nos períodos de menor demanda de água e vice-versa, e da armazenagem de água e a irrigação não serem práticas comuns entre agricultores familiares, levou o governo estadual a subsidiar em até 80% a construção de micro-açudes, cisternas e sistemas de irrigação, e a oferecer assistência técnica específica.

e) Programa Estadual de Desenvolvimento Sustentável da Pesca Artesanal e Aquicultura Familiar – RS Pesca e Aquicultura, instituído via Decreto nº 48.407, de 29/09/2011, objetiva desenvolver a pesca artesanal e a aquicultura familiar no RS.

f) Programa Pró-Cooperação: instituído pela Lei nº 14.124/2012 e Decreto nº 50.124/2013, oferece incentivo fiscal (ICMS) para cooperativas agropecuárias com atividades industriais.

g) Programa Gaúcho do Cooperativismo Rural: criado via Decreto 47.956, de 18/04/2011.

Além desses oito programas para a população pobre e da agricultura familiar, criados e estruturados pelo governo anterior (2011/2014), e desenvolvidos pela SDR, há também os programas da antiga Secretaria de Agricultura, Pecuária e do Agronegócio, atualmente Secretaria de Agricultura, Pecuária e Irrigação (Seapi), dos quais é interessante destacar o de Expansão da Agropecuária Irrigada “Mais Água Mais Renda”, instituído pela lei nº 14.244, de 27/05/2013, com oito objetivos (Art. 3º), sendo que os dois últimos chamam a atenção, por repetir a intenção de “fixar o homem no campo” (“VII - colaborar para manter os agropecuaristas na atividade com melhoria da qualidade de vida e evitar o êxodo rural”), e pelo esforço em tentar superar o desequilíbrio do modelo agropecuário dominante, explicitado pelos efeitos desastrosos no RS das sucessivas estiagens, antes exclusividade do Semiárido do Nordeste do Brasil: “VIII - aumentar a produção estadual de milho e de outros grãos estratégicos para as cadeias produtivas de aves, suínos e laticínios.”

A apresentação do programa “Mais Água Mais Renda”, no sítio da Seapi⁵³, inclui quadro comparativo da produtividade (ton/ha) de cultivos sem e com irrigação, de milho (3,5 e 12), soja (2 e 4,2), feijão (1 e 2,6) e pastagem (15 e 30), como se ainda hoje fosse necessário provar a validade da irrigação para a agricultura.

Todos esses programas do governo estadual do RS, mais os programas federais, de Aquisição de Alimentos (PAA), Lei Federal nº 10.696 de 02/07/2003 e o Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), regulamentado pela Lei Federal nº 11.947 de 16/06/2009, formam um conjunto importante de políticas públicas cujo foco são as atividades econômicas relacionadas com a produção alimentar, desenvolvidas nos municípios “do Interior”.

O governo atual (2015/2018) aparentemente manteve os programas criados pelo governo anterior, citados anteriormente, e criou um único, para o “agronegócio”, lançado em novembro de 2016, com pompa e circunstância: “Um Rio Grande mais simples para produzir; um Rio Grande mais competitivo para crescer”, ou Agro+RS, versão estadual do programa Agro+⁵⁴, do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) – cujo *slogan* é “Um Brasil mais simples para quem produz. Um Brasil mais forte para competir.”

O Agro+RS tem a pretensão, de “simplificar processos e normas de atendimento⁵⁵ do setor produtivo para reduzir a burocracia na esfera pública e estimular o crescimento econômico.” Sua finalidade anunciada é “diagnosticar os obstáculos na produção agropecuária e apresentar sugestões para melhorar a situação.” A “carta de intenções” inclui “O fluxo entre a Seapi e as entidades do setor será desburocratizado e modernizado, o que diminui o tempo de resposta do Estado às necessidades do agronegócio gaúcho [...]”

Durante o lançamento oficial do programa, dia 21 de novembro de 2016, em Porto Alegre, o secretário-executivo do MAPA, Eumar Novacki, afirmou ser o Agro+ “a ferramenta de retomada do desenvolvimento para o setor.”, como se o “agronegócio” brasileiro não estivesse em franco desenvolvimento desde 2003 – performance comparável à do setor financeiro, diga-se de passagem. Para o novo secretário-executivo do MAPA, “[...] esse plano é milagroso e competitivo”.

⁵³ Disponível em: http://www.agricultura.rs.gov.br/lista/1048/Mais_%C3%81gua%2C_Mais_Renda

⁵⁴ Disponível em: <http://www.agricultura.gov.br/agromais/>

⁵⁵ Disponível em:

http://www.agricultura.rs.gov.br/conteudo/8315/?Agro%2BRS_simplifica_processos_e_normas_para_estimular_o_crescimento

4.5.1 Secretaria de Desenvolvimento Econômico do RS

Resultado da fusão realizada pelo governo 2015/2018, das secretarias do governo anterior, de Desenvolvimento e Promoção do Investimento (SDPI), de Economia Solidária e Apoio à Micro e Pequena Empresa (Sesampe), e de Ciência, Inovação e Desenvolvimento Tecnológico (SCIT), através da lei nº 14.672, de 1º/01/2015, a Sdect⁵⁶ – Secretaria do Desenvolvimento Econômico, Ciência e Tecnologia em tese objetiva realizar o que as outras três faziam. Portanto, em 2015, o novo governo do RS fez o contrário do que o anterior fizera, em 1º/01/2011, dividindo em duas a antiga Secretaria de Desenvolvimento e Assuntos Internacionais (Sedai) e criando a SDPI e a Sesampe.

O governo 2015/2018 manteve a Agência Gaúcha de Desenvolvimento e Promoção do Investimento (AGDI), equivalente estadual à Agência Brasileira de Promoção da Exportação e do Investimento (Apexbrasil), e a Sdect como a coordenadora do Sistema do Desenvolvimento Econômico, operando com o Badesul e o BRDE.

4.5.2 Estratégia de desenvolvimento

O governo atual (2015/2018) do RS lançou o seu “Mapa Estratégico do Governo do Rio Grande do Sul” – sintetizado em uma página, disponível em seu sítio na Internet⁵⁷ na qual a Estratégia é definida como “Viver um novo ciclo de desenvolvimento sustentável e de qualidade de vida no estado do Rio Grande do Sul”, com quatro eixos centrais: econômico (“gerar novo ciclo de desenvolvimento sustentável”), social (“reforçar e ampliar as garantias dos direitos sociais”), infraestrutura e ambiente (“prover as condições de infraestrutura necessárias ao pleno desenvolvimento sustentável e regional”) e governança e gestão (“produzir resultados por meio do planejamento e integração de políticas públicas”). Não há uma única linha sobre reduzir a pobreza e/ou a desigualdade econômica e social, o analfabetismo funcional dos 1,7 milhão de pessoas com mais de 25 anos, ou a situação dramática do interior do estado.

⁵⁶ Disponível em: <http://www.sdect.rs.gov.br/?model=conteudo&menu=83>

⁵⁷ Disponível em: <http://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/15134058-20150324174543mapa-estrategico-do-governo-do-rio-grande-do-sul.pdf>

Além do “Mapa Estratégico”, o governo atual lançou também o programa “Futuro RS”⁵⁸, com o objetivo de “apresentar uma agenda de desenvolvimento propositiva, para o horizonte de 2040, tratando de construir soluções para temas estratégicos para o desenvolvimento do Estado.” A publicação “Futuro RS Agenda de Desenvolvimento (Cadernos para o Futuro 1 – Temas para uma agenda de desenvolvimento)”, lançada em outubro de 2016, com 66 páginas, faz um apanhado dos estudos e propostas de desenvolvimento do estado, realizados pelos governos anteriores, de maneira teórica, superficial, sem dados comparativos dos resultados de cada um, limitando-se apenas a analisar os “discursos” publicados:

Ao longo de anos, sempre com a melhor das intenções e com diferentes enfoques, os governos têm se preocupado em propor uma agenda de desenvolvimento. Foram realizados estudos com amplos diagnósticos e diretrizes. A análise desses trabalhos nos mostra que os problemas pouco mudaram. Conhecemos bem nossas dificuldades, mas temos que ter ousadia para propor soluções para seu equacionamento. Temos que empreender esforços no sentido de buscar novas soluções ou qualificar as propostas já delineadas. Esse é o sentido do Futuro RS. (Apresentação da Publicação Futuro RS, assinada pelo governador e o secretário de Planejamento.)

É realmente impressionante, surreal mesmo, que o atual governo do RS, faltando dois anos para acabar, e envolvido em uma crise financeira que só se agrava, propor a realização de algo dessa envergadura: “[...] um conjunto de debates sobre temas estratégicos, com o objetivo de encontrar soluções e elaborar propostas, para que possamos ter uma direção certa para o futuro.” Assim caminha a construção do desenvolvimento no RS: “Serão realizados nove seminários sobre temas estratégicos, identificados com base no acúmulo de mais de 20 anos de estudos já realizados.”

Os nove seminários citados inicialmente, reunindo “especialistas, instituições e entidades dispostas a colaborar com cada uma das temáticas.” foram reduzidos para oito já na própria Apresentação da “Futuro RS”:

envelhecimento da população gaúcha e as consequências e desafios para as políticas públicas: saúde e educação; alternativas para o aumento da produtividade da agropecuária; desafios e alternativas para a superação dos gargalos de infraestrutura no Estado; alternativas para o desenvolvimento do Estado a partir da dinamização da indústria de transformação; alternativas para o desenvolvimento regional e equilíbrio territorial; o futuro das cidades e a sustentabilidade; limites e possibilidades da inteligência e do uso de tecnologias para qualificação da segurança do Estado; e alternativas para as finanças públicas do Estado.

⁵⁸ Disponível em: <http://planejamento.rs.gov.br/futuro-rs>

Mais impressionante ainda é a convicção demonstrada nessa apresentação, de que as propostas resultantes desse processo serão implementadas, mesmo sabendo-se que já não estarão mais à frente do Executivo estadual quando as propostas forem finalmente aprovadas – após a publicação dos resultados dos seminários nos “Cadernos para o Futuro”, em 2017, ainda haverá debates com a sociedade e instâncias do governo, que com muito esforço ocorrerão no primeiro semestre de 2018.

5 CONCLUSÕES

A principal conclusão desse estudo é que o desenvolvimento econômico do Interior do RS vivencia situação parecida à da “Tela de Penélope”, da mitologia grega: é um sucessivo fazer em quatro anos e desfazer nos quatro anos seguintes... A estrutura política e administrativa do governo estadual produz continuamente diagnósticos, propostas de políticas públicas e programas governamentais, depois transformados em leis e decretos, e mais adiante revogados e alterados. Toda essa produção tem duas características dominantes: a falta de uma estratégia de caráter estadual e a fragmentação econômica e territorial.

Parece não haver lideranças políticas pensando estrategicamente o Estado, para desenvolver o estado inteiro. E as políticas públicas e ações de governo em geral tratam de segmentos específicos da economia ou mesmo da atividade agrícola, ou destinam-se a uma ou outra região. Não há um modelo de desenvolvimento para o interior do estado, para o qual se elabore um conjunto de políticas públicas e de programas governamentais, para os quais sejam destinados recursos suficientes até a sua maturação.

Como os processos governamentais e legislativos de elaboração e decisão são demorados, por incluírem muitos atores e disputas entre grupos de interesse e seus representantes empresariais, de trabalhadores(as) e políticos, é comum acontecer de um programa de caráter estadual ser aprovado às vésperas da mudança de governo, e em seguida entrar nele justamente o grupo que era contrário à aprovação daquele programa e que evidentemente não irá colocá-lo em prática.

Há ainda muitos estudos acadêmicos e de organizações não-governamentais, sobre desenvolvimento econômico/agrícola/do interior/rural/sustentável/inclusivo etc., com muitos dados estatísticos e análises e poucas propostas práticas. E sobram discursos a respeito da temática, mais ou menos adjetivados, a maioria na linha do “politicamente correto”, como no caso do RS e do governo federal interino.

Um aspecto menor, mas merecedor de registro: as “linguagens em código” dos estudos que subsidiam decisões governamentais de planos e políticas, elaborados por profissionais de nível universitário (economistas, advogados, agrônomos, sociólogos). Essas linguagens específicas na prática limitam a compreensão dos assuntos justamente por parte das parcelas da população que serão beneficiadas (ou prejudicadas) por elas.

Daí ser inevitável concluir-se que no RS o Estado funciona muito aquém das necessidades da maioria da população do interior do estado, com relação custo/benefício negativa, e que a “máquina governamental” vive mais para si própria, do que para atender à população. Essa situação não é privilégio do RS, ao contrário, ela é dominante em todo o país. Desgraçadamente, é um mesmo “modus operandi” político e administrativo, uma mesma lógica, pode até ser considerada uma “cultura de Estado” – eu trabalho há mais de 20 anos, a nível nacional, com governos municipais, estaduais e o federal, de diferentes partidos, e até hoje não encontrei um único município ou estado cujos governos e legislativos atuassem de maneira significativamente diferente.

Essa “cultura de Estado” demanda gastos elevados de tempo, dinheiro, e energia política, que em pouco tempo (em geral dois anos; quatro anos no máximo) acaba se revelando total desperdício, apesar de ter beneficiado dezenas ou centenas de milhares de pessoas durante algum tempo, de um ou outro segmento econômico importante, em uma ou mais regiões do estado.

Como escapar desse círculo vicioso? Como debater um programa integrado de desenvolvimento, aprova-lo democraticamente, e garantir a sua implementação por 20 anos? Um programa que tenha nexos entre as questões urbana e rural, entre as grandes cidades da região metropolitana e os municípios pequenos do interior, e consiga atender às antigas e as novas situações, como a do enorme contingente de analfabetos funcionais e a parcela crescente com mais de 60 anos de idade?

Em outras palavras, combinar a elaboração de propostas de políticas e programas, com os recursos financeiros e humanos necessários, para que haja realmente desenvolvimento no interior: acabando com a pobreza e o analfabetismo funcional, reduzindo a desigualdade, revertendo a degradação de solo e água, e construindo ferrovias e outros tipos de infraestrutura, para atrair pessoas urbanas qualificadas, de todas as faixas etárias, para viverem e produzirem no interior do RS.

Portugal, Espanha e a China estão fazendo isso, cada qual com suas dificuldades e limitações específicas. É possível que nesses três países a “cultura de Estado” não seja muito diferente da brasileira. De qualquer forma, o que importa é que cada um deles está tentando, à sua maneira, conseguir a Revitalização do Interior do país, a partir dos municípios com populações pequenas e muito pequenas.

Outra conclusão importante desse estudo: a maior parte das ações de caráter econômico nos municípios do interior são para produzir, não para vender: pesquisa,

compras, extensão, assistência técnica... Melhor dizendo: no interior, o marketing é considerado luxo. Algo desnecessário, porque o produto é bom (belezas naturais, qualidade dos alimentos e bebidas etc.)

5.1 PROPOSTAS DE ARTICULAÇÃO POLÍTICA, AÇÕES DE MARKETING E POLÍTICAS PÚBLICAS

O receituário de marketing é bem conhecido: pesquisas e estudos de mercado, planejamento, ações e materiais promocionais, veiculação de publicidade, vendas diretas e pela internet e distribuição eficaz. Acontece que esses municípios, pobres e distantes, não têm como fazer marketing, porque para isso precisam investir e ter pessoal qualificado. Poucos fazem propaganda, e quando o fazem é para divulgar feitos da administração municipal ou algum evento; raramente do município.

Antes eles precisam de articulação política, só conseguem viabilizar ações de marketing e políticas públicas estaduais agindo regionalmente e/ou com apoio estadual ou federal. Como possuem baixa densidade eleitoral, somente unindo-se aos demais da região é que conseguem atrair o interesse de parlamentares e executivos estaduais e federais.

Municípios pequenos (20 mil a 50 mil habitantes) conseguem bancar articulação política de baixa intensidade com recursos próprios, mas não têm dinheiro suficiente para um conjunto de ações de marketing. Em muitos casos, nem mesmo uma associação de municípios consegue fazer marketing da região, por não dispor de recursos para investir em algo que prefeitos consideram ser menos urgente do que destinação do lixo ou realização de exames de saúde de média complexidade.

Para realizar um trabalho de marketing de cidades do interior, será necessário articular com duas ou mais associações/consórcios de municípios, para viabilizar recursos suficientes. Essa articulação pressupõe a existência de um líder regional que consiga trabalhar em equipe com prefeitos de partidos diferentes, às vezes (em geral) adversários. Pressupõe também que prefeitos de municípios com menos de cinco mil habitantes, disponham-se a unir-se a outros de municípios com 20 mil, 50 mil, 100 mil habitantes, para realizar trabalho de marketing que deverá beneficiar mais os maiores municípios da região.

Em suma: para conseguir que seus municípios vendam mais e atraiam mais turistas e investimentos, além de marketing, os governantes municipais precisam fazer

política externa, porque união regional só acontece com muita conversa. Cotizando 50 municípios de três ou quatro associações, ao invés de 15 de apenas uma, terão recursos suficientes para investir em marketing de boa qualidade; com a produção somada desses 50, conseguirão volume e ganhos de escala.

Articulação política dessa abrangência exige dedicação integral, e nenhum prefeito que esteja presidente de uma associação vai se dedicar dessa forma. E se o fizer, entenderão que é porque pretende se eleger deputado, e aí muitas portas se fecharão, para “não dar espaço” e coisas do gênero.

A edição 2013 do Manual do Prefeito, do Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM), destaca a importância das agências de desenvolvimento para a economia regional. Coordenadas por fóruns integrados por governos, entidades empresariais e de trabalhadores e universidades, as agências de desenvolvimento conseguem dispor de estrutura, pessoal qualificado e recursos para agir de maneira adequada, com eventos e outras atividades promocionais, captação de recursos etc., a exemplo do trabalho realizado pela Agência de Desenvolvimento Econômico do Grande ABC, no estado de São Paulo, sediada em Santo André e integrada também por São Bernardo do Campo, Mauá, Diadema, São Caetano do Sul, Rio Grande da Serra e Ribeirão Pires.

Criar e fazer funcionar uma agência de desenvolvimento como essa exige muita articulação política e bastantes recursos financeiros. Ela é favorecida pelo fato dos municípios serem pequenos (a área somada dos sete é de 828 km²), vizinhos, com sedes próximas, e muito populosos (2,6 milhões de habitantes no total)⁵⁹, situação oposta à encontrada, por exemplo, no Consórcio do Pampa Gaúcho, sob todos os aspectos.

As propostas contidas no Manual são mais ou menos viáveis para municípios com menos de 50 mil habitantes, como estabelecer tratamento diferenciado para micro e pequenas empresas, realizar compras locais, apoiar cooperação e associativismo e apoiar a comercialização de produtos e serviços:

Ações como a organização de feiras livres, realização de festas, exposição dos produtos locais nos circuitos de eventos comerciais da região e a recuperação e ordenamento de mercados populares são mecanismos eficientes para o fortalecimento das atividades comerciais. (IBAM, 2013, p. 89)

⁵⁹ Disponível em: <http://www.agenciagabc.com.br/grandeabc0709br/grande-abc/index.php?id=14>

Os municípios “pequenos” dependem de recursos externos para realizar quaisquer obras de infraestrutura, fundamentais para dinamizar a economia, facilitar o acesso a financiamento de baixo custo e longo prazo e às novas tecnologias agroindustriais e de outros segmentos. A falta de recursos próprios para investimentos, e a baixa ou inexistente capacidade de endividamento, é sua maior fragilidade, porque todas as atividades de promoção do município demandam investimentos, e sem elas as vendas de produtos, a prestação de serviços e o turismo não aumentarão.

José Eli da Veiga, em seu texto “Do crescimento agrícola ao desenvolvimento rural”, de 2002, propõe alternativas de ações com os objetivos de desenvolver o interior brasileiro e preservar o ambiente, oferecendo perspectivas aos jovens que queiram permanecer nas (ou voltar para as) áreas rurais. Ele defende que a “agrodiversidade’ é infinitamente superior à especialização, pois que ela permite às famílias se tornarem tanto mais ‘pluriativas’ quanto mais aumentarem a produtividade de suas atividades agropecuárias.”, o que implica mudar o modelo hoje dominante, com enfrentamento político considerável, dado o poder real das forças contrárias.

Ao vislumbrar a possibilidade de “mediante o acesso a um ensino de qualidade, muitos dos jovens que mudarem de ramo poderão se tornar empreendedores locais.”, certamente o autor não podia imaginar na época os avanços que ocorreriam na Educação federal nos governos 2003/2015. No entanto, não há dados disponíveis a respeito da eventual ocorrência de um “retorno às origens”, por parte de jovens rurais que migraram para cidades maiores para estudar e trabalhar. Nesse texto, ele aventava a hipótese, relativamente otimista para a época, do Brasil atingir, em 2020, Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) equivalente ao da Espanha naquele ano (2002).

Coincidentemente, a situação municipal da Espanha é bastante parecida com a do RS, em proporção de municípios com pequenas populações. A diferença é que lá há um esforço do Estado para reverter os efeitos da urbanização sobre o campo, e o novo Plano de Desenvolvimento Rural (2014-2020) em andamento é mais um esforço nesse sentido, buscando atrair jovens profissionalmente qualificados a “voltar para casa”, a redescobrir o prazer de trabalhar em algo diretamente ligado à Natureza e principalmente a proporcionar rentabilidade e renda compatíveis.

Portugal busca algo semelhante ao que a Espanha está fazendo, com o seu Plano Nacional de Coesão Territorial. Na mensagem de apresentação do Programa,

Helena Freitas, Coordenadora da Unidade de Missão de Valorização do Interior destaca aspectos da situação portuguesa que lembram a do Brasil:

Assistimos a uma litoralização progressiva do país, acentuando-se a tendência para o despovoamento, envelhecimento e empobrecimento das regiões do interior, as quais representam cerca de 2/3 do território nacional. A perda de coesão territorial e social nestes territórios tem vindo a agravar-se, e convoca-nos para a procura urgente de soluções que contrariem uma trajetória insustentável. Este é o desígnio do Programa Nacional para a Coesão Territorial.

Portugal anunciou oficialmente esse Programa em outubro de 2016, com uma “Agenda para o Interior” que deixa claro ele ser um programa de Estado, “com oito Iniciativas, agendas interministeriais e interinstitucionais, organizadas em torno de desafios e questões estruturantes que se colocam ao desenvolvimento dos territórios do interior:” Das oito iniciativas, chamam a atenção “Envelhecimento com Qualidade”, “Relação Rural-Urbana” e “Acessibilidade Digital”, por serem questões muito sensíveis hoje para o Brasil, e em particular para o Interior do RS.

A revitalização do interior de Portugal, Espanha e China, ora em andamento, traz para o RS incômodos parâmetros – por que eles estão conseguindo e nós não? Quais são os fatores limitantes do RS (e de outros estados brasileiros ainda a serem identificados) a serem superados, para que se consiga obter a Revitalização do seu Interior? Qual deverá ser a metodologia, técnica e política, para se conseguir fazer no RS um Programa semelhante ao que Portugal conseguiu produzir? O que se pode aprender dessas três experiências internacionais em andamento, que sirva para alterar radicalmente a realidade do Interior do RS? Como que instituições financeiras, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (Bndes) e o BRDE, e órgãos das Nações Unidas, como o PNUD, a Unicef e a FAO, podem contribuir para essa alteração radical na realidade de pobreza e desigualdade social, cujo melhor indicador é sem dúvida o baixo nível de escolaridade (fundamental incompleto) de parcela expressiva da população rural do Interior do RS?

Quando se conhece todas as estruturas existentes, a nível federal, regional e estadual, na Agricultura, por exemplo, como as dezenas de centros de pesquisa da Embrapa; instituições estaduais de pesquisa – Instituto Agrônomo de Campinas (IAC), Instituto de Tecnologia de Alimentos (ITAL), Instituto Riograndense de Arroz (IRGA), e tantos outros; as secretarias estaduais de agricultura e as ematers; enfim, uma grande rede de pesquisa, extensão e assistência técnica, funcionando há mais

de 40 anos, cabe realmente perguntar-se por que não se conseguiu avançar mais, para dinamizar o Interior de estados como o RS, possibilitando assim revitalizar a sua população, e diminuir a excessiva concentração em algumas poucas cidades.

Esse questionamento vale também para setores da indústria (ministérios, Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial, Embrapii, INPE, Senai, Finep etc.), do turismo, do comércio e serviços, e das micro e pequenas empresas, com a Lei Geral e o Sebrae nacional e nos estados.

Concluir esse estudo com mais perguntas do que respostas é angustiante, mas não há como escapar dessa situação, porque as pesquisas bibliográficas e de campo realizadas, mais as limitações de um trabalho acadêmico, resultaram em muitas questões não-respondidas.

REFERÊNCIAS

- Análise da Dinâmica Demográfica da China. Yang Jianglan; Wang Jie. In Jovens universitários em um mundo em transformação : uma pesquisa sino-brasileira / organizadores: Tom Dwyer ... [et al.]. – Brasília : Ipea; Pequim : SSAP, 2016. 311 p. : gráfs. color.
- Atividades Características do Turismo no RS em 2013 : Valor Adicionado Bruto no Estado, Regiões do Turismo e municípios / organização de Guilherme Risco, Tomás Pinheiro Fiori. - Porto Alegre : FEE, 2016. 40 p. : il.
- BIANCHINI, Valter. Vinte anos do Pronaf, 1995 - 2015 : avanços e desafios / Valter Bianchini. — Brasília : SAF/MDA, 2015. 113 p.
- Boas Práticas Municipais na Aplicação da Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas / Vários autores – Brasília, 2012. Confederação Nacional de Municípios (CNM) e Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (Sebrae)
- Censo Demográfico 2010. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. Características da população e dos domicílios. Resultados do universo. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Rio de Janeiro, 2011.
- Censo Demográfico 2010. <http://www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?sigla=rs>
- Conselhos além dos limites. Desenvolvimento Rural. Abramovay, Ricardo. Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo. Estud. av. vol.15 no.43 São Paulo Sept./Dec. 2001. <http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40142001000300011>. *versão impressa* ISSN 0103-4014 *versão On-line* ISSN 1806-9592.
- Desafios das cidades : desenvolvimento com participação e inclusão social. – São Paulo : Editora Fundação Perseu Abramo, 2016. 304 p. : il. ; 23 cm.
- Desenvolvimento econômico local: temas e abordagens. Organizado por Ângela Fontes e Franklin Dias Coelho. Rio de Janeiro, IBAM, SERE/FES, 1996.
- Desenvolvimento Econômico Local: um manual para a implementação de estratégias para o desenvolvimento econômico local e planos de ação. Por Gwen Swinburn, Soraya Goga, Fergus Murphy. Bertelsmann Stifund, Gütersloh; Banco Mundial (BIRD), Washington, DC. 2006.
- Desenvolvimento local : como fazer? / Juarez de Paula. -- Brasília : Sebrae, 2008. 59 p.

Desenvolvimento humano nas macrorregiões brasileiras: 2016. – Brasília : PNUD : IPEA : FJP, 2016. 55 p. : il., gráfs., mapas color.

Dinâmicas territoriais recentes no Estado do Rio Grande do Sul / coordenação de Antonio Paulo Cargnin ; Ana Maria de Aveline Bertê, Bruno de Oliveira Lemos, Suzana Beatriz de Oliveira. - Porto Alegre : FEE, 2014. v. : il. – (RS 2030: agenda de desenvolvimento territorial)

Dificuldades Enfrentadas pelos Prefeitos de Pequenos Municípios (As). François E. J. Bremaeker. Instituto Brasileiro de Administração Municipal (Ibram). Rio de Janeiro, 1997.

Elementos conceituais e referências teóricas para o estudo de aglomerações produtivas locais / André Luis Forti Scherer ... [et al.] ; organização de César Stallbaum Conceição, Rodrigo Daniel Feix. - Porto Alegre : FEE, 2014. 101 p. : il.

Favareto, Arilson. Políticas de desenvolvimento territorial rural no Brasil: avanços e desafios / Arilson Favareto... [et.al] -- Brasília: IICA, 2010. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável; v.12) 220p.,

FURTADO, Celso. O Mito do Desenvolvimento Econômico. Rio, Paz e Terra, 1973.

Guia de capacitações dos Agentes de Desenvolvimento. Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – Sebrae : Unidade de Desenvolvimento Territorial. 2ª edição. Brasília, 2016.

Futuro RS: agenda de desenvolvimento: temas para uma agenda de desenvolvimento: cadernos para o futuro 1 / Departamento de Planejamento Governamental - RS. – N. 1. Porto Alegre : Secretaria do Planejamento, Mobilidade e Desenvolvimento Regional, 2016. 62 p. : il.

Jovens universitários em um mundo em transformação : uma pesquisa sino-brasileira / organizadores: Tom Dwyer ... [et al.]. – Brasília : Ipea; Pequim : SSAP, 2016. 311 p. : gráfs. color.

Marco general para la aplicación de la política de desarrollo rural 2014-2020 en España. Ministério de Agricultura, Alimentación Y Médio Ambiente. Gobierno de España. Madrid, 2014.

Plano de Trabalho da Rede de Agentes de Desenvolvimento. Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – Sebrae : Unidade de Capacitação Empresarial. Brasília/DF, 2012

Projeções populacionais para o estado do Rio Grande do Sul: 2015-2050. Fundação de Economia e Estatística (FEE): Centro de Informações Estatísticas/Núcleo de Indicadores Sociais e Ambientais. Porto Alegre, 2012.

Projeções do Agronegócio. Brasil 2015/16 a 2025/26. Projeções de Longo Prazo. Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento Secretaria de Política Agrícola. Brasília, Julho de 2016.

Manual do prefeito / coordenação técnica: Marcos Flávio R. Gonçalves. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Administração Municipal, 2013.

MORAES, Reginaldo C. Rural, agrário, nação: reflexões sobre políticas e processos de desenvolvimento na era da globalização / Reginaldo C. Moraes. – São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2016. 111 p.: il.

Multi Cidades – Finanças dos Municípios do Brasil/Publicação da Frente Nacional de Prefeitos. V11 (2016). Vitória, ES: Aequus Consultoria, 2016.

Novo regime demográfico: uma nova relação entre população e desenvolvimento ? / Ana Amélia Camarano (Organizadora). – Rio de Janeiro : Ipea, 2014.

IX Prêmio Sebrae Prefeito Empreendedor. Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas – Sebrae. Unidade de Políticas Públicas e Desenvolvimento Territorial. Brasília, 2016.

Progreso multidimensional: bienestar más allá del ingreso. Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Phoenix Design Aid, Dinamarca. 2016.

SINGER, Paul. Dinâmica Populacional e Desenvolvimento – o papel do crescimento populacional no desenvolvimento econômico. São Paulo: Editora Hucitec, 1988. 4ª ed.

Situação da População Mundial 2016, Relatório do Fundo das Nações Unidas para a População (UNDPA), Brasília, 2016.

Tendências regionais : PIB, demografia e PIB/per capita / coordenação de Adalmir Antônio Marquetti, Cecília Rutkoski Hoff, Bruno Breyer Caldas; [et al.].- Porto Alegre : FEE, 2014. v. :il. – (RS 2030: agenda de desenvolvimento territorial) ISBN 978-85-7173-128-8

Um retrato da agricultura familiar gaúcha. Marinês Zandavali Grando. Textos para Discussão FEE N° 98. Secretaria do Planejamento, Gestão e Participação Cidadã. Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser. Porto Alegre, dezembro de 2011.

Vacaria – uma cidade para investir, visitar e querer morar. DVD. Secretaria Municipal de Desenvolvimento, Tecnologia, Trabalho e Turismo. Prefeitura municipal, gestão 2009/2012. Câmara da Indústria, Comércio, Agricultura e Serviços de Vacaria-RS.

VEIGA, José Eli da, et alii, O Brasil rural precisa de uma estratégia de desenvolvimento / José Eli da Veiga et alii, Brasília: Convênio FIPE – IICA (MDA/CNDRS/ NEAD), 2001.

_____, José Eli da. Do Crescimento Agrícola ao Desenvolvimento Rural. José Eli da Veiga. Desenvolvimento em debate: Painéis do desenvolvimento brasileiro II / Organizadora Ana Célia Castro. – Rio de Janeiro : Mauad : BNDES, 2002. v.3 436p. ;

ZUANAZZI, Pedro Tonon. A Taxa de Fecundidade no RS por Regiões Funcionais e características socioeconômicas: o desafio da transição demográfica. Indic. Econ. FEE, Porto Alegre, v. 42, n. 4, p. 109-122, 2015.

Fontes consultadas

As mudanças mundiais em curso e seus impactos sobre as perspectivas de desenvolvimento do Brasil. – Brasília, DF : Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2013. v.1, 172 p.; il, 24 cm

Brasil. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. Centro de Estudos e Debates Estratégicos. Capital empreendedor [recurso eletrônico]/ Câmara dos Deputados, Consultoria Legislativa, Centro de Estudos e Debates Estratégicos ; relator José Humberto ; Marcos Pineschi Teixeira, Marcelo Sobreiro Maciel. – Brasília : Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2014. 303 p. – (Série estudos estratégicos ; n. 4)

Brasil. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Conselho Nacional de Desenvolvimento Rural Sustentável. Brasil rural em debate : coletânea de artigos/ coord. de Nelson Giordano Delgado. Brasília : CONDRAF/MDA, 2010. 363 p.

Cidades Vivas. Revista sobre as administrações do PT. Edição especial 2004. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2004.

Cadernos do Desenvolvimento. – Ano 1, n.1 (2006) Rio de Janeiro: Centro Internacional Celso Furtado de Políticas para o Desenvolvimento, 2006.

Cenários RS 2030 / organização de Álvaro Pontes de Magalhães Júnior ... [et al.]. - Porto Alegre : FEE, 2014. v. : il. – (RS 2030: agenda de desenvolvimento territorial)

CHINA ECONOMIC REVIEW. **China by numbers 2014**: a comprehensive listing of China statistics with full sources. Hong Kong: China Economic Review Publishing, 2013.

Desafios ao desenvolvimento brasileiro: uma abordagem social-desenvolvimentista. – Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2013. 136 p. ; il.;
Desenvolvimento em debate: Painéis do desenvolvimento brasileiro II / Organizadora Ana Célia Castro. – Rio de Janeiro: Mauad: Bndes, 2002. v.3. 436 p.

Desenvolvimento econômico no Rio Grande do Sul: já não somos o que éramos?/Ely José de Mattos, Izete Pengo Bagolin, organizadores – Porto Alegre: Edicpuhrs, 2014.

Dimensões estratégicas do desenvolvimento brasileiro: as fronteiras do conhecimento e da inovação: oportunidades, restrições e alternativas estratégicas para o Brasil. – Brasília, DF : Centro de Gestão e Estudos Estratégicos, 2013. v.2. 212 p.; il, 24 cm

Embarques dos produtos do agronegócio recuam em 2014. Barros, Geraldo Sant´Ana de Camargo, Adami, Andréia Cristina de Oliveira Adami, Zandoná, Nicole Ferro. Cepea/Esalq-USP. (<http://www.cepea.esalq.usp.br/>)

Estudos DEPLAN / Departamento de Planejamento Governamental - RS. – N. 1 (2010)- . Porto Alegre : Secretaria do Planejamento e Gestão, 2010, v. : il., n. 05/2016 - Elaboração do Plano Plurianual 2016-2019.

Financiamento para el desarrollo en América Latina y el Caribe – Un análisis estratégico desde la perspectiva de los países de renta media. Cepal. Naciones Unidas, marzo de 2015. Santiago de Chile

Gestão Ambiental no Brasil: experiência e sucesso. Org. Ignez Vidigal Lopes... [et. al.]. 4ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

Gestão Estratégica em Políticas Públicas / Organizadores Greiner Costa e Renato Dagnino – Campinas, SP: Editora Alínea, 2013.

Gestão Pública e sociedade: fundamentos e políticas públicas de economia solidária vol. 1 / Édi Benini... [et al] (organizadores). -- 1. ed. -- São Paulo: Outras Expressões, 2011. 480 p.: i l., tabs.

Gestão Pública e sociedade: fundamentos e políticas públicas de economia solidária vol. 2 / Édi Benini... [et al] (organizadores). -- 1. ed. -- São Paulo: Outras Expressões, 2012. 488 p.: i l., tabs.

GREEN, Duncan. Da pobreza ao poder: como cidadãos ativos e estados efetivos podem mudar o mundo / Duncan Green; tradução de Luiz Vasconcelos. – São Paulo: Cortez; Oxford: Oxfam International, 2009. Título original: From poverty to power: how active citizens and effective states can change the world

La alternativa local. Descentralización y desarrollo económico / Rafael de la Cruz, Carlos Pineda y Caroline Pöschl, editores. p. cm. Banco Interamericano de Desarrollo, 2010. Includes bibliographical references. ISBN 978-1-59782-122-3

Lá no território: um olhar cidadão sobre o programa Territórios da Cidadania / organizadores: Josefa Saete Barbosa Cavalcanti... [et al.]. – Recife: Editora UFPE; [Brasília]: Ministério do Desenvolvimento Agrário, 2014. 205 p.: i L., figs.

Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (“Lei de Responsabilidade Fiscal”).

KHAIR, AMIR. A questão fiscal e o papel do Estado. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.

KOTLER, Philip. Marketing para organizações que não visam lucro. São Paulo: Atlas, 1978.

KOTLER, Philip e RIBEIRO, Eduardo L. Marketing Social - estratégias para alterar o comportamento público. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

MATUS, Carlos. Chimpanzé, Maquiavel e Ghandi: Estratégias Políticas. São Paulo: Fundap, 1996.

_____, Carlos. Política, Planejamento & Governo. Brasília, IPEA, 1997. 2 v. 3ª ed.

Marketing Institucional - o mercado de idéias e imagens. São Paulo: Pioneira, 1995.

MATUS, Carlos. Chimpanzé, Maquiavel e Ghandi: Estratégias Políticas. São Paulo:

Manual de Orientação para Crescimento da Receita Própria Municipal. Coordenação Geral: Amir Antônio Khair e Francisco Humberto Vignoli. Fundação Getúlio Vargas /Escola de Administração de Empresas de São Paulo. São Paulo: EAESP-FGV, 2002.

Mudança demográfica no Brasil no início do Século XXI – subsídios para projeções da população. Leila Regina Ervatti, Gabriel M Borges, Antônio Ponte Jardim (Org.)

Município para Candidatos (O). Prefeitos, Vice-Prefeitos e Vereadores. Jamil Reston. 5ª ed. Instituto Brasileiro de Administração Municipal. Rio de Janeiro: Ibram, 2004.

Panorama de la efectividad em el desarrollo 2014. Lecciones de desarrollo. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Washington, DC. 2015.

PAULICS, Veronika, Org. 125 Dicas – Ideias para a ação municipal. São Paulo: Pólis, 2000.

PINHO, J. B. Propaganda Institucional - usos e funções da propaganda em relações públicas. São Paulo: Summus Editorial, 1990.

Políticas de desenvolvimento territorial e enfrentamento da pobreza rural no Brasil: estudos de casos / Carlos Miranda e Breno Tiburcio (organizadores da série); Sergio Pereira Leite (organizador dos textos); Ademir Antônio Gazella...[et.al] (autores) - Brasília: IICA, 2013. (Série Desenvolvimento Rural Sustentável; v.20) 308p., 15x23 cm.

Políticas públicas de desenvolvimento rural no Brasil / Organizadores Catia Grisa [e] Sergio Schneider. – Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2015. 624 p.: il.;

Políticas públicas para o desenvolvimento rural e de combate à pobreza no campo Fernando Gaiger Silveira; Pedro Arruda; Izabelle Vieira; Simone Battestin; Áquila Estevão Campos e Wesley Silva. Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e o Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA). Brasília, 2016.

Policy in Focus: Is there a Brazilian model of development? A publication of The International Policy Centre for Inclusive Growth United Nations Development Programme Volume 12, Issue No. 3. International Policy Centre for Inclusive Growth United Nations Development Programm. Brasília, DF. 2015.

POMAR, Vladimir Milton. “Atração de investimentos para pequenos e médios municípios” Palestra em Seminário dos Novos Gestores 2013/2016. Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul – Famurs (www.famurs.com.br). Porto Alegre, 6 de fevereiro de 2013.

POMAR, Milton. Sobre idosos e chineses – o esvaziamento e envelhecimento da população emperra o desenvolvimento do interior do sul do país. Amanhã, edição de maio de 2013.

Prácticas Y Estrategias de Cooperación Internacional para el Desarrollo Económico Local. La acción de los gobiernos locales andaluces en alianzas internacionales. Fondo Andaluz de Municipios para la Solidaridad Internacional (Famsi – www.andaluciasolidaria.org). ISBN-13 978-84-606-9582-0.

Presente e futuro do desenvolvimento brasileiro / editores: André Bojikian Calixtre, André Martins Biancarelli, Marcos Antonio Macedo Cintra. – Brasília : IPEA, 2014. 643 p.: il., gráfs. color.

Programa Nacional para a Coesão Territorial. República Portuguesa. Unidade de Missão para a Valorização do Interior. 20 de outubro de 2016.

<http://www.portugal.gov.pt/pt/o-governo/pnct/pnct.aspx>

Problemas identificados no financiamento e repasse de recursos do OGU aos municípios. Documento versão básica para debate no Seminário “Financiamento aos municípios e desenvolvimento local”, realizado em Brasília dia 12/02/2003.

SACHS, Jeffrey D. O fim da pobreza: como acabar com a miséria nos próximos vinte anos – Jeffrey D. Sachs; prefácio à edição brasileira Rubens Ricupero; [tradução de Pedro Maia Soares]. – São Paulo: Companhia das Letras, 2005.

TIAN, Xueyuan; ZHOU Liping. Población y Desarrollo de China. Traductor: Chen Gensheng. China Intercontinental Press. Séries Básicas de China. Beijing: 2004.

Um olhar territorial para o desenvolvimento: Sul / Organizadores: Guilherme Castanho Franco Montoro, Ana Paula Bernardino Paschoini, Marco Antonio Silvestre Leite, Silvia Maria Guidolin, Maria Lúcia Oliveira Falcón, Walsey de Assis Magalhães, Helena Maria Martins Lastres. Rio de Janeiro: Bndes, 2014. 512 p.: iL.

WU, Cangping; MU, Guangzong. China's Population Situation and Policies. Foreign Languages Press. Beijing: 2004.

20 Experiências de Gestão Pública e Cidadania. Peter Spink e Roberta Clemente (organizadores). Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1997.

<http://www.redruralnacional.es/desarrollo-rural/programas-de-desarrollo-rural>