

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO OESTE DO PARANÁ - UNIOESTE
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO REGIONAL E
AGRONEGÓCIO/ NÍVEL DOUTORADO**

CLAUDIA CRISTINA WESENDONCK

**DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO MÉDIO ALTO URUGUAI:
PERCEPÇÕES, IMPASSES E ALTERNATIVAS**

**TOLEDO - PR
2016**

CLAUDIA CRISTINA WESENDONCK

**DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO MÉDIO ALTO URUGUAI/RS:
PERCEPÇÕES, IMPASSES E ALTERNATIVAS**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Senso* em Desenvolvimento Regional e Agronegócio, nível Doutorado, do Centro de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE)/*Campus* de Toledo.

Área de concentração: Economia Regional e Sociedade.

Orientador: Jandir Ferrera de Lima, Ph. D

**TOLEDO - PR
2016**

CLAUDIA CRISTINA WESENDONCK

**DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO MÉDIO ALTO URUGUAI/RS:
PERCEPÇÕES, IMPASSES E ALTERNATIVAS**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Senso* em Desenvolvimento Regional e Agronegócio, nível Doutorado, do Centro de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Estadual do Oeste do Paraná (UNIOESTE)/*Campus* de Toledo.

COMISSÃO EXAMINADORA

Prof. Jandir Ferrera de Lima, Ph.D
Universidade Estadual do Oeste do Paraná – Unioeste - Orientador

Prof. Dieter Rugard Siedenberg, Dr.
Universidade Regional do Noroeste do Estado do Rio Grande do Sul – Unijui

Prof. Antônio Joreci Flores, Dr
Universidade Federal de Santa Maria – UFSM

Prof^a. Mariângela Alice Pieruccini, Dr^a.
Universidade Estadual do Oeste do Paraná – Unioeste

Weimar da Rocha Freire Jr., Dr
Universidade Estadual do Oeste do Paraná – Unioeste

Isabela Barchet, Dr^a
Universidade Estadual do Mato Grosso do Sul – UEMS

Toledo – PR, 12 de Dezembro de 2016

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao apoio incondicional da minha família sempre presente nos melhores e piores momentos da minha vida. Aos meus pais, Luiz e Melita, Gustavo e Beatriz; e Gonçalo.

Ao professor Egon Bieger, primeiro incentivador da minha vida acadêmica.

Aos professores da UNIJUÍ, em especial ao meu orientador do Mestrado, professor Dieter R. Siedenberg, a quem tenho imensa gratidão por ter acreditado no meu potencial. E, ao professor Sérgio Allenbrandt e a professora Lurdes Froemming, amigos para todas as horas.

Ao professor Antônio Flores pelo incentivo e apoio durante todos esses anos.

Aos colegas e amigos para toda vida que ganhei da UNISC, Fernando, Wanderlei, Natalício, Degrandi, Roberto, Gleimíria, Vonía, Letícia e em especial ao Professor Sílvio Arend, pelo incentivo e apoio.

A todos os professores da UNIOESTE, pelos ensinamentos e apoio, em especial aos professores Moacir Piffer e ao meu orientador Professor Jandir F. de Lima, que estiveram sempre presentes e me apoiando nessa caminhada.

A todos os amigos que fiz na UNIOESTE, em especial a Isabela, Bárbara, Ariana, Diuslene, Antônio, Martim, Jonatan, Helder, Rafaela, Cristian, Camilli, Sandro, Carolina, Thatiane, Clarice, Eliane.

Ao meu noivo Gonçalo que acompanhou de perto o fim dessa longa jornada, sempre presente e otimista.

Aos meus amigos que sempre me apoiaram e incentivaram, ao Rogério que até me levou fazer a entrevista de seleção largando suas atividades, ao pessoal do IFF Simone, Leidi, Lidiane, Juliane, Victor, Hamilton, Juliana e a Márcia, a minha grande amiga da FAI Rosiane Oswald, as minhas lindas: Rosangela, Kátia, Ana Maria e ao Jean, Lucca e Betina, e aos meus amigos da UERGS Pedro e Josiane.

Muito obrigada à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal a Nível Superior (Capes), à UERGS/Frederico Westphalen, e, a todos que participaram de uma forma ou de outra desse longo processo, que só foi possível com o apoio de todos.

WESENDONCK, Claudia Cristina. **DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO MÉDIO ALTO URUGUAI/RS: PERCEPÇÕES, IMPASSES E ALTERNATIVAS**. 145 páginas. Tese. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Agronegócio, Universidade Estadual do Oeste do Paraná – UNIOESTE, *Campus Toledo*, 2016.

RESUMO

O objetivo da pesquisa foi analisar o perfil do desenvolvimento regional do Médio Alto Uruguai, seus impasses e alternativas, a partir da atuação do Conselho Regional de Desenvolvimento do Médio Alto Uruguai (CODEMAU). Para tal propósito, a pesquisa apresentou aporte teórico alicerçado nas teorias do desenvolvimento regional. Os procedimentos metodológicos utilizados: análises descritiva e explicativa do problema e a avaliação formativa. Realizou-se coletas de dados primários e secundários, a coleta dos dados primários ocorreu com o uso de entrevistas e questionários, os quais foram tratados pelo método *Delphi*. Os dados secundários foram coletados por meio de pesquisa documental em diversos organismos. Os resultados da pesquisa apontaram que nos últimos cinco anos, nenhum dos 22 municípios da região apresentou alto padrão de desenvolvimento. A área de emprego e renda apresentou baixo nível de desenvolvimento, onde mais de 80% dos municípios estavam com “desenvolvimento regular”, e 9% em “baixo nível de desenvolvimento”. As entrevistas e os resultados dos questionários apontaram que a maioria dos atores e gestores do CODEMAU tem a percepção que o quesito emprego e renda é o principal entrave ao desenvolvimento regional, sendo reafirmado pelos dados secundários. Mas, não propuseram ou realizaram ações estratégicas para reverter o problema, como criar cenários atrativos a investimentos públicos e privados. O perfil do desenvolvimento humano no CODEMAU apresentou bons resultados, mas há baixo investimento produtivo na região, os avanços no desenvolvimento humano não impactaram na criação de emprego e renda. Nos últimos anos, o foco dos investimentos executados via CODEMAU foram para o desenvolvimento humano, em contrapartida, os valores destinados ao desenvolvimento econômico foram inferiores, demonstra que as ações do CODEMAU e da comunidade focam em problemas emergentes de ordem social, sem impacto na economia regional. Na percepção das lideranças as ações do CODEMAU têm pontos positivos: fomento à cidadania e participação nas decisões do Conselho; e, negativos: falta de engajamento da sociedade e de transparência, e o reducionismo da ação do COREDE. Como alternativas e ações para o desenvolvimento regional, identificou-se: investimentos em formação e qualificação, recuperação da infraestrutura logística, planejamento regional focado na pequena propriedade rural e valorização da agroindústria, fomento e capacitação dos membros do COREDE, criação de ambientes atrativos a investimentos e incubadoras tecnológicas. Para promover o desenvolvimento regional, deve-se direcionar demandas que incluam alternativas na melhoria da renda agropecuária, agroindustrialização e ações de capacitação dos produtores rurais, de efeito no curto prazo. Em longo prazo, educação e inovação são essenciais para a geração de emprego e renda, ao inserir a economia regional em outro patamar de produtividade. Estimular a educação tecnológica e empreendedorismo, é base para agregar tecnologias à produção local e regional, criando oportunidades para empreendimentos, impulsionando o desenvolvimento econômico da região.

Palavras-chave: Conselho de Desenvolvimento; Desenvolvimento Regional; Desenvolvimento Econômico; Governança; Rio Grande do Sul.

WESENDONCK, Claudia Cristina. **REGIONAL DEVELOPMENT IN THE MÉDIO ALTO URUGUAI/ RS: PERCEPTIONS, IMPASSES AND ALTERNATIVES**. 145 pages. Thesis. Postgraduate Program in Regional Development and Agribusiness, State University of Western Parana - UNIOESTE, *Campus Toledo*, 2016.

ABSTRACT

The objective of this research has been analyzing the profile of the regional development of Middle High Uruguay, its impasses and alternatives, from the activities of the Regional Council for the Development of Middle High Uruguay (CODEMAU). For this purpose, the research has presented a theoretical contribution based on theories of regional development. The methodological procedures have been used descriptive and explanatory analysis of the problem and the formative evaluation. Primary and secondary data collections have been carried out. Primary data collection has been carried out using interviews and questionnaires, which have been treated by the *Delphi* method. The secondary data have been collected through documentary research in several organisms. The results of the survey have pointed out that in the last five years, none of the 22 municipalities in the region have had a high development pattern. The area of employment and income has presented a low level of development, where more than 80% of municipalities were "in regular development" and 9.09% in "low level of development". The interviews and the results of the questionnaires have pointed out that most of the actors and managers of CODEMAU have the perception that the query of employment and income is the main obstacle to regional development and it has been reaffirmed by secondary data. But they have not proposed or taken strategic actions to reverse the problem, such as creating attractive scenarios for public and private investments. The profile of human development in CODEMAU has presented good results, but there is low productive investment in the region, advances in human development have not impacted in job creation and income. In recent years, the focus of investments carried out by CODEMAU has been for human development. On the other hand, the values destined to economic development have been lower, demonstrating that the actions of CODEMAU and the community have been focusing on emerging problems of social order with no impact on the regional economy. In the perception of leadership, CODEMAU's actions have been positive aspects: promotion of citizenship and participation in Council decisions; and, negative: lack of social engagement and transparency, and the reduction of COREDE's action. As alternatives and actions for regional development, it has been possible to identify: investments in training and qualification, recovery of logistics infrastructure, regional planning focused on small rural property and valorization of agribusiness, promotion and training of COREDE members, creation of attractive investment environments and technological incubators. To promote regional development, it is necessary to address demands that include alternatives in the improvement of agricultural income, industrialization in agro-industrialization and training actions of rural producers, with short-term effect. In long term, education and innovation are essential for the generation of employment and income, placing the regional economy in another level of productivity. Stimulating technologic education and entrepreneurship is the basis for adding technologies to local and regional production, creating opportunities for entrepreneurship, boosting the economic development of the region.

Keywords: Development Council; Regional development; Economic development; Governance; Rio Grande do Sul.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Modelo do Hexágono do Desenvolvimento Regional	35
Figura 2: Tipologia dos Sistemas Locais de Produção	41
Figura 3: Área dos 28 COREDES e das 09 regiões Funcionais do Rio Grande do Sul – 2016	60
Figura 4: Conselho Regional de Desenvolvimento do Médio Alto Uruguai (CODEMAU)	61
Figura 5: IFDM dos Municípios do CODEMAU, anos 2012 e 2013	67
Figura 6: IFDM – Subárea Emprego e Renda de 2005 a 2013 do CODEMAU	68
Figura 7: COREDES do entorno do CODEMAU	69
Figura 8: Etapas e rodadas do processo <i>Delphi</i> (adaptado)	75
Figura 9: Tipologia dos Sistemas Regional de Produção	95
Figura 10: Consulta Popular – Percentual de votos nas categorias de desenvolvimento econômico e humano na área do CODEMAU (2005-2015)	102
Figura 11: Consulta Popular – Valores do desenvolvimento econômico e humano no CODEMAU (2005-2015)	103
Figura 12: Emprego – Número de pessoas com e sem vínculos ativos na área do CODEMAU	107
Figura 13: Média anual da remuneração (R\$) nos municípios que compõem o CODEMAU (2005-2015)	108
Figura 14: Emprego & Renda na área do CODEMAU: fraquezas	110
Figura 15: Elementos de articulação e interação dos atores e sociedade regional	114
Figura 16: Emprego & Renda na área do CODEMAU: forças	120

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Resumo das variáveis componentes do IFDM por Área de Desenvolvimento	62
Quadro 2: Modelo de <i>Delphi</i> aplicado à Pesquisa	77
Quadro 3: Pré-teste das Questões Aplicadas na 1ª Audiência Pública	78
Quadro 4: Questionário para a 2ª Rodada	79
Quadro 5: Síntese dos Problemas, Ações e Responsáveis	112

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ALRS – Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul
CAGED – Cadastro Geral de Empregados e Desempregados
CODEMAU – Conselho Regional de Desenvolvimento do Médio Alto Uruguai
COREDE – Conselho Regional de Desenvolvimento
COMUDES – Conselhos Municipais de Desenvolvimento
DASP – Departamento Administrativo do Serviço Público
DATASUS – Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde do Brasil
DOF – Departamento de Orçamento e Finanças
FEE – Fundação de Economia e Estatística
FIRJAN – Federação das Indústrias do Rio de Janeiro
FMI – Fundo Monetário Internacional
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDESE – Índice de Desenvolvimento Socioeconômico
IDEB – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IDHM – Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IFDM – Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal
INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
MTE – Ministério do Trabalho e Emprego
RAIS – Relação Anual de Informações Sociais
RUMOS 2015 – Estudo de Desenvolvimento Regional e Logística do Rio Grande do Sul
P&D – Pesquisa e Desenvolvimento
PED – Plano Estratégico de Desenvolvimento
PIB – Produto Interno Bruto
PLOA: Projeto de Lei Orçamentária Anual
PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PND I – Plano Nacional de Desenvolvimento I
PND II – Plano Nacional de Desenvolvimento II
SDR – Secretaria de Desenvolvimento Rural
SDR's – Secretarias de Desenvolvimento Regional
SDPI – Secretaria de Desenvolvimento e Promoção do Investimento
SEAPA – Secretaria da Agricultura, Pecuária e Agronegócio
SEPLAG – Secretaria do Planejamento, Mobilidade e Desenvolvimento Regional do Estado do Rio Grande do Sul

SIH – Sistema de Informações Hospitalares

SIM – Sistema de Informação sobre Mortalidade

SINASC – Sistema de Informações sobre Nascidos Vivos

SPVEA – Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia

SUDAM – Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia

SUDENE – Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste

SUDECO – Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste

SUDESUL – Superintendências de Desenvolvimento da Região Sul

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
1.1 APRESENTAÇÃO DO PROBLEMA DE PESQUISA	13
2 DESENVOLVIMENTO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL: DEFINIÇÕES E ELEMENTOS	17
2.1 DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E DESEQUILÍBRIOS REGIONAIS	22
2.2 DESENVOLVIMENTO REGIONAL: PROCESSO E MECANISMOS	30
2.3 POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL	36
2.3.1 Estratégias e Ações de Desenvolvimento Regional	37
2.3.2 Estímulo ao Capital Institucional e as Estruturas de Governança	43
2.3.3 Estímulo ao Capital Humano e Social	46
2.3.4 Circulo Vicioso da Pobreza	48
2.3.5 Base Econômica Local Diversificada e Fortalecida	51
2.3.6 Indicadores de Desenvolvimento Socioeconômico	53
3 CONTEXTUALIZAÇÃO DO CODEMAU E SUA ÁREA DE ABRANGÊNCIA	56
3.1 O CODEMAU E SUA REGIÃO	59
3.2 ÍNDICE FIRJAN DE DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL (IFDM)	62
3.2.1 Dimensão e Variável do Desenvolvimento Econômico	63
3.2.2 Dimensões e Variáveis do Desenvolvimento Humano	64
3.3 O ÍNDICE FIRJAN DOS MUNICÍPIOS DA REGIÃO DO CODEMAU	66
4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	71
4.1 COMPILAÇÃO DOS DADOS	73
4.2 ANÁLISE E TRATAMENTO DOS DADOS	74
5 O POSICIONAMENTO DOS ATORES QUANTO O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO REGIONAL DO CODEMAU	81
5.1 A PERCEPÇÃO DOS ATORES DO DESENVOLVIMENTO QUANTO AO PROBLEMA REGIONAL DO CODEMAU	81
5.1.1 Emprego e Renda: Percepção dos Atores	82
5.2 A PERCEPÇÃO DOS GESTORES DO CODEMAU QUANTO AO PROBLEMA REGIONAL	89
5.2.1 Emprego e Renda: Percepção dos Gestores	90
6 AS AÇÕES DO CODEMAU E O EMPREGO E RENDA REGIONAL	99
6.1 A CONSULTA POPULAR E O EMPREGO E RENDA	99

6.1.1 O Processo de Consulta Popular na Região do CODEMAU	100
6.1.2 As Demandas da Consulta Popular do CODEMAU	104
6.1.3 O Problema Emprego e Renda e as Ações do CODEMAU	105
6.1.4 O Ciclo Vicioso do Emprego e Renda na Área do CODEMAU	109
6.2 ALTERNATIVAS E AÇÕES PARA O CODEMAU	116
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS	123
REFERÊNCIAS	129
APÊNDICES	138

1 INTRODUÇÃO

Com a Constituição Federal de 1988, várias questões sobre o planejamento e o desenvolvimento socioeconômico do Governo Federal dispuseram-se aos Governos estaduais e municipais. Com esse repasse de competência, surgiram novas articulações entre diferentes atores das regiões visando o desenvolvimento econômico e social. Essas articulações acabaram por originar organizações sociais, a exemplo dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES¹) no Estado do Rio Grande do Sul, cujo foco de atuação é a promoção do desenvolvimento socioeconômico das regiões nas quais estão inseridos.

Os COREDES foram criados no Estado do Rio Grande do Sul no ano de 1991 e instituídos formalmente em 1994. Até o ano de 2016 existiam 28 COREDES atuando como fóruns de discussão da sociedade e órgãos auxiliares de planejamento regional, por meio de ações como a “consulta popular”². Tais fóruns são espaços abertos de construção de parcerias sociais e econômicas, em escala regional, por meio da articulação política dos interesses locais e setoriais, em torno de estratégias próprias e específicas de desenvolvimento para as regiões (COREDES, 2010). Trata-se de uma instância intermediária entre Governo Estadual e municipal, espaço para a democracia e a governança, no qual, atores do desenvolvimento socioeconômico podem discutir sobre o planejamento da sua região e propor alternativas e ações em prol do desenvolvimento regional (BANDEIRA, 1999).

Frente ao exposto, a área e objeto de estudo desta pesquisa é o Conselho Regional de Desenvolvimento do Médio Alto Uruguai (CODEMAU). Ele se situa na região Norte do Estado do Rio Grande do Sul, fazendo divisa com o Estado de Santa Catarina. O CODEMAU é composto por representantes de 22 municípios e sua atuação abrange uma população total de 151.357 habitantes, sendo 54,74% residentes no meio urbano e 45,26% no meio rural. A sede do CODEMAU localiza-

1 Configuram-se como fóruns de discussão, decisão e integração de políticas, ações, lideranças e recursos orientados à promoção do desenvolvimento regional no Rio Grande do Sul. Os COREDES foram criados a partir do início do ano de 1991, legalmente instituídos através da Lei nº 10.283, de 17 de Outubro de 1994, e regulamentados através do Decreto nº 35.764, de 28 de Dezembro de 1994 (PRÓ-RS V, 2014).

2 O processo de Consulta Popular no Rio Grande do Sul é regulamentado pelo Decreto nº 45.593, de 10 de Abril de 2008 (GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL, 2008, p. 1), onde se explicita que a “consulta direta à população [...] visa definir os investimentos e serviços de interesse regional a serem incluídos na proposta orçamentária anual do Estado do Rio Grande do Sul”.

se no município de Frederico Westphalen, o qual possuía a maior estimativa populacional da região com 30.558 habitantes no ano de 2015, caracterizando-se como 13^o microrregional. Os imigrantes que colonizaram a região do CODEMAU iniciaram as atividades agropecuárias voltadas, principalmente, para subsistência. O primeiro produto elaborado dessa prática agropecuária primitiva que ganhou destaque foi a banha, que era produzida para o autoconsumo e o excedente para comercialização. A transformação do modelo Colonial para agricultura familiar ocorreu, na região do Médio Alto Uruguai, na década de 70 (1970), com a comercialização dos excedentes do cultivo de vegetais e da criação de animais. Desde então, a região vem melhorando os índices agropecuários tanto qualitativos quanto quantitativos. Entretanto, para aumentar o valor agregado direto por unidade de produção, bem como, o fortalecimento das cadeias produtivas e o aumento da circulação da riqueza na esfera da região, faz-se necessário a transformação dessas matérias-primas a nível local (IBGE, 2016; CODEMAU, 2016).

Na área de abrangência do CODEMAU, a economia regional é focada na pequena agroindústria, agricultura familiar, prestação de serviços e comércio em geral. A região possui a maior concentração de minifúndios do Estado do Rio Grande do Sul. Possui 20.457 estabelecimentos rurais, totalizando 326.843 hectares, com uma média de 15,98 hectares por propriedade, predominando a agricultura familiar e evidenciando sua aptidão no setor agrícola. Com características rurais, a participação da agropecuária na economia da região é superior à média estadual. A indústria de transformação, com pouca participação na economia local, restringe-se ao beneficiamento de produtos primários (SEPLAG, 2016; IBGE, 2016).

Frente ao exposto, essa pesquisa, identifica, discute e busca compreender o padrão de desenvolvimento econômico regional do Médio Alto Uruguai do Estado do Rio Grande do Sul, através da análise do índice Firjan de Desenvolvimento Municipal e demais dados coletados junto a órgãos de pesquisa. Bem como discutir o posicionamento e a percepção desses dados pelos atores do desenvolvimento, que trabalham junto ao CODEMAU na região de estudo. A próxima subseção apresenta com mais detalhes os objetivos geral e específicos da pesquisa.

1.1 APRESENTAÇÃO DO PROBLEMA DE PESQUISA

Ainda com características socioeconômicas que poderiam desencadear

processos de crescimento e desenvolvimento. A região do CODEMAU possui indicadores de desenvolvimento socioeconômicos abaixo da média estadual e nacional, ficando à frente apenas a região pertencente ao COREDE Sul (SEPLAG, 2016). Por isso, a região é conhecida no Estado do Rio Grande do Sul como a “região da fome”, ou seja, há um problema de desenvolvimento socioeconômico na região do Médio Alto Uruguai reconhecido pelas autoridades estaduais.

A realidade socioeconômica dos 22 municípios da região pode ser melhor interpretada a partir de indicadores de desenvolvimento socioeconômicos. Entre as possibilidades de indicadores de desenvolvimento existentes, foi escolhido o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM), para melhor mensurar as falhas já apontadas pela pesquisadora na área de emprego e renda. Por possuir a subárea de emprego e renda bem definida dentro na formulação do indicador, e além disso fazer uso de dados da Relação Anual de Informações Sociais – RAIS que pertence ao Ministério do Trabalho e do Emprego, se fez uso do IFDM.

O IFDM foi analisado entre os anos disponíveis de 2005 a 2013 em sua edição de 2016, a qual demonstrou situação delicada vivenciada pelos 22 municípios que compõem a região do Médio Alto Uruguai, qual seja: a maior parte dos municípios se encontra em nível moderado de desenvolvimento. Ressalta-se que o principal ponto deficitário entre as subáreas do IFDM³ relaciona-se ao emprego e renda, caracterizando-se assim como o principal problema regional.

No quesito emprego e renda, no período de 2005 a 2013, nenhum município representado pelo CODEMAU apresentou alto índice de desenvolvimento. Apenas 9% se enquadraram na faixa de desenvolvimento moderado, que são os municípios de Frederico Westphalen e Pinhal. Enquanto 82% dos municípios se enquadraram na faixa de desenvolvimento regular e outros 9% apresentaram baixo desenvolvimento (Caiçara e Gramado dos Loureiros). Frente a esses dados e ao foco de atuação do CODEMAU⁴, nota-se um desencontro das ações em prol do

3 O Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal - IFDM é um indicador elaborado pela Federação das Indústrias do Rio de Janeiro, que aborda, com periodicidade anual e com igual ponderação, três áreas consagradas do desenvolvimento humano: (i) Educação, (ii) Saúde, e (iii) Emprego e Renda. O índice é composto com base em estatísticas públicas oficiais, disponibilizadas pelos Ministérios do Trabalho, Educação e Saúde (IFDM, 2016).

4 O CODEMAU tem como objetivos: promover a participação de todos os segmentos da sociedade regional no diagnóstico de suas necessidades e potencialidades, para a formulação e implantação das políticas de desenvolvimento integrado da região; elaborar planos diretores e estratégicos de desenvolvimento regional; manter espaço permanente de participação democrática, respeitando o pluralismo e resgatando a cidadania, através da valorização da ação política; constituir-se em

desenvolvimento regional. Da mesma maneira, isso remete à dificuldade na articulação dos atores do desenvolvimento que atuam junto ao CODEMAU, como organização, no fomento de investimentos que conduzam a melhorias nos índices de emprego e geração de renda.

No contexto da problemática explicitada, surgem algumas indagações, como: qual(is) seria(m) a(s) percepção(ões) dos membros e gestores do CODEMAU sobre o desenvolvimento regional? Esses atores e gestores possuem a mesma percepção do problema regional? Apesar da atuação do CODEMAU, por que o desempenho da economia regional para dinamizar o emprego e renda se encontra baixo? Qual seria a alternativa de desenvolvimento regional via CODEMAU para reverter a problemática do emprego e renda?

Com base em tais indagações, parte-se da hipótese de que o CODEMAU é capaz de fazer frente e sanar problemas estruturais de emprego e renda na região de estudo. Neste viés, o objetivo geral dessa pesquisa foi analisar o perfil do desenvolvimento na região do Médio Alto Uruguai, seus impasses e alternativas, a partir da atuação do Conselho Regional de Desenvolvimento do Médio Alto Uruguai (CODEMAU).

Especificamente, se analisou:

- a) a percepção dos atores do CODEMAU sobre o desenvolvimento regional;
- b) a atuação do CODEMAU nas ações apontadas por seus gestores para sanar o(s) problema(s) do desenvolvimento regional;
- c) os pontos positivos e negativos das políticas de desenvolvimento regional e a efetividade das suas intervenções no desenvolvimento econômico e humano via IFDM;
- d) a atuação do CODEMAU no quesito emprego e renda para a sua região de abrangência, em seus projetos entre os anos de 2005 a 2015;
- e) as alternativas e ações do CODEMAU no desenvolvimento econômico regional e o impacto dessas ações.

Frente ao exposto, no Capítulo 2, foi discutido o arcabouço teórico sobre o

instância de regionalização do orçamento do Estado, conforme estabelece o art. 149, parágrafo 8º da Constituição do Estado; orientar e acompanhar, de forma sistemática, o desempenho das ações dos Governos Estadual e Federal na região; respaldar as ações do Governo do Estado na busca de maior participação nas decisões nacionais; coordenar, em parceria com o Governo do Estado - SEPLAN, o processo de Participação Popular e Cidadã/Consulta Popular, através das Assembleias Públicas Municipais e Regionais, oportunizando discutir e definir com a comunidade regional as prioridades, às quais serão alocados recursos financeiros e serão inseridos no orçamento Estadual do ano posterior (CODEMAU, 2015).

desenvolvimento regional, bem como as possíveis ações para fomentar o emprego e a renda nas regiões periféricas. Esse capítulo forneceu estrutura e embasamento de informações e referências para a construção da metodologia da pesquisa. No capítulo 3, foi apresentado o CODEMAU e sua área de abrangência, o objeto da pesquisa e o problema regional foram contextualizados a partir da dimensão de dados e informações do Índice Firjan de Desenvolvimento Regional, para melhor compreensão da situação da região de estudo e seu entorno. No capítulo 4 foram apresentados os procedimentos metodológicos que foram adotados para atender aos objetivos geral e específicos e, com isso, responder a hipótese da pesquisa. O Capítulo 5, por sua vez, apresenta os resultados e discussões das percepções dos atores do desenvolvimento da região do CODEMAU, quanto à problemática do emprego e renda. Também se apresentam os dados referentes a pesquisa realizada junto aos gestores do CODEMAU. E, no Capítulo 6 foi abordado informações quanto ao posicionamento das lideranças regionais sobre alternativas e ações para problemática do emprego e renda e os pontos positivos e negativos do trabalho desenvolvido via Conselho de desenvolvimento. Por fim, o Capítulo 7 apresenta as considerações finais relativas a esta pesquisa.

2 DESENVOLVIMENTO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL: DEFINIÇÕES E ELEMENTOS

O termo desenvolvimento configura-se como um processo, o qual carrega consigo a relatividade, pois seu conteúdo está em contínua transformação e embora suas características não sejam necessariamente controversas, a explicação das causas e mecanismos que engendram tais processos certamente o são.

Esse termo também é entendido como um estágio ou um objetivo, o que acaba por assumir funções avaliativas e normativas. Desenvolvimento pode ser definido como sendo um processo positivo de mudanças, que venha a qualificar, adequar e melhorar o entorno, o local, a região. Um processo de mudança estrutural, caracterizado pela dinamização socioeconômica, favorecendo o empoderamento da sociedade civil organizada, na construção da cidadania e de meios inovadores de participação e da inserção social no direcionamento e planejamento do desenvolvimento local e regional (SIEDENBERG, 2012).

Ressalta-se que o conceito de desenvolvimento é, em geral, confundido com o conceito de crescimento, mas é importante ter em mente que desenvolvimento é qualitativo, abarcando questões sociais, econômicas e ambientais. Já o conceito de crescimento possui o viés quantitativo, com foco no econômico. Deve-se compreender suas vertentes, tais como: a globalização, processo de transnacionalização dos espaços econômicos, em sua dimensão quantitativa e a regionalização dos espaços sociais, em sua dimensão qualitativa, a reação socioambiental do desenvolvimento, exercida em consonância com os interesses sociais e ambientais dos atores do desenvolvimento. O conceito de desenvolvimento se configura como um processo positivo de mudanças, no qual há somente duas possibilidades: mudanças quantitativas ou qualitativas. No caso de mudanças quantitativas, o processo se dá pela apropriação e incorporação de elementos pré-existentes levando a uma ampliação ou aumento daquilo que já existe. No caso de mudanças qualitativas, o processo se dá por meio da assimilação, adaptação, escolha e mudança, levando a uma situação mais favorável que a anterior (SIEDENBERG, 2012).

Desenvolvimento é um processo social dos indivíduos, e essas experiências positivas de desenvolvimento, podem e devem ser replicadas às demais regiões. Os indivíduos têm liberdade de escolher modelos de desenvolvimento para sua região,

pois é no exercício da sua cidadania que a sociedade civil participa, e, pode trazer contribuições para o processo de desenvolvimento. Assim, o “desenvolvimento pode ser visto como um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas usufruem” (SEM, 2000, p. 54).

Para esse autor o conceito do processo de desenvolvimento não pode ser avaliado apenas sob uma vertente, em um viés simplista que o conceito de crescimento o fornece, quanto ao Produto Interno Bruto (PIB) e à renda. Pois, a sociedade deve ser conhecedora das suas liberdades de escolhas, de qualidade de vida e inserção social, exemplos estes, que colocam em questionamento uma análise realizada apenas com o viés de crescimento, ao mesmo tempo em que fornece argumentos à teoria do desenvolvimento como liberdade. Ainda, para Sem (2000, p. 18) “o que as pessoas conseguem realizar é influenciado por oportunidades econômicas, liberdades políticas, poderes sociais e por condições habilitadoras, como boa saúde, educação básica, e incentivo e aperfeiçoamento de iniciativas”.

A liberdade de escolha que provém dos acordos institucionais pode ser influenciada pela conduta dos próprios atores do desenvolvimento, com a possibilidade de poder escolher e participar do direcionamento de políticas públicas, e, ainda, do planejamento do orçamento público. Deve-se lembrar das imposições do próprio mercado, que torna restrita a participação, pois para Sem (2000), liberdade de troca e transação é em parte essencial as liberdades básicas que as pessoas têm razão de valorizar. Ainda o autor (2000, p. 20), menciona que “a contribuição do mecanismo de mercado para o crescimento econômico é obviamente importante, mas vem depois do reconhecimento da importância direta da liberdade de troca comerciais”.

Quando refere-se sobre liberdade, deve-se ter em mente a existência das liberdades instrumentais mencionadas, onde Sem (2000) expõe as liberdades políticas, as quais incluem os direitos civis, e referem-se à liberdade de escolha da sociedade sobre o Governo, além dos direitos de fiscalização e crítica dos governantes pela imprensa livre. Como forma de liberdade, há as facilidades econômicas, oportunidade de a sociedade utilizar recursos econômicos para o consumo, produção ou troca. Também há oportunidades sociais que são os serviços básicos de saúde, educação, etc., que permitem melhores condições de vida. Por fim, as garantias de transparência entre as pessoas e as instituições, e a segurança

protetora dos vulneráveis quanto à miséria extrema pela seguridade social e outras medidas que visem às garantias mínimas de sobrevivência.

As medidas tomadas pelos atores do desenvolvimento acabam por permitir que a sociedade busque qualificação e aperfeiçoamento, facilitando o caminho e o acesso às liberdades. Uma sociedade instruída e preparada pode buscar por vagas de empregos melhor remuneradas, e, a utilização da transparência nos processos institucionais públicos e privados gera confiança aos investidores. Com a existência da inserção social, da participação social e da democracia dentro do meio público, pode-se prever que os indivíduos tenham ou busquem a ter suas liberdades, as quais podem vir a impulsionar o desenvolvimento local e regional.

Para Sem (2000), os fins que tornam o desenvolvimento tão importante em vez de se restringir a alguns dos meios, interrelacionados, desempenham um papel relevante no processo. Portanto, o processo de desenvolvimento requer a remoção das principais formas de privação de liberdades, tais como a pobreza do povo e a tirania dos Governos, a carência de oportunidades econômicas e destituição social sistemática. A análise do desenvolvimento precisa se ocupar de objetivos e metas que tornam importantes os ideais das liberdades, mas precisa considerar os encadeamentos empíricos que unem os tipos distintos de liberdade, fortalecendo sua importância conjunta. Essas são relações fundamentais para uma compreensão mais plena do papel instrumental da liberdade.

As liberdades são importantes para o processo de desenvolvimento, mas além do reconhecimento da liberdade há a necessidade de entender a relação que une todas as liberdades, as origens, que fortalecem umas às outras. Conforme Sem (2000), o foco no indivíduo, como ator do desenvolvimento, com oportunidades sociais adequadas, liberdade pode direcionar de forma positiva o destino, e impulsionar o desenvolvimento do meio e do entorno, o qual está inserido. Verifica-se o papel positivo da condição do ator do desenvolvimento de forma livre, sustentável, positiva e construtiva perante a sociedade, no processo de desenvolvimento. Mas, para que este processo complexo das relações sociais e das liberdades ocorra, há necessidade da qualificação e aperfeiçoamento dos indivíduos, direcionando investimentos na melhoria do capital humano, na agregação de valor da qualificação e aperfeiçoamento dos grupos sociais.

Por isso, a necessidade e a importância da discussão, não apenas do conceito e dimensão do termo desenvolvimento em si, mas também das suas

variáveis, como o desenvolvimento socioeconômico.

A capacidade dos atores do desenvolvimento em pesquisar e gerar projetos, demandas e ações que busquem impulsionar o desenvolvimento de uma região, deve-se ao conhecimento agregado de cada indivíduo. Como exemplo, tem-se o capital humano e o capital social. O capital humano é definido como o montante de investimento que uma nação ou indivíduos fazem na expectativa de retornos adicionais futuros (SCHULTZ, 1973).

Já, o capital social são as relações sociais que podem ser revertidas em capital, relações que podem ser capitalizadas a partir dos indivíduos e dos grupos (BOURDIEU, 1983). Ainda salienta-se que capital social se refere também às normas que promovem confiança e reciprocidade na economia (FUKUYAMA, 2001). O capital social é constituído pela confiança compartilhada entre as pessoas, fruto de sua própria interação social. Dessa forma, a existência de capital social em uma comunidade, favorece a união da sociedade e o trabalho coletivo e cooperativo, fomentando o processo de desenvolvimento local e regional.

Ressalta-se que o conceito de desenvolvimento se encontra em várias áreas, e com vários entendimentos e aplicações. Este estudo buscou dar um sentido amplo à sua conceitualização. Para isso, Boisier (2006, p. 69) apresenta sua concepção do conceito de desenvolvimento:

[...] no momento, numa fase de transição entre a antiga concepção, que o assimilava à ideia de crescimento econômico e, por conseguinte, a algo objetivo, quantificável e associado às conquistas materiais, e a nova concepção, que o representa como processo e estado intangível, subjetivo e intersubjetivo, e que está associada mais com atitudes e menos com conquistas materiais.

Nesta nova concepção de desenvolvimento, tem-se em mente que uma vez que as necessidades básicas estejam suprimidas, é possível imaginar que conquistas de ordem material sejam menos relevantes do que a realização pessoal. Para entender a abrangência do conceito de desenvolvimento, é preciso considerar as interações entre os aspectos econômico-social, científico-tecnológico, geoambiental e político-institucional (CASAROTTO FILHO; PIRES, 1998).

O desenvolvimento, quanto à sua esfera social, significa um meio, uma possibilidade do processo para tentar remeter a sociedade a um nível de vida melhor. Para que tal situação ocorra de forma harmônica, é necessário o equilíbrio

entre os recursos naturais, fauna e flora.

Já, quanto à tecnologia e inovação, ocorre por melhorias, adequações e adaptações, essas ocorrem quando são inseridas no meio, transformando o todo, impulsionando o processo evolutivo da sociedade e, com isso, o próprio processo de desenvolvimento. Com a compreensão das características e do conceito de desenvolvimento, facilita a elaboração e a implementação de ações e alternativas de visem impulsionar o processo de desenvolvimento regional.

Tal situação, para Boisier (2001) significa conseguir recolocar o conceito de desenvolvimento em um quadro construtivista, subjetivo e intersubjetivo, valorativo ou axiológico e, com certeza, endógeno. Essa concepção de desenvolvimento considera as atitudes e posicionamento mais do que as próprias conquistas materiais, pois, desde que as necessidades básicas estejam satisfeitas, o processo de desenvolvimento ocorre naturalmente na sociedade, a qual busca aprimorar o meio onde vive. Boisier (2006, p. 69) corrobora ao afirmar que “[...] diretamente dependente da autoconfiança coletiva na capacidade para inventar recursos, movimentar aqueles já existentes e agir em forma cooperativa e solidária, desde o próprio território”. Observa-se que as concepções de desenvolvimento explicitadas até então são dotadas de conotações políticas e práticas, que impulsionam várias ações, e podem ser replicadas em âmbitos local e regional.

De acordo com Boisier (2006), o processo de desenvolvimento passou por uma mudança socioestrutural, delimitado em um espaço territorial (local ou regional), e pela sua própria escala. Assim o processo é caracterizado pelo viés endógeno, ou seja, de dentro para fora, o qual pode ser pela sua autonomia, seu reinvestimento, sua inovação ou pela sua identidade. Tal como, pelo papel dos recursos, especialmente do humano, dos atores do desenvolvimento e dos agentes desse processo de mudança, em especial pelas suas relações, pela cultura existente no recorte territorial, que é fruto da sinergia dos próprios grupos ali inseridos e de cada um dos indivíduos que fazem parte do meio.

Ainda, a temática acerca do processo de desenvolvimento, trata-se de uma questão que deve ser amplamente discutida e divulgada, pois remete a fatores de ordem econômica, política, social, ambiental e cultural da comunidade de um determinado local ou região. Também pode ser interpretada sob inúmeras maneiras, dependendo do caráter ideológico do pesquisador. O fator preponderante levado em conta é o foco em um planejamento estratégico de ordem política que fomente o

desenvolvimento, tanto em esfera local, regional, estadual ou nacional.

Assim, o conceito de desenvolvimento passa a ser considerado não apenas como um processo dinâmico de melhorias e de qualificações, que implica em mudanças, evoluções, crescimento e avanço em várias dimensões, que afetam diretamente toda a sociedade.

Enfim, quanto ao processo positivo e dinâmico de mudanças que é o desenvolvimento, salienta-se que, para sua dinamização, deve ocorrer a abertura de espaços onde a democracia e o exercício da cidadania são fomentados. Tal como, o empoderamento da sociedade civil organizada e das próprias comunidades, isto é, que as regiões assumam um papel ativo e criativo no desenho do seu próprio futuro. Todos esses detalhes indicam a consolidação de um novo paradigma de ação territorial, no qual diálogos, negociações e vínculos contratuais entre os atores do desenvolvimento são uma característica básica e latente (FRIEDMANN, 1999).

2.1 DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E DESEQUILÍBRIOS REGIONAIS

Entre as várias definições para o conceito de desenvolvimento está aquela relacionada ao desenvolvimento econômico, em cuja complexidade está a combinação das dimensões espaciais, sociais e individuais. O desenvolvimento não é um fenômeno a ser explicado apenas economicamente, mas deve ir muito além do grupo de atos e diretrizes que são descritos apenas pela teoria econômica (SCHUMPETER, 1985). Verifica-se que, na própria economia, apenas com seu viés de crescimento, sem a esfera qualitativa do desenvolvimento, acaba por ser influenciada pelas inúmeras mudanças que interferem ao contexto local, regional, nacional. E, que as explicações e orientações do processo de desenvolvimento devem ser procuradas, além das descritas na teoria econômica, em inúmeros pontos e fatores.

Para Schumpeter (1985), o crescimento da economia derivado do crescimento populacional, da renda e da riqueza, faz parte do processo de desenvolvimento. Pois, a simples verificação desse crescimento não resulta em nenhum fenômeno qualitativamente novo, pois tais incrementos são por ele considerados meras mudanças dos dados naturais. O conceito de desenvolvimento econômico é um fenômeno distinto, que pode ser observado no fluxo circular ou na tendência para o equilíbrio. O processo de desenvolvimento é uma mudança

espontânea e descontínua nos canais da fluidez, da perturbação do equilíbrio, que altera e desloca para sempre o estado de equilíbrio previamente existente, pois, para Schumpeter (1985, p. 47-48) “essas mudanças espontâneas e descontínuas no canal do fluxo circular e essas perturbações do centro do equilíbrio aparecem na esfera da vida industrial e comercial, não na esfera das necessidades dos consumidores de produtos finais”.

Na teoria schumpeteriana do desenvolvimento, é o produtor que inicia a mudança econômica promovendo “novas combinações” de meios produtivos, que vão definir uma situação ou um processo de desenvolvimento. Elas consistem no emprego diferente dos recursos produtivos disponíveis no sistema econômico, estando vinculadas, em sua realização, a empresas novas, que não surgem das colocadas às bases de análise da teoria do desenvolvimento econômico (SCHUMPETER, 1985).

Pode-se verificar o constante surgimento de novos empresários, empreendedores individuais já organizados e associados, que influenciam o mercado econômico com novos empreendimentos, concorrendo com as antigas empresas, traçando a situação econômica e influenciando o sistema econômico com um efeito qualitativo. A influência e o impulso mantêm em funcionamento o mercado econômico, o qual necessita de novos bens de consumo, de novos métodos e técnicas de produção, de novos meios de logística, de novos mercados consumidores e fornecedores, e também de novas formas de organização empresarial e industrial, todos impulsionados pelo alto investimento em Pesquisa e Desenvolvimento (P&D) alinhado a inovações tecnológicas.

A relação entre a inovação, a criação de novos mercados e a ação do empreendedor está claramente descrita, pois o produtor que, via de regra, inicia a mudança econômica, e os consumidores, se necessário, são ensinados a desejar novas coisas, ou coisas que diferem de alguma forma daquelas que têm o hábito de consumir. A medida que ocorre a absorção das inovações e das novas tecnologias, ou ainda que modificações e adequações nos produtos e serviços são inseridas no mercado, os mesmos são absorvidos pelo mercado e seu consumo se generaliza, a taxa de crescimento da economia diminui e tem início um processo recessivo com a redução dos investimentos e a baixa da oferta de emprego. A alternância entre prosperidade e recessão, descontinuidade no aumento de produção, é, dentro do contexto do processo de desenvolvimento econômico, um obstáculo periódico e

transitório no curso normal de expansão da renda per capita e do consumo (SCHUMPETER, 1978).

Pode-se perceber que as teorias do desenvolvimento econômico, a exemplo da teoria de Schumpeter, contribuíram para impulsionar o processo de desenvolvimento econômico, alinhando pesquisas a respeito desta vasta área. Entretanto, observa-se para Bresser-Pereira (2006), o conceito de desenvolvimento econômico enquadra-se como um marco histórico dentro do processo de evolução da sociedade, o qual ocorreu em países que realizaram a revolução capitalista e influenciaram no processo de crescimento e desenvolvimento econômico.

O processo de desenvolvimento econômico é caracterizado pelo aumento da produtividade e da renda por habitante, acompanhado pelo processo de acumulação de capital e incorporação de progresso técnico. No seu início, há a tendência de ser automático ou autossustentado. No sistema capitalista os mecanismos de mercado envolvem incentivos para o contínuo aumento do estoque de capital e de conhecimentos técnicos, no entanto as taxas de desenvolvimento não serão iguais para todos, pois, serão variáveis, dependendo da capacidade das nações de utilizarem seus estados e mercados, suas principais instituições econômicas, para a promoção do desenvolvimento (BRESSER-PEREIRA, 2006).

Assim, o processo de desenvolvimento econômico, além de ser um acontecimento histórico, impactando diretamente na melhora da qualidade de vida da sociedade. Sua exatidão ou seu adequado funcionamento depende do planejamento governamental com viés ao desenvolvimento socioeconômico, levando em consideração as questões sociais, políticas, culturais, econômicas e ambientais. O funcionamento depende da interação dos atores do desenvolvimento e dos gestores públicos engajados na busca do crescimento econômico e do desenvolvimento social e econômico do entorno.

Para que o desenvolvimento econômico ocorra, é necessário que as instituições garantam a ordem pública e a estabilidade política, e o bom funcionamento do mercado. Há necessidade da garantia das oportunidades de lucro, que estimulem as empresas a investir e inovar. Portanto, é necessário que o Estado tenha legitimidade e capacidade para formular políticas, cobrar impostos e impor as leis (BRESSER-PEREIRA, 2006).

Então, o desenvolvimento econômico se constitui em dois momentos históricos e está relacionado com o processo de racionalização: primeiro momento, a

racionalidade é o objetivo econômico definido com clareza (o lucro), pela adoção da acumulação de capital como meio de ideias (Revolução Comercial). No segundo momento, a racionalidade se expressa por meio mais racional de alcançar o lucro: a aceleração do progresso torna sistemática a incorporação de novas tecnologias, e o aumento da produtividade passa a ser uma condição de sobrevivência das empresas (Revolução Industrial) (FURTADO, 1961).

Com o desencadear do processo de desenvolvimento econômico, ele tende a ser relativamente automático, na medida em que os procedimentos do mercado ganhem espaço e incentivos para aumentar de capital e de conhecimentos especializados. Não significa que os índices de desenvolvimento socioeconômico serão iguais para todos, pois dependem da capacidade de utilizar os seus meios para promover o desenvolvimento. Também, dependem do direcionamento de políticas públicas do Governo, as quais busquem incentivar a qualificação e a diferenciação, como por exemplo, investimentos em incubadoras tecnológicas e meios para tornar o entorno atrativo a investimentos externos, os quais influenciam no processo de desenvolvimento interno do mercado.

Uma economia dinâmica e competitiva passa a ser uma condição primordial de sobrevivência das empresas e dos meios industriais, os quais influenciam diretamente no processo de desenvolvimento econômico local e regional. A economia dinâmica e competitiva tende a criar novos meios e procedimentos, com inovações e recursos destinados à P&D. Isso requer mão de obra qualificada com conhecimento diferenciado, o que exige dedicação e empenho pelos indivíduos, e o mercado responde com o aumento de renda modificando a esfera social do seu entorno.

O processo de desenvolvimento econômico se configura e alinham meios e caminhos para alcançá-lo. Pois, são os Estados-nação e seus governos que serão condutores do processo de desenvolvimento, pelas instituições para o desenvolvimento capitalista, como a garantia da propriedade e dos contratos, a proteção da indústria nacional, os mais variados sistemas de estímulo ao investimento produtivo e, também, pela institucionalização da educação pública universal que permitirá o aumento da produtividade em toda a economia. São os empresários que irão fazer a diferença pela atividade inovadora, visando obter vantagens monopolísticas principalmente pela incorporação sistemática de progresso técnico à produção (FURTADO, 1961).

Para Bresser-Pereira (2008) o processo de desenvolvimento econômico é um fenômeno, que se relaciona com o surgimento do Estado e dos mercados, e das instituições, estas fundamentais ao novo sistema capitalista. Pois, trata-se de um processo econômico de acumulação de capital e incorporação de progresso técnico, que proporciona aumento da produtividade e, também, o aumento da massa salarial decorrente da necessidade de mão de obra cada vez mais qualificada e com maior custo de reprodução social.

Com o desencadear do processo de desenvolvimento econômico, pode-se verificar a ocorrência de algumas mudanças estruturais, as quais, para Perroux (1977, p. 146), são três: “[...] a) pelo surgimento e o desaparecimento de empresas; b) pela difusão imperfeita do crescimento entre setores e regiões; e c) pelo crescimento desigual dos setores e das regiões”. O crescimento não ocorre de forma uniforme e, sim, em pontos isolados e com vários níveis de intensidade entre os principais pontos que impulsionam o desenvolvimento econômico. Os fatos de empresas nascerem e morrerem são comuns no mercado global, e influencia diretamente na dinamicidade dos recortes territoriais. Taxas elevadas de mortalidade empresarial acabam por não tornar o entorno atrativo a investimentos financeiros. Ao contrário, taxas elevadas de nascimento ou surgimento de novos empreendimentos empresariais chamam a atenção dos investidores e dos próprios Governos a direcionarem políticas públicas para fomentar ainda mais o entorno.

Perroux (1977) defende que o desenvolvimento se processa a partir da dinâmica de desequilíbrios, visto que se manifesta em pontos de ideias de crescimentos com intensidades variáveis, expandindo-se por diversos canais e com efeitos distintos em toda a economia. A pressão para reestabelecer o equilíbrio, após uma onda de desequilíbrios, pode partir do Governo, que geralmente é obrigado a intervir nos setores que não oferecem estímulos à iniciativa privada.

Analisa-se que o surgimento de empresas e o desaparecimento de outras, é decorrente da alta rotatividade do mercado. Algumas empresas surgem inovadoras e dotadas de novas tecnologias, outras, acabam perdendo espaço, por falta de competitividade e investimento em P&D. Ainda, há várias regras no jogo dos mercados econômicos, principalmente quanto à difusão e crescimento de alguns setores em decréscimo de outros. Ressalta-se, o grande volume de investimentos e o grande empenho do próprio mercado, governo e principalmente das próprias regiões, em impulsionar algumas empresas, setores e locais isolados para a

promoção o desenvolvimento.

A difusão imperfeita do crescimento entre os empreendimentos e regiões impulsiona a competitividade, tal como a organização de meios atrativos a investimentos. A competição entre empresas e regiões pode ser muito positiva, com altos valores investidos para a transformação do local, pela qualificação de mão de obra, infraestrutura, inovações, P&D, *clusters* e distritos industriais planejados. Uma gama de setores que se organiza junto aos Governos para tornar o crescimento da região ou de determinado setor uma constância, beneficiando e promovendo o desenvolvimento de todos em seu entorno.

Já o crescimento desigual pode ser relacionado ao fomento e aos altos investimentos direcionados em determinado setor ou região, que acabam movimentando todos ao seu entorno. Para poder se tornar um membro, fornecedor, ou seja, um *stakeholder* dessa indústria ou setor promissor; ou poder se tornar um local (região) fornecedor de mão de obra qualificada e especializada, matéria prima diferenciada e de qualidade, tecnologias de ponta, ou ainda cidades dormitórios, todos esses itens são essenciais para o fomento e manutenção desse local, região ou setor em pleno desenvolvimento econômico. Salientando que o crescimento desigual de alguns setores, e de algumas regiões, é o simples reflexo, não apenas de investimentos, mas também, de uma série de pesquisas, tecnologias e inovações.

O processo de crescimento decorre de muita pesquisa, de tempo de estudo e preparo para organizar os atrativos do próprio setor, e da criação ou reconhecimento da aptidão regional. O processo de reconhecimento ou de criação de uma aptidão ou vocação regional pode ocorrer pelo investimento em qualificação da mão de obra, da melhoria e ampliação da logística, da existência de matéria-prima suficiente e disponível, entre outros inúmeros fatores. Os quais podem ser alocados e organizados para se tornarem atrativos a investimentos, tornando-se possibilidades de aptidão, como o turismo rural, identidade geográfica a exemplo da atração turística do Vale dos Vinhedos no Estado do Rio Grande do Sul.

Os desequilíbrios regionais caracterizam-se pelo que as economias (ou regiões) periféricas potencializam seus recursos escassos. “[...] As desigualdades internacionais e inter-regionais de crescimento são condição inevitável e concomitante do próprio processo de crescimento” (HIRSCHMANN, 1958, p. 36). Com o problema das desigualdades regionais, desponta a conscientização sobre o

papel do Estado e o avanço das técnicas e práticas de planejamento, para promoverem políticas públicas que visem a redução das desigualdades regionais e o reordenamento dos vários territórios. Juntamente, a criação de instituições específicas para a implementação das políticas públicas que visem o desenvolvimento regional de forma harmônica e sustentável.

A adoção de uma política de Estado vinculada ao desenvolvimento econômico, com foco no desenvolvimento das regiões, implica no aumento da aproximação e integração de setores, mercados e da própria sociedade, acelerando o crescimento e desenvolvimento mútuo. O processo de desenvolvimento econômico requer a interação de todos os atores do meio, setores do mercado, para que ocorra a transformação e inserção social, econômica e ambiental, e isso, influencie no processo como um todo, em um círculo virtuoso de investimentos e reinvestimentos.

Hirschmann (1958) afirma que a maneira de avançar é concentrar-se no crescimento desequilibrado. As decisões de investimento deveriam ser tomadas segundo as prioridades e as possibilidades financeiras e tecnológicas, o desenvolvimento não requereria uma gigantesca matriz *ex ante* de investimentos simultâneos necessários, cobrindo todos os setores, mas, seguindo uma sequência de investimentos. O termo desequilibrado provém de investimentos concentrados em um determinado setor, porque em termos de desenvolvimento econômico, as rendas crescentes de outros setores ou regiões são toleradas por algum tempo pelos desfavorecidos através de razões psicológicas.

Ainda para o autor supracitado, o crescimento desequilibrado não contempla a harmonia do crescimento econômico e sim suas dificuldades e contratempos, pois, o equilíbrio é muito mais negativo do que positivo para o desenvolvimento. É justamente o desequilíbrio, com suas inúmeras forças e características que deixam vivas a “circulação do sangue” do crescimento, de modo que a primeira preocupação dos condutores da política de desenvolvimento é procurar “conservar do que eliminar os desequilíbrios” (HIRSCHMANN, 1958, p. 108), uma vez que o desequilíbrio induz o movimento, fazendo com que empresas se beneficiem e criem economias externas umas com as outras.

Quanto ao processo de desenvolvimento econômico, com economias desequilibradas, lembra-se que em países subdesenvolvidos os acessos aos recursos necessários ao desenvolvimento são limitados, pois não há tanta

disponibilidade de inovações tecnológicas e de mão de obra qualificada. O que impossibilita, em primeiro momento, investimentos simultâneos em setores diferenciados do mercado. Um dos recursos mais escassos dentro desse modelo é a qualificação da mão de obra, o que acaba por impossibilitar a tomada de decisões sobre os direcionamentos futuros, por exemplo, a realização de investimentos e a definição da aptidão local ou regional. No lugar de propor um planejamento estruturado e organizado para o direcionamento dos investimentos públicos e privados, o foco das políticas que almejam o crescimento econômico, acaba por direcionar alternativas e estratégias capazes de responder na proporção exigida de cada estímulo, interno ou externo, do entorno local ou regional em que estão inseridos.

Para Hirschmann (1958), o processo que sustenta a teoria do crescimento desequilibrado está centralizado na escolha de atividades chaves, capazes de propiciar a implantação e o crescimento de outras atividades interligadas, por meio de encadeamentos. Os chamados “efeitos de encadeamento prospectivos” (efeitos para frente) e aos “efeitos retrospectivos” (efeitos para trás) dos investimentos. Os efeitos de encadeamento prospectivo onde “toda atividade por sua natureza, não atenda exclusivamente às procuras finais, induzirá a utilizar a produção como inputs em algumas atividades novas” (HIRSCHMANN, 1961, p. 155-156), e surge a indústria-satélite que desfruta de vantagem de localização pela proximidade da indústria principal; emprega como *input* fundamental um produto ou subproduto da indústria principal, e a sua capacidade econômica mínima é menor que a da indústria principal. Já os efeitos de “encadeamento para trás” referem-se aos efeitos que uma dada indústria apresenta de “puxar” o desenvolvimento de outras indústrias, ou seja, estimular a procura de produtos fabricados por outras atividades, situadas em estágios precedentes do processo de produção em si, encorajando os investimentos nestas atividades.

Uma região que tenha uma economia significativa e bem estruturada necessita, para mantê-la, alcançar altos níveis de retornos e rendimentos, ainda, ressalta-se lembrar de que precisa de intensos investimentos internos, dando segurança e suporte para sua própria economia interna, com foco em determinados setores estratégicos do mercado, os quais podem vir a impulsionar os demais, e facilitar o processo de desenvolvimento econômico local e regional.

Pra Hirschmann (1958) no desenvolvimento desses centros, as forças de

mercado provocam pressões, tensões e coerções ao crescimento de regiões próximas ao centro dinâmico, acentuando as desigualdades inter e intrarregionais de crescimento. Assim, viabilizando a promoção do desenvolvimento em áreas estagnadas por meio de investimentos públicos autônomos, beneficiado pelo aumento das receitas fiscais geradas nos centros dinâmicos. Além disso, a região em crescimento pode assimilar parte do desemprego da região atrasada.

2.2 DESENVOLVIMENTO REGIONAL: PROCESSO E MECANISMOS

O processo de desenvolvimento regional é direcionado à sociedade em geral, na qual indivíduos, dotados de sentimento de pertencimento àquela determinada região, buscam a qualificação, o aperfeiçoamento e melhorias contínuas, como formas de alcançarem melhores condições de vida no espaço em que residem.

O desenvolvimento regional não depende tanto de encontrar uma ótima confluência de recursos e fatores de produção quanto de provocar e mobilizar os recursos e aptidões que se acham ocultos, dispersos ou mal empregados no espaço regional. Neste viés, o enfoque passa a ser a mobilização da capacidade e potencial latente em cada região. Atribui-se, assim, um importante papel aos agentes de desenvolvimento, ao Estado, aos Conselhos de desenvolvimento, a quem cabe estabelecer estratégias adequadas e equacionar os desequilíbrios resultantes do processo de desenvolvimento econômico e seus rebatimentos espaciais (HIRSCHMANN, 1961).

Por tratar-se de um processo dinâmico, com várias faces, é importante buscar as possíveis delimitações próprias e as especificidades regionais. O processo de desenvolvimento regional não se apresenta como um estágio, que tem que ser superado ou ainda um modelo a ser seguido. Assim, é necessária uma melhor delimitação e entendimento da amplitude do que seria o processo de desenvolvimento regional.

O processo do desenvolvimento regional é o resultado do somatório do envolvimento direto dos atores regionais, econômicos, sociais e políticos na articulação, concepção, planejamento, execução e análise de um projeto, de uma ação própria, a qual venha a impulsionar o desenvolvimento de uma região. Dessa forma, o desenvolvimento de uma região se deve, então, à transformação do território em sujeito coletivo, um processo de fortalecimento da sociedade civil,

entendida como comunidade, indivíduos e região. Nesta categorização, faz-se fundamental a combinação das dimensões espacial, social e individual (BOISIER, 1996; OLIVEIRA; LIMA, 2003).

Para Siedenberg (2006, p. 72), a utilização do termo desenvolvimento regional,

[...] está associada às mudanças sociais e econômicas que ocorrem num determinado espaço, porém é necessário considerar que a abrangência dessas mudanças vai além desses aspectos, estabelecendo uma série de interrelações com outros elementos e estruturas presentes na região considerada, configurando um complexo sistema de interações e abordagens.

O termo desenvolvimento regional também é associado a um estágio (ou estado temporal) social e econômico de uma região ou país, referindo-se à posição relativa destes, medida pelos indicadores socioeconômicos, em comparação com outras regiões e países (SIEDENBERG, 2006). Ou seja, dentro desse contexto, são explicitadas apenas algumas poucas características de um determinado momento ou recorte temporal do processo de mudanças, as quais podem provocar uma análise errônea do recorte ou período analisado.

Em contrapartida, Dallabrida (2010) expõe que talvez seja equivocado falar em regiões ganhadoras e perdedoras, ou seja, seria mais adequado falar em regiões em processo de desenvolvimento, onde algumas encontra-se em maior dinamismo, com um projeto definido, construído coletivamente, com maior capacidade de proporcionar condições socioeconômicas qualificadas e uma boa qualidade de vida ao conjunto da população. E, outras regiões estagnadas, com menor número de possibilidades de crescimento e desenvolvimento.

Para Perroux (1967), o desenvolvimento regional obedece à lógica do desequilíbrio e das desigualdades regionais, também busca entender as razões para a ocorrência do desenvolvimento desigual no espaço. Sua teoria baseia-se na ideia de que o espaço é uma variável decisiva na explicação do crescimento econômico, e que este não acontece de forma homogênea. Dentro deste debate acerca do processo altamente dinâmico que é o desenvolvimento regional, apresenta-se o processo de desenvolvimento econômico regional. O mesmo acontece quando há uma descentralização do planejamento de políticas públicas, deixando livres os espaços locais e regionais, para fomento, discussão e articulação da sociedade civil

mobilizada acerca desse interesse mútuo de mudanças qualitativas no meio e espaço. Nessa situação, vindo a fornecer o poder de voz aos indivíduos e à própria comunidade local e regional, o poder simbólico consiste, então, “[...] nesse poder invisível que só pode ser exercido com a cumplicidade daqueles que não querem saber que lhe estão sujeitos ou mesmo que o exercem” (BOURDIEU, 2010, p. 7-8).

Esse poder invisível, proveniente das forças dos indivíduos, das classes e dos setores, acaba por influenciar profundamente os rumos de um local ou de uma região. Pois, questões sociais e culturais impactam diretamente na fluidez ou não de um processo positivo de mudanças que o desenvolvimento econômico regional pode vir a proporcionar, quando bem planejado e direcionado a fomentar aspectos positivos de um local ou de uma região, tais como, meios e alternativas para estancar ou sanar suas fragilidades. Nas relações de poder inscritas na realidade ou em um campo social, sustenta-se o compromisso de revelar as formas implícitas de dominação de classes nas sociedades capitalistas, defendendo que a classe dominante não domina completamente e não força seus dominados a se conformarem com a dominação. Defende-se a existência do poder simbólico, mediante o qual, as classes dominantes são beneficiárias de um capital simbólico, disseminado e reproduzido por meio de instituições e práticas sociais, que lhes possibilitam exercer o poder (BOURDIEU, 2010).

Essa simbologia presente na teoria de Bourdieu (2010) é instrumento e também meio para a dominação das classes sociais dominantes sobre as classes menos favorecidas. As produções simbólicas funcionam como instrumentos e meios de dominação porque favorecem a aproximação e integração de todas as classes dominantes, tornando visível a distinção entre elas e as outras classes de dominados. Ainda, favorece a desmobilização das classes dominadas, com intuito de autenticar o exercício do seu poder perante as demais, pelo uso de hierarquias, legitimando as distinções entre a sociedade no espaço que estão inseridos. Todavia, a influência desse poder no recorte de espaço também influencia no processo do desenvolvimento econômico.

Pois, o crescimento ou desenvolvimento econômico ocorre decorrente de variáveis, e uma dessas variáveis são as pressões que as classes influenciam no meio. No poder simbólico de uma classe, setor, indústria, local ou região que influencia no desencadear ou não das ideias de crescimento, entrando em consonância com o pensamento de Perroux (1967), que explica que o

desenvolvimento regional obedece à lógica do desequilíbrio e das desigualdades regionais, e na busca do entendimento sobre as razões para a ocorrência do desenvolvimento desigual no espaço, percebe-se a influência do poder simbólico das classes e/ ou setores de Bourdieu (2010), os quais exercem, por sua vez, influência nas variáveis que favorecem ou não o desenvolvimento econômico regional.

Existem regiões ganhadoras e são elas que conseguem transformar a ação cooperativa intra e interregional no principal elemento integrador do seu processo de desenvolvimento regional. Há regiões ganhadoras e perdedoras, que resultam do dinamismo da interação/integração dos seus agentes regionais de desenvolvimento em torno de um projeto/modelo próprio de desenvolvimento regional. E, não apenas o envolvimento dos atores em projetos que visem o desenvolvimento regional, mas também no direcionamento de políticas públicas, na busca de melhores condições de vida a toda a população (BECKER; WITTMANN, 2008).

Deve-se ter em mente que, hipoteticamente, as diferentes dinâmicas de desenvolvimento regional dependem de uma crescente mobilização, empoderamento e organização social das comunidades regionais, para que os planos e ações traçados sejam viáveis de implantação e dinamização. Percebe-se que a participação política leva ao maior desenvolvimento econômico das regiões. A sociedade organizada é mais participativa politicamente, com isso, mais desenvolvida economicamente. Desenvolvimento regional é um processo de transformação econômica, social e política, cuja dinâmica é originada de dentro para fora, por iniciativa própria desses sujeitos (inovadores tecnológicos e criadores ideológicos) coletivos regionais, e se manifesta nas mudanças estruturais ou qualitativas que um processo de desenvolvimento regional sofre a partir de alterações endógenas (BECKER; WITTMANN, 2008).

As estratégias e alternativas positivas dentro do processo de desenvolvimento regional são relacionadas a estratégias estruturantes de desenvolvimento regional, executada pelo Governo, organizações e instituições das próprias comunidades regionais, como por exemplo, os COREDES no Estado do Rio Grande do Sul. Pois, estas estratégias e alternativas, que são formuladas e executadas pelos próprios sujeitos coletivos regionais, relacionam-se à proposta dos próprios COREDES, através de um planejamento local/regional com a inserção social em amplos debates que propõem-se a alavancar o desenvolvimento da região.

O conceito de desenvolvimento regional proposto por Boisier (1996) demonstra que há três cenários interdependentes e de recente configuração: o cenário contextual, estratégico e o político. Tais cenários se referem a processos econômicos e políticos, e ao processo rotulado de globalização. Nesta concepção, é necessário visualizar a participação da sociedade no planejamento contínuo da ocupação do espaço e na distribuição dos dividendos do processo de crescimento, bem como entender que a formação de blocos regionais pode ser mais um instrumento de estímulo ao desenvolvimento.

Para melhor entendimento do processo de desenvolvimento regional, Boisier (1989) menciona que uma atenção especial deve ser dada a um conjunto de elementos, macro parâmetros, que delimitam o âmbito do planejamento do desenvolvimento regional em termos de sistemas de organização econômica, de estilos de desenvolvimento e dos conceitos dominantes sobre o desenvolvimento econômico.

Para Boisier (1989), relaciona-se o processo de desenvolvimento com o novo cenário contextual, o qual é o resultado da interação de dois notáveis processos, o de abertura externa, impelido pela força da globalização, de compra e venda, da produção e comercialização. E, do processo de abertura interna, por sua vez, impulsionado pela força da descentralização, que enaltece o empoderamento regional. Trata-se de um processo basicamente econômico, e o segundo é um processo político. Ressaltam-se os cenários estratégicos e político: o estratégico leva em conta a configuração de um planejamento estratégico, identificando o meio e a forma de vir a geri-lo, construído a partir da interseção entre novas modalidades de configuração territorial e de modalidades de gestão regional, bem como, a forma como as alternativas, ações e propostas serão tratadas, analisadas e executadas regionalmente. Já o cenário político considera questões políticas, sendo o Estado Nacional e o Governo Regional, seus principais atores, os quais outorgam à comunidade regional um papel destacado na definição de opções políticas pertinentes a cada escala territorial.

O alinhamento dos cenários estratégico e político, elencados e analisados anteriormente, ressaltam a ideia do trabalho conjunto, município, região, estado e nação, que entra em consonância com o modelo hexágono do Desenvolvimento Regional proposto por Boisier (1995), conforme Figura 1.

Figura 1: Modelo do Hexágono do Desenvolvimento Regional



Fonte: Boisier (1995).

O modelo de desenvolvimento regional de Boisier (1995) alinha-se com essa pesquisa, pois, explicita as propostas e demandas de projetos que visem o desenvolvimento regional, o qual, para o seu sucesso pode-se abarcar conceitos sobre a cultura local e regional, considerando indústrias, competitividade, solidariedade, cooperação e auto referência de qualidade. Também leva em conta o seu entorno, mercado e estado, as relações comerciais locais, regionais, nacionais e internacionais. Ainda, tudo que se classifica como entorno, envolve as instituições inseridas no seu recorte, essas cada vez mais modernas, velozes e flexíveis.

O Entorno relaciona-se com tudo o que é externo à região, sendo o meio externo a ela, configurado pela multiplicidade de organismos, sobre os quais não se tem controle, mas com os quais a região se articula necessariamente. Trata-se do mercado em sentido lato, do Estado e do tecido de relações internacionais. Essas últimas aparecem com renovada importância à luz de novos esquemas de cooperação internacional de caráter horizontal, isto é, de região para região (ÁVILA *et al.*, 2013).

O desenvolvimento de uma região organizada não depende apenas da existência dos seis elementos descritos no modelo de Boisier (1995), nem da sua qualidade, mas depende, basicamente, do modo de articulação. Articulado, produzirá o desenvolvimento e ao contrário, se a articulação for difusa vai impedir o

processo de desenvolvimento. Salienta-se que, para ser desenvolvido, o modelo teórico proposto depende de procedimentos de governança participativos e que trabalhem de forma cooperativa com o intuito da implementação e adequação de projetos que visem o desenvolvimento local e regional.

2.3 POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Ao considerar uma região como um recorte territorial com escala e recursos suscetíveis, com níveis desiguais de participação dos atores regionais, portanto a necessidade de políticas públicas de desenvolvimento regional. As políticas públicas de desenvolvimento regional provêm das rupturas ocasionadas no mercado e nas regiões, com tendências normativas, a partir de um nível social ou politicamente indesejável, com sucessivos desequilíbrios da renda per capita ou entre o distinto comportamento de desenvolvimento entre as regiões. Quando o mercado apresenta suas limitações e não consegue atender às demandas do território, o desenvolvimento fica restrito e desse modo, as políticas públicas de desenvolvimento regional surgiram a fim de sanar essa lacuna. As ações dessas políticas buscam a equidade regional, minimizando falhas, e, assim, as políticas tornam os territórios mais competitivos e com maior probabilidade de desenvolvimento (FIGUEIREDO, 2009).

Ainda, as políticas públicas de desenvolvimento regional realizam apoio direto à conjuntura institucional das regiões, com suas diversidades, sustentação, com seus referenciais técnicos, elegendo e formando redes de cooperação entre as instituições, como objetivo dessas políticas, com administrações públicas, sejam elas centrais ou regionais, com elevada eficiência e competência para promover a sustentabilidade do desenvolvimento estratégico e organizacional das instituições (LIMA; SOUZA, 2015).

Para melhor explicar a questão sobre políticas públicas desse âmbito, pode-se mencionar organizações direcionadas à elaboração e construção do planejamento de políticas públicas que visem o desenvolvimento local e regional, como os COREDES no Rio Grande do Sul e as Secretarias de Desenvolvimento Regional (SDR's) no Estado de Santa Catarina. Essas organizações possuem como foco o fomento do processo do desenvolvimento regional, que forneçam alternativas e ações, as quais visem à inserção da sociedade na participação das decisões locais

e regionais. Não existe um conceito unânime referente aos fatores fundamentais ao êxito de uma região, que cresça e se desenvolva sem acarretar elementos como a desigualdade.

Cada região tem um modo de produzir e reproduzir a própria estruturação econômica e social, cuja realidade regional pode ser extremamente diferente de outras regiões. Nesse viés, pode-se dizer que o Estado tem um papel essencial, pois cabe a ele a articulação de soluções para problemas e ordem social e econômica. A pertinência no fomento e no incremento de políticas de desenvolvimento que tragam estabilidade para a localidade ou para a região, cuja principal função do Estado é ser articulador do desenvolvimento local e regional, sanando as fragilidades e enaltecendo as potencialidades, buscando o fomento e a promoção do desenvolvimento local e regional.

2.3.1 Estratégias e Ações de Desenvolvimento Regional

Nos estudos sobre o processo de desenvolvimento regional, parte-se do pressuposto que existe uma força motriz que influencia os encadeamentos produtivos (*linkages effects*) nas demais atividades econômicas. Pensar em desenvolvimento regional é, para Oliveira e Lima (2003), antes de qualquer coisa, pensar na participação da sociedade local no planejamento contínuo da ocupação do espaço e na distribuição dos frutos do processo de crescimento.

Os ocupantes dos espaços, atores do desenvolvimento e compositores das regiões, conhecem de maneira empírica, com mais firmeza, as reais necessidades regionais e suas aptidões, por essa razão, a importância de planejar o desenvolvimento local e regional de maneira cooperativa e integrada com a comunidade regional. Realizar a fusão do estudo científico com a experiência do coletivo é uma possibilidade de planejar o desenvolvimento adequado das regiões.

Já o fenômeno do desenvolvimento econômico pode ser tratado como um acontecimento amplo que implica na elevação dos níveis qualitativos de voto e participação social. Suas proposições expressam as críticas convencionais sobre o processo de desenvolvimento, que colocam a inexistência ou a escassez de alguns pré-requisitos estruturais indispensáveis como sendo os fatores responsáveis pela impossibilidade de se levar adiante um processo de desenvolvimento local ou regional. Busca-se, então, a identificação de um mecanismo capaz de induzir o

desenvolvimento, e acaba por perceber que o mesmo se dá por meio de uma sucessão preestabelecida de etapas, e, superá-las, constitui-se no elemento essencial de sua obtenção (HIRSCHMANN, 1961).

Mas, para ocorrer o desenvolvimento regional, são necessárias ações, estratégias e alternativas. São vários fatores que devem ser considerados na tentativa de estruturar um plano ou um planejamento a se seguir para melhorar a qualidade de vida de uma região. Portanto, no pensamento de Kotler *et al.* (1994) nenhum lugar vai determinar suas estratégias de desenvolvimento regional, utilizar seus recursos, definir seus produtos ou implantar seus planos de uma mesma forma. E, também não se encontrará uma “fórmula mágica” do desenvolvimento, cada realidade e sociedade, detém suas questões particulares e suas motivações para impulsionar ou não o processo de desenvolvimento regional.

Toda região apresenta elementos pitorescos, próprios de sua formação e origem, esses aspectos tornam cada localidade única e com necessidades individuais. Cada local apresenta uma história, cultura, política e lideranças diferentes e sua própria maneira de lidar com as relações entre o setor público e o privado. Por conseguinte, é preciso reconhecer que não existem ideais, doutrinas, receitas ou simples elixires mágicos (KOTLER *et al.*, 1994).

A forma como aplicar a estratégia ou elaborar o planejamento pode seguir princípios fundamentais, baseados em estudos, no entanto, deve ser adaptada de maneira peculiar para cada região. Ainda que a definição de um conceito quanto a uma estratégia de desenvolvimento regional seja difusa, devido ao fato de que cada região possui as suas características próprias, sua aptidão ou falta dela, deve-se salientar que tudo pode ser adequado e/ou mudado para melhor atender às necessidades e expectativas de melhoria de cada local, setor e região. Nesse viés, salienta-se que “uma estratégia formulada com eficácia, ordena, integra e aloca recursos, capacidades e competências de instituições, para que esta possa enfrentar com êxito o seu ambiente” (HITT; IRELAND; HOSKINSSON, 2002, p. 144).

A estratégia pode ser organizada pelos atores sociais do desenvolvimento e lideranças regionais, mas principalmente pode ser aceita e absorvida pela sociedade. Pois, além de ser bem planejada na busca da promoção do desenvolvimento de uma região, a estratégia pode vir ao encontro das expectativas dos indivíduos quanto ao desenvolvimento socioeconômico, por exemplo, de nada adianta querer que o indivíduo estude se não forem atendidas as suas necessidades

básicas.

As ideias e considerações acerca da efetivação de estratégias que busquem o fomento e a promoção do processo de desenvolvimento regional podem prover da própria comunidade regional. Além da inserção e a participação popular da comunidade, pelos meios que possam proporcionar a aproximação da comunidade nas decisões e direcionamento do orçamento e planejamento público, o que implicaria em responsabilidade política administrativa, tal como o uso de técnicas e meios que efetivem a validação dos processos e formulações de políticas efetivas para a promoção desse desenvolvimento local e regional. Para a efetivação dessas técnicas e estratégias, é necessário pleno esforço e parceria com a estratégia regional proposta, priorizando mais os pontos positivos do local e região do que suas fragilidades, privilegiando a discussão e participação social.

É válido ressaltar que, mesmo a participação popular sendo tão importante nesse Processo de Participação Cidadão que ocorre no CODEMAU, grande parcela da população fica alheia à essa responsabilidade. O poder público vai trabalhar com a colaboração da sociedade no momento em que ela se fizer presente e se sentir parte do território, buscando também uma transformação do mesmo. A sociedade pode buscar valer a vontade pública, a qual buscando estruturar-se em itens da avaliação técnica da realidade, embasada em dados e informações, a exemplo do uso de indicadores sociais, para o estabelecimento de decisões coerentes e adaptadas à realidade regional, para orientar os projetos de investimentos públicos e potencializar seus efeitos locais e concentrar-se em esforços em setores cujos efeitos potencializem a geração de emprego e renda em uma região.

Para a realização de uma análise mais aprofundada dessa temática, toma-se por base o conceito de Barquero (2001, p. 119), no qual se explicita o objetivo de uma estratégia de desenvolvimento regional, que é:

[...] converter o território em um entorno inovador, no qual a capacidade empresarial e organizacional, bem como as respostas inovadoras das empresas e dos atores locais, trouxesse resultados positivos no contexto em que compete a cidade ou região. Para tanto, seria preciso dar ênfase as ações que potencializam os pontos fortes e neutralizam os pontos fracos do território. Algumas dessas ações estariam mais voltadas para a inovação, através do fomento à difusão da tecnologia e da interação inovadora envolvendo os atores locais, enquanto outras estariam mais comprometidas com a capacitação empresarial e a organização produtiva do território.

Ainda, para Barquero (2001), são fatores determinantes do desenvolvimento regional, a criação e difusão de inovações no sistema produtivo, a organização flexível da produção, a flexibilidade e o fortalecimento das instituições, a geração de economias de aglomeração e de economias de diversidade nas cidades. Todavia, países em desenvolvimento com grandes extensões territoriais, como o caso do Brasil, aparecem com grandes desigualdades regionais, os quais necessitam de políticas específicas de planejamento para o desenvolvimento, adequadas a cada tipo de situação.

Por ser um país multicultural com miscigenação racial e muito extenso, o Brasil jamais teria condições de aplicar uma política pública padronizada que sanasse, na mesma intensidade, os problemas em cada região. O direcionamento e atenção às particularidades de cada região demonstram a peculiaridade das políticas sociais quando vistas da ótica do desenvolvimento regional. Os mais diferentes locais e regiões podem ser pesquisados com base nas suas características específicas, as quais devem aglomerar os seus atores do desenvolvimento e lideranças regionais, buscando a elaboração de propostas de desenvolvimento regional, de maneira a contemplar e consolidar uma estrutura de crescimento autossustentado com geração de processos de inovadores.

Enfatiza-se a necessidade de se considerar nos modelos de desenvolvimento regional o aspecto de dimensão espacial, isto é, sugerem-se políticas de planejamento para o desenvolvimento regional que atendam aos problemas oriundos dos desequilíbrios setoriais espaciais (TOLOSA, 2001). Para Caldas (2014), o desenvolvimento regional pode ocorrer de duas formas: de forma exógena, que ocorre quando há intervenção de agentes externos à região, e de forma endógena, que basicamente acontece a partir do local.

Todavia, os objetivos propostos nesta pesquisa podem ser relacionados com a teoria do desenvolvimento endógeno, que identifica fatores de produção decisivos, os quais são: capital social, capital humano, conhecimento, pesquisa e desenvolvimento, informação e instituições. Há duas dimensões no desenvolvimento endógeno: o econômico, em que a sociedade empresarial utiliza sua capacidade para organizar os fatores produtivos da região, e o sociocultural cujos valores e instituições servem de base para o desenvolvimento da região (BARQUERO, 1988).

A noção do desenvolvimento endógeno baseia-se na execução de políticas de fortalecimento e qualificação das estruturas internas visando a consolidação do

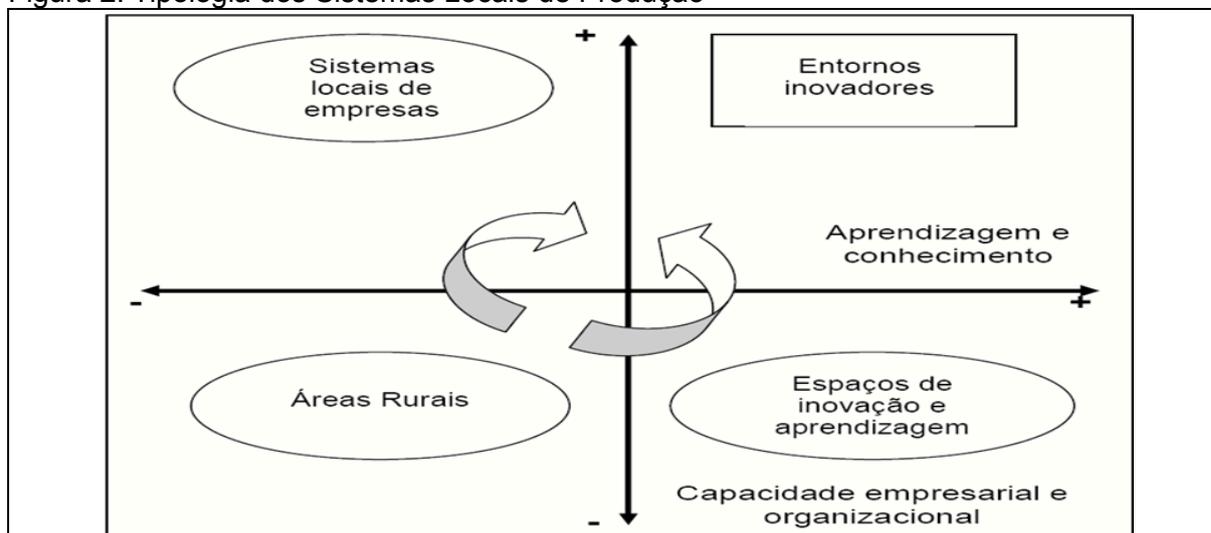
desenvolvimento. Torna-se um avanço da teoria regional, a teoria endógena, por sua vez, considera a importância da sociedade e das relações sociais no processo de desenvolvimento da região (ENGEL; STOFFEL, 2011). O desenvolvimento regional endógeno é definido por Amaral Filho (2001, p. 37) como:

[...] um processo interno de ampliação contínua da capacidade de agregação de valor sobre a produção, bem como da capacidade de absorção da região, cujo desdobramento é a retenção do excedente econômico gerado na economia local e/ou a atração de excedentes provenientes de outras regiões. Este processo tem como resultado a ampliação do emprego, do produto, e da renda local ou da região, em um modelo de desenvolvimento regional definido.

O desenvolvimento regional endógeno e as estratégias que visem esse tipo de desenvolvimento fornecem subsídios à sociedade civil local e aos seus processos de organização e relação social. Permite, com isso, que a região atinja um crescimento equilibrado e sustentado em longo prazo, sem conflito direto com a base social e cultural da região (BARQUERO, 1988).

Aliando o conceito de desenvolvimento endógeno e a noção de sistemas locais de produção com estratégias de desenvolvimento regional endógeno, pode-se propor formular e direcionar políticas públicas, para estruturação de um modelo de tipologia dos sistemas locais de produção, sendo o modelo apresentado na Figura 2 de Barquero (2001), o qual se propõe a diagnosticar as deficiências e carências de uma região, e, com a análise realizada, pode-se formular um planejamento que busque potencializar o desenvolvimento regional de forma sustentada.

Figura 2: Tipologia dos Sistemas Locais de Produção



Fonte: Barquero (2001, p. 65).

Em suma, a estrutura de um sistema local de produção pode abrigar, dentro do seu entorno, um apanhado de empresas e indústrias, com capacidades afins e complementares uma das outras, e de variados portes. Essas empresas e indústrias, por sua vez, atraem fornecedores, investidores e outras indústrias correlatas e de apoio, os *Stakeholders*, cuja presença e importância nos sistemas locais são determinadas por inúmeras forças do mercado. Para que as estratégias de desenvolvimento regional endógeno ocorram dentro da maneira esperada, é necessário o fomento e a criação de um entorno econômico atrativo e favorável à sua aplicação. Onde, seja possível relacionar os recursos disponíveis ou criados em uma região, as aptidões locais e regionais, por exemplo, pode-se citar as indústrias de transformação ou a criação de um ideal educacional.

Reforça-se esse pensamento com a ideia da instalação de uma indústria motriz, a qual poderá impulsionar o desenvolvimento de uma região, quando as mesmas forem apoiadas por políticas que incentivem economicamente a permanência das indústrias. Se o incentivo ocorrer de forma adequada, irá promover a agregação de valor, a produção e a retenção do excedente econômico que é gerado nesta economia local. Este processo pode ter como resultado a ampliação do emprego, dos produtos e da renda local e da região (PERROUX, 1967; NORTH, 1977).

Essa exemplificação de um modelo de desenvolvimento regional endógeno vem a corroborar com os objetivos da presente pesquisa. Pois, se a região precisa se adequar ao meio, primeiramente, é necessário verificar sua vocação ou aptidão, e/ou criar meios e suporte para desenvolvê-la, fornecendo capacitação e investimentos ao capital humano e social. Com o processo de desenvolvimento ocorrendo de forma uniforme e qualitativa no espaço, pode-se criar forças de atração de capital humano especializado, empresas, indústrias, entre outras organizações necessárias para que as estratégias de desenvolvimento regional, endógenas ou exógenas, ocorram e potencializem o local e a região.

Além da existência das potencialidades internas (endógenas), as externas também devem ser levadas em conta, relacionadas a questões exógenas, que vem de fora para dentro da região, através de forças de atração. O desenvolvimento exógeno, de fora para dentro, acontece pela implantação de indústrias ou empresas no local, sendo filiais de outras organizações, que mantém a sua matriz em outra cidade. Em geral, essa implantação é decorrente de algum atrativo local ou regional,

seja pela abundância de matéria prima, mão de obra qualificada, logística, isenção de impostos, incentivos fiscais, etc. Geralmente são organizações de porte médio e grande, e, como não se trata apenas do fator econômico, que vem junto com essa nova organização, elas trazem também, atreladas consigo uma nova cultura e valores, que podem vir a contribuir no desenvolvimento do capital humano e social da região (BARQUERO, 2001).

As políticas de desenvolvimento exógeno, muitas vezes, não geram processos de desenvolvimento sustentáveis, na medida em que o impulso inicial diminui, reduz a capacidade difusora dos investimentos externos. Tal situação tende a se tornar um desenvolvimento mal sucedido. Porque não é aproveitado o potencial local para o desenvolvimento, deixando de auferir ao processo uma estratégia para a ação de desenvolvimento local-regional sustentável (BARQUERO, 2002).

O limite existente para a diferenciação do que é desenvolvimento endógeno de exógeno depende da perspectiva da visão do pesquisador. Mas, indiferentemente do modelo proposto, o papel dos atores do desenvolvimento e das lideranças regionais, quanto a sua atuação e participação são imprescindíveis. Portanto, a percepção vai depender do olhar da análise, se for a partir do local será endógena, se for a partir da região será exógena. Ainda, para ocorrer o desenvolvimento regional vai depender da independência e do empenho desses atores e de toda a sociedade, no direcionamento de políticas públicas que visem impulsionar o regional, que busquem forças para fomentar indústrias e atração de mão de obra qualificada. Também, o empenho na construção e manutenção de instituições de ensino e pesquisa, que disseminem inovações, e Pesquisa e Desenvolvimento (P&D).

Portanto, para a exatidão das ações, alternativas e estratégias de desenvolvimento local e regional, está associado ao nível de empoderamento da sociedade, da existência de capital social, das relações de cooperação e confiança, do capital institucional, das estruturas de governança existentes, bem como da sustentabilidade das próprias instituições existentes na região, promotoras ou não das ações de desenvolvimento local e regional.

2.3.2 Estímulo ao Capital Institucional e as Estruturas de Governança

A noção de capital institucional tem a ver com o conjunto de atributos estruturais que devem estar incorporados às instituições de uma região, como:

capacidade para tomada de decisões rápidas; flexibilidade organizacional/resiliência do tecido organizacional; capacidade de realizar acordos e de desenvolver a inteligência organizacional, de forma a permitir o monitoramento do entorno, além de relacionar-se com outros contextos regionais. As instituições e uma adequada institucionalidade constituem-se como fatores importantes para se estimular o desenvolvimento regional. Os procedimentos adotados são importantes, uma vez que não existe uma correspondência automática entre as instituições e os procedimentos utilizados por ela. Ainda, a análise do conceito de instituição relacionado ao contexto do desenvolvimento regional evidencia o debate em torno da sua importância na pujante do desenvolvimento (BOISIER, 1996).

Em relação à economia institucionalista, esta recorre a aspectos ligados ao caráter da atuação dos atores regionais, na busca de maximizar seus interesses e ao equilíbrio das forças do mercado, onde o rompimento é evidenciado. As instituições realmente importam, tal como o trabalho que elas realizam, e ainda a influência que geram dentro dos mercados e na própria sociedade (NORTH, 1999).

A noção de capital institucional se liga a de profundidade das relações organizacionais da própria região, regidas por regras concertadas, cuja sustentabilidade implica na realização de uma ação ou em alternativa que promovam o desenvolvimento regional, colocando como máxima a inserção social, a cooperação entre os indivíduos e a participação entre as instituições presentes dentro da região.

Para Brose (2000), o processo de desenvolvimento regional depende da interação e sinergia entre fatores econômicos, políticos, sociais e culturais, coordenados por uma matriz institucional que fortalece a união dos atores locais e regionais. Dentre a série de fatores endógenos e exógenos ao local ou à região, também deve ser considerado na análise, as suas potencialidades, fragilidades, e a sua aptidão local e regional ou as várias alternativas para criar possibilidades que possam promover o desenvolvimento. Como exemplo, investimentos em educação, cultura, produção primária, capital social, etc.

Decorrente dessa união de fatores e forças, que buscam impulsionar uma região ao desenvolvimento regional, ressalta-se que as regiões se dinamizam numa escala temporal que inicia com produtos e serviços primários e avança em produtos industrializados. Ao longo do tempo, as regiões que se fortaleceram serão capazes de diversificar a estrutura de transformação e entrarem na exportação de serviços.

De atividades essencialmente agropecuárias, o desenvolvimento regional exigirá que as regiões se tornem especializadas em atividades urbanas (PIFFER, 2011).

Para Piffer (2011) o intuito de fortalecer a dinâmica da economia local e regional, é necessário à implementação de mudanças de ordens econômica e social. Assim, decorrente dessas mudanças, fazer as adaptações e adequações necessárias para a promoção do desenvolvimento local e regional, pelos arranjos institucionais e a participação da sociedade no planejamento do desenvolvimento da região, fomentando a cidadania, a democracia e a governança.

Por mudanças econômicas, entende-se uma transformação que envolve o fator demográfico, ou seja, expande a população criando consumidores e postos de trabalho; que envolve a matriz institucional, que organiza e estrutura a sociedade; e envolve o conhecimento humano, para inovar e aplicar novas técnicas, conseguir novos mercados e gerir o processo de desenvolvimento. Essas transformações propagam-se no espaço e auxiliam na transmissão e na reorganização na matriz econômica regional. O processo de desenvolvimento regional estimulado pelas atividades de base, à medida que incorpora novas tecnologias, cria infraestrutura, gera novas demandas internas e fortalece o arranjo institucional, fomenta economias externas, tais como mercados de bens e de serviços, e possibilita a redução dos custos de transação (NORTH, 1999).

Para Diniz (1995, p. 400) na Governança se propõe a “aprofundar o conhecimento das condições que garantem um Estado eficiente”, essa afirmação remete que “tal preocupação deslocou o foco da atenção das implicações estritamente econômicas da ação estatal para uma visão mais abrangente, envolvendo as dimensões sociais e políticas da gestão pública”. A capacidade governativa seria avaliada pelos resultados das políticas governamentais e também pela forma que o governo exerce o seu poder. Ainda, para Santos (1997, p. 340) a boa governança vem ser “um requisito fundamental para um desenvolvimento regional, que incorpora ao crescimento econômico, equidade social e direitos humanos”.

Dessa forma, os Conselhos Regionais de Desenvolvimento e os Conselhos Municipais de Desenvolvimento tornam-se instrumentos importantes para a promoção do desenvolvimento local e regional. Esse tipo de organização busca favorecer e promover a articulação entre os atores, permitindo, na maioria das vezes, uma participação mais efetiva dos atores locais nas decisões sobre os rumos

de suas regiões. Promove-se, assim, a discussão do planejamento regional, propondo ações e alternativas. Esse diálogo direto com a sociedade impulsiona não apenas a participação, mas também o empoderamento da comunidade, a democracia, cidadania e governança regional. Além disso, muitos problemas locais exigem soluções regionais e vice e versa.

2.3.3 Estímulo ao Capital Humano e Social

O estímulo na geração e capacitação do capital humano e na ampliação do capital social, é fator preponderante para a qualificação da mão de obra e melhorias na qualidade de vida da população. Principalmente, para a agregação de valor e diferenciação perante outros mercados e economias. A qualificação do capital humano é necessária para que o processo de desenvolvimento ocorra, pois é somente pela qualificação que as regiões tendem a crescer e a se desenvolver.

A qualificação do indivíduo por meio da educação é um dos mais importantes meios para a ampliação da produtividade econômica, e, portanto, das taxas de lucro do capital. O conceito de capital humano gerou toda uma concepção tecnicista sobre o ensino e sobre a organização da educação, o que acabou por mistificar seus reais objetivos. Sob a predominância desta visão tecnicista, passou-se a disseminar a ideia de que a educação é o pressuposto do desenvolvimento econômico, bem como do desenvolvimento do indivíduo, que, ao educar-se, estaria valorizando a si próprio, na mesma lógica em que se valoriza o capital. O capital humano, portanto, deslocou para o âmbito individual os problemas da inserção social, do emprego e do desempenho profissional e fez da educação um valor econômico, numa equação perversa que equipara capital e trabalho como se fossem ambos igualmente meros fatores de produção. Além disso, legitima o conceito de que investimentos em educação sejam determinados pelos critérios do investimento capitalista, uma vez que a educação é o fator econômico considerado essencial para o desenvolvimento (SCHULTZ, 1963).

A teoria do capital humano alicerçar-se na concepção que quanto mais qualificação um indivíduo tiver, em decorrência da educação ou do treinamento recebido, mais produtivo ele será mais produtivo. Em outras palavras, de acordo com a teoria do capital humano, quem investisse mais em educação, não só teria rendas mais elevadas como elas seriam mais duradouras. O conceito de capital

humano não se restringiu ao conjunto apontado acima, pois Schultz (1973) propôs a inserção de outras categorias à dimensão, tais como: valores sociais e culturais de uma comunidade, como língua, leis e instituições, nutrição, habilidades e raça. Além disso, chamou atenção para a particularidade de algumas formas de capital humano que influenciam a produtividade dos indivíduos de uma sociedade, ou seja, sua capacidade de ser produzido e reproduzido simultaneamente.

E o grande diferencial é o fomento do capital social, para Putnan (2005), capital social são vantagens do acúmulo de confiança e solidariedade e o papel virtuoso da tradição da comunidade cívica, buscando o sentido do bem comum. O capital social, ou seja, as relações de confiança entre os indivíduos, que proporciona a cooperação e a criação de aglomerações produtivas, também tende a estimular organizações sociais, que propiciam o bem estar público, como a abertura de bibliotecas, espaço recreativo etc., que são necessários para a qualidade de vida da comunidade.

O capital social deve ser entendido como sendo um recurso para os indivíduos, produzido a partir das mudanças das relações interpessoais que facilitam determinadas ações. Além disso, depende da ação individual para a produção de um bem coletivo e é sustentado pelos pilares da confiança e da reciprocidade. Componente primordial nos laços de reciprocidade nos grupos ou comunidades, sendo que sua passagem do nível micro para o nível macro ainda não é identificável pelos instrumentos e análises da ciência social atual (COLEMAN, 1999).

Assim, há a necessidade da abertura de espaços públicos, estimulando a participação e inserção social, para que ocorra a democracia e o pleno exercício da cidadania, os quais devem ser fomentados e disseminados, bem como, o empoderamento dos indivíduos que compõem a sociedade, as comunidades regionais, e principalmente, as próprias regiões.

As regiões, por sua vez, vêm assumindo um novo papel, ativo e criativo, no desenho e planejamento do seu próprio futuro, indicando, com isso, a consolidação de um novo paradigma de ação regional, no qual, diálogos, negociações e vínculos contratuais entre os atores do desenvolvimento regional são uma característica básica. O estímulo do capital social é fator preponderante para que ocorra o desenvolvimento regional. A sociedade, dotada de capital humano e social, ao tomar nas próprias mãos muitas iniciativas que, até então, eram centralizadas pelo Poder Público, descubrem vários canais e atalhos com o exercício da cidadania, e da

participação através deste empoderamento social (FRIEDMANN, 1999).

Para ocorrer o desenvolvimento regional pode haver a participação social, o real exercício da cidadania. Portanto, desenvolvimento regional, como conceito, pode ser entendido como a obtenção de um contexto ou meio que possibilite a qualificação e potenciação do indivíduo, e, principalmente que essa qualificação possa se reverter em pontos positivos em toda a sociedade. Significa recolocar o conceito de desenvolvimento regional em um quadro construtivista, subjetivo e intersubjetivo, valorativo e endógeno, sendo diretamente dependente da autoconfiança coletiva na capacidade para inventar recursos, movimentar aqueles já existentes e agir de forma cooperativa e solidária, desde o próprio território (BOISIER, 2006).

Pois, com a sociedade trabalhando de forma cooperativa e solidária, a disseminação do conhecimento e de novas práticas vai ocorrer de forma plena e constante, decorrente da troca de experiência e da busca da melhoria da qualidade de vida de forma coletiva. Pode-se afirmar que, quanto mais próximo do local que se originou o conhecimento, mais rapidamente será possível aprendê-lo, pois o conhecimento não é somente um fenômeno geográfico, ele é também um fenômeno social (COWAN, 2007).

Isso se alinha à concepção de Saxenian (1996) que explicita que o aspecto de confiança tem sido considerado como fator crítico para o estabelecimento de relações de cooperação e interação, para que se possam superar as incertezas existentes ao longo do processo de inovação. A confiança tem melhores possibilidades de ser promovida em um ambiente comum de proximidade e identidade entre os agentes, em aglomerações locais.

Por fim, o conceito de desenvolvimento dotado de fatores endógenos tem a tendência de ser mais prolongado e constante com a geração da confiança do trabalho de forma cooperativa e participativa, e, as relações de confiança são de suma importância para a promoção do desenvolvimento regional.

2.3.4 Circulo Vicioso da Pobreza

A admissão de fatores não econômicos para a análise do desenvolvimento de países e regiões levou o autor a formular a teoria sobre a causação circular cumulativa. A qual afirma que tanto o desenvolvimento quanto o subdesenvolvimento

são a própria causa e consequência em si, reproduzindo-se continuamente em um ciclo vicioso de subdesenvolvimento ou círculo virtuoso de desenvolvimento. Quanto ao desenvolvimento, os causadores do ciclo vicioso do subdesenvolvimento são os efeitos retardadores gerados por atividades econômicas frágeis e estagnadas, e que este ciclo só poderá ser rompido por meio de efeitos propulsores fortes, capazes de estimular novas atividades econômicas ou retomar as estagnadas, convertendo o ciclo em virtuoso de desenvolvimento. Duas estratégias são apontadas: a primeira, através de planejamento articulado de políticas públicas que possam criar um ambiente atrativo para as atividades econômicas impulsionadoras, e a segunda através da pesquisa e geração de conhecimento, capaz de prospectar, a partir das potencialidades locais, novas atividades econômicas com efeitos propulsores fortes (MYRDAL, 1968).

Muitos estudiosos e pesquisadores, acerca dos problemas que se relacionam a temática do subdesenvolvimento, acabam por fazer referência ao círculo vicioso da pobreza. Chama ainda a atenção para um processo circular acumulativo, que exerce pressão contínua de cima para baixo, processo esse no qual um fator negativo era, simultaneamente, causa e efeito de outros fatores negativos, fomentando o círculo vicioso da pobreza dos indivíduos a ele inseridos e o próprio recorte territorial.

Nurkse (1952) explicita que o conceito do círculo vicioso da pobreza envolve uma constelação circular de forças, que tendem a agir e a reagir interdependentemente de sorte a manter um país em estado de pobreza. Se modo, acaba por reduzir-se a uma proposição truística: “um país é pobre porque é pobre”. Por fim, revela-se, na compreensão desses fatores, que o processo acumulativo, quando não controlado, promoverá desigualdades crescentes.

Para Myrdal (1965, p. 33) o equilíbrio estável é uma falsa analogia onde a ideia imprecisa da causação circular de um processo acumulativo remete-se ao:

[...] método mais objetivo de análise da mudança social, portanto uma visão da teoria. Assim, a asserção de que a noção de equilíbrio estável é normalmente uma falsa analogia que se estabelece quando se formula a teoria que visa a explicar a mudança no sistema social. Em geral, uma transformação não provoca mudanças compensatórias, mas antes as que sustentam e conduzem o sistema, com mais intensidade, na mesma direção da mudança original.

O andamento de um processo social pode ser parado, pois é possível que

ocorram mudanças exógenas, com direção e força necessárias para estabilizarem os pontos problemáticos do sistema. Pois, a posição de equilíbrio estabelecida não é resultado natural do jogo de forças do sistema, assim, tem-se que a posição é instável e qualquer mudança iniciará um novo processo acumulativo de pontos positivos ou negativos que vão acarretar na sua própria tendência a continuar. Para Myrdal (1965) a essência de um problema social envolve um complexo de mudanças interdependentes circulares e acumulativas.

O ideal científico não consiste apenas em decompor os fatores em seus elementos e organizá-los desse modo, mas em dar a cada um deles as medidas quantitativas de sua capacidade de influenciar os outros e de ser influenciado pelas mudanças dos demais elementos dentro do sistema ou por mudanças de forças externas.

O elemento tempo é importante, uma vez que os efeitos de um choque nas diversas variáveis do sistema se projetam diversamente ao longo do eixo do tempo. O aumento no volume do emprego provocará mudanças, quase imediatas, em alguns níveis de educação ou de saúde que se realizam mais lentamente, com retardamento dos seus efeitos sobre outros fatores, ocorrendo assim, um atraso no processo de acumulação total. Quanto à causação circular, deve-se ter em mente que é inútil buscar um fator predominante, um fator básico, tal como um fator econômico. Pois tudo é causa de tudo, de maneira circular e interdependente (MYRDAL, 1968).

O princípio da acumulação enseja efeitos finais de magnitude maior do que os esforços e os custos das reformas. Os efeitos finais cumulativamente ampliados de um impulso ascendente, criteriosamente aplicados aos fatores e aos padrões relevantes, são de certo modo, prova e também índice do desperdício social preexistente. As definições desses conceitos políticos, baseados em premissas de valor explicitam que devem ser formulados em termos dinâmicos de causação circular de desenvolvimento a cumulativo. Este é o princípio segundo o qual é possível a um país subdesenvolvido esperar “levantar-se puxando os cordões dos próprios sapatos” desde que se esforce em cumprir o que Rostow chama de “a decolagem do crescimento estável” e possa fazer o sacrifício de esperar a plena recompensa dos seus esforços (MYRDAL, 1965).

Assim, o desenvolvimento local e regional surge como proposta que pode trazer a melhoria da condição de vida das pessoas a partir de seu próprio entorno e

território. Com o empoderamento, a inserção e a participação dos atores locais do desenvolvimento no planejamento, direcionamento e na execução de projetos de desenvolvimento que privilegiem as potencialidades e capacidades locais e regionais, impulsionando assim o desenvolvimento da região.

2.3.5 Base Econômica Local Diversificada e Fortalecida

Quando a economia de um local, de uma região, de um estado ou país é centralizada e focada em poucas forças motrizes, a sociedade é prejudicada, pois os valores monetários que deveriam circular livremente acabam por ficar concentrados em uma pequena fatia do mercado. Neste viés, percebe-se a extrema necessidade do fomento da economia local diversificada, que priorize e incentive as pequenas indústrias, qualifique a mão de obra local, promovendo com isso, o investimento dos recursos disponíveis na própria região.

Há a necessidade da capacitação regional do capital humano, a agregação de valor da mão de obra, que pode proporcionar grandes saltos de produção. Existe também a necessidade de uma total reestruturação de formações industriais, de forma menos vertical e mais flexível, com sistemas produtivos locais, que reúnam pequenas e médias empresas, coordenadas ou não por agentes centrais, como uma alternativa à grande empresa industrial, hierárquica e gerida em bases tayloristas, procurando obter uma distribuição mais equilibrada da inteligência do sistema (VELTZ, 1994; STORPER; HARRISSON, 1994; OLSON, 1999).

Para que ocorra o desenvolvimento regional de forma uniforme, é necessária uma base econômica local diversificada com várias indústrias, matéria prima, mão de obra qualificada, vários fatores endógenos e exógenos que favoreçam esse tipo de desenvolvimento. Mas, salienta-se os fatores exógenos que também são importantes para potencializar um local ou uma região. Esses fatores podem andar de “mãos dadas” para agregar mais valor e gerar o desenvolvimento regional de forma harmônica e sustentável.

Para que venha a ocorrer a qualificação e diversificação da base econômica da região, é preciso que ocorra a diversificação da produção, qualificação e consolidação da mão de obra, investimentos locais e regionais e fomento das forças de atração, como inovação, tecnologia, pesquisa e desenvolvimento. Além da atração de fatores exógenos, tais como, grandes indústrias, universidades, mão de

obra qualificada, pode haver o apoio e incentivo à abertura de novos negócios, e estímulo à pesquisa e desenvolvimento, por parte das lideranças locais, da força endógena da região.

Todavia, temas regionais passam pelos estudos da convergência de renda entre as regiões, do equilíbrio espacial, das economias de escala, do papel da inovação, e principalmente das distorções geradas pela ineficiente intervenção estatal etc. (KRUGMAN; FUJITA; VENABLES, 2002). Remete-se, com isso, que foi apenas na década de 1980 que ocorreu uma profunda mudança na política econômica, quando as ações dos atores regionais começaram a ter um impacto sobre os processos de crescimento das economias locais. Dessa forma, a política de desenvolvimento regional constitui uma resposta das comunidades locais aos desafios que representavam o fechamento das empresas e o aumento do desemprego (BARQUERO, 2000).

Havia a necessidade da complementaridade das ações de todos os atores do desenvolvimento, instituições e capital humano, estas configuram relações de apoio mútuo entre os atores públicos e privados, baseado na divisão do trabalho: ao governo compete disponibilizar certos bens coletivos que complementam determinados investimentos mais bem possibilitados pela iniciativa privada (EVANS, 1996).

A necessidade de trabalho conjunto entre os atores, a sociedade, o governo, Estado, instituições públicas e privadas, no processo de fortalecimento das potencialidades locais, internas à região, evidenciando a região como um todo. Tanto na sua manutenção, como na sua criação, proporcionando a atração de forças exógenas para o favorecimento e fortalecimento do desenvolvimento regional com equidade.

Diante da complexidade da questão relacionada às políticas de desenvolvimento regional, ressalta-se que não é apenas o trabalho com o capital humano, e sim o fomento do capital social, tão necessário, para a confiança e a cooperação entre os atores do desenvolvimento e as lideranças regionais do entorno. Agregando-se valor diferenciado e promovendo a consolidação ou a criação das bases produtivas locais e regionais que busquem a promoção do desenvolvimento regional.

2.3.6 Indicadores de Desenvolvimento Socioeconômico

Para Wesendonck *et al.* (2015), em meados da década de 1950, o desenvolvimento de países e regiões passou a ser focado e entendido de diferentes maneiras, distanciando-se cada vez mais do conceito de crescimento – um termo mais restrito a aspectos econômicos quantitativos. Surgiu um problema: como medir o desenvolvimento? Com esse distanciamento, surge a necessidade de se verificar variáveis qualitativas, como por exemplo, da qualidade de vida da população. As possibilidades de mensuração sobre os níveis de qualidade de vida de uma população e do próprio desenvolvimento impulsionaram pesquisadores a formular metodologias para tentar medir esse desenvolvimento. A medida da crescente conscientização do conceito de desenvolvimento e da sua importância pela sociedade, tanto no âmbito social, econômico, ambiental e político, os Governos tiveram que fomentar políticas públicas de planejamento do desenvolvimento, para sanar as fragilidades regionais, as quais são expostas pelos indicadores de desenvolvimento, e pelo uso de inúmeros instrumentos, tais como: o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (FIRJAN), Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDESE), entre outros.

O desenvolvimento abrange as questões econômicas, sociais, ambientais e estes aspectos são alicerces para as ideias de crescimento e desenvolvimento, tanto local quanto regional. Portanto, deveria ser considerado como um processo dinâmico de melhoria, que implica em mudança, evolução, crescimento e avanço de várias dimensões que afetam o ser humano (SIEDENBERG, 2006). Mas, foi somente na década de 1970 que os estudos sobre indicadores de desenvolvimento socioeconômico obtiveram maior repercussão no meio científico, quando pesquisadores e instituições (Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional – FMI, por exemplo) se viram desafiados a agregar indicadores de cunho social para medir e validar o desenvolvimento de regiões ou países (WESENDONCK, 2009).

Dessa forma, se tornou comum o uso de indicadores de desenvolvimento socioeconômico para medir e explicitar disparidades socioeconômicas das localidades, regiões, Estados e Países, ampliando e repercutindo a discussão acerca da temática do desenvolvimento local e regional. Para Brasil (2010), os componentes básicos de um indicador são a unidade de medida, a fórmula, o índice

(valor de um indicador em determinado momento), o padrão de comparação, a meta. Assim, para Wesendonck *et al.* (2015) os indicadores de desenvolvimento socioeconômicos são instrumentos para explicitar as disparidades socioeconômicas de um local ou de uma determinada região, tendo estas, uma posição de destaque nas discussões e abordagens sobre o desenvolvimento local e regional.

Indicadores socioeconômicos expressam, na melhor das hipóteses, uma realidade socioeconômica de forma parcial, fragmentada da realidade, pois são somente uma espécie de representantes de um determinado aspecto de uma realidade maior e complexa (JANUZZI, 2003). Assim, para Siedenberg (2003), toda vez que se pretende mensurar desenvolvimento, um indicador recebe a função de expressar quantitativamente este aspecto para poder analisar qualitativamente a situação.

Para Brasil (2010) um indicador de desenvolvimento deve ter duas funções básicas, a primeira é descrever, por meio da geração de informações, o estado real dos acontecimentos e o seu comportamento; e, a segunda é de caráter valorativo que consiste em analisar as informações presentes com base nas anteriores, de forma a realizar proposições valorativas.

As características elementares de um bom indicador de desenvolvimento socioeconômico são: ser simples, dinâmico, sensível, holístico, confiável, participativo e capaz de combinar aspectos gerais com específicos, configurando um arranjo complexo e difícil de ser encontrado ou construído. Quanto à utilização de indicadores: deve-se levar em conta o que será estudado, para poder delimitar qual será o melhor indicador ou os melhores indicadores a serem utilizados dentro do contexto abordado, pois um indicador pode ser insuficiente para expressar a realidade, para diminuir o risco de interpretações e conclusões errôneas. É uma questão de praticidade elencar qual ou quais são os indicadores que serão utilizados em determinada pesquisa, elencando e conjugando o uso de mais que um indicador para a própria análise, caso seja necessário. Deve-se considerar quais indicadores podem ser utilizados para controlar e manipular as políticas e a população, e, ao mesmo tempo, se estas políticas podem fazer uso destes indicadores para distorção e controle dos mecanismos de poder (SIEDENBERG, 2003; JANUZZI, 2003).

Portanto, com base nessa estrutura teórica, pode-se verificar que o processo de desenvolvimento regional somente ocorre com o empenho conjunto da esfera pública, pelos investimentos e direcionamento de políticas públicas, e da esfera

privada. Uma região é composta por inúmeros fatores, que comprometem ou favorecem o seu desenvolvimento, mas, a questão central do desenvolvimento pode ser em relação ao seu capital humano, em sua capacitação e desenvolvimento pessoal e profissional. Porque é o capital humano que torna o meio atrativo a investimentos, por possuir em seu interior capital humano dotado de habilidades e competências para fomentar as aptidões regionais. A capacitação desse capital humano é apenas adquirida por meio da educação, somente com o pleno acesso à educação que os indivíduos poderão vir a transformar o meio em que estão inseridos e potencializar o desenvolvimento regional.

Por fim, enfatiza-se que as liberdades sociais são dadas mediante o empoderamento dos indivíduos e da comunidade regional, com o incentivo à inclusão e à participação do direcionamento de políticas públicas, alternativas e ações para sanar as fragilidades locais e regionais e impulsionar suas potencialidades, garantindo assim o seu próprio futuro, dos seus descendentes e de toda a sua comunidade regional. Ainda, para verificar a possibilidade de aplicação dessas alternativas, aqui desenvolvidas, segue o Capítulo 3 onde estão expostos a contextualização da região de abrangência do Médio Alto Uruguai do Estado do Rio Grande do Sul, a qual é atendida pelo CODEMAU.

3 CONTEXTUALIZAÇÃO DO CODEMAU E SUA ÁREA DE ABRANGÊNCIA

No Brasil, frente às disparidades e necessidades do território, as primeiras experiências de planejamento regional, visando o desenvolvimento, foram implementadas pelo Governo Federal a partir da década de 1930, com foco no crescimento econômico. Ou seja, priorizando a infraestrutura e os elementos voltados ao investimento produtivo (FURTADO, 2009).

As ações de intervenção governamental em prol do desenvolvimento econômico movimentaram os anos de 1930 a 1937, quando foram criados órgãos ligados a um projeto de desenvolvimento industrial: Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio (1930); Departamento Nacional do Trabalho (1931); Conselho Federal do Comércio Exterior (1934); Plano Geral de Viação Nacional e a Comissão de Similares (1934); Conselho Técnico de Economia e Finanças (1937), todos com a função de pensar a organização e o desenvolvimento da indústria nacional (CARRARO; FONSECA, 2003).

Porém, a primeira tentativa real de planejamento do desenvolvimento econômico brasileiro ocorreu no ano de 1938, com a criação do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP). Já entre os anos de 1944 e 1948 foi criado o Plano de Obras e Equipamentos, sucedido pelo Plano SALTE (1949-1954), que tinha por objetivo estimular o desenvolvimento de áreas como Saúde, Alimentação, Transporte e Energia. Na década seguinte, no ano de 1953, fundou-se a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA). A autarquia destinava-se a desenvolver a produção regional e as relações de troca, com o intuito de melhorar os padrões social e econômico da sociedade, além da expansão da riqueza do país (BRASIL, 1953).

Entre os anos de 1956 até 1960, o Governo Federal implantou o Plano de Metas – programa de industrialização e modernização. Nos anos de 1963 a 1965, criou-se o Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social. No final da década de 1960 (entre 1968 a 1970), estabeleceu-se o Plano Estratégico de Desenvolvimento (PED), que diagnosticou o estrangulamento das oportunidades de substituir importações e o alargamento do setor público na atividade econômica, ocupando-se em programar investimentos em áreas estratégicas (MATOS, 2002).

Verificou-se que o processo decisório de investir mantinha relação estreita com as expectativas de crescimento acelerado do mercado. Suas linhas de ação

passaram a agir sobre a demanda agregada, promovendo distribuição de renda com a finalidade de incentivar o nível de consumo e preservar a capacidade de poupança. Mesmo com estilo liberal e regras estáveis, não abreviou a participação do estado na economia. Ainda manteve salários, preços, juros e lucros sob estreita vigilância e ampliou os créditos relativos ao financiamento da dívida pública (BRUM, 1996).

A proposta do Estado na busca de solução para os desequilíbrios regionais passou pela criação das autarquias de desenvolvimento regional. Foi criada a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), pela Lei nº 5.173 de 27 de Outubro de 1966, em substituição à Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA). A SUDAM buscava assegurar a Região Norte como parte do território nacional, que era a mais extensa região brasileira e também a de menor densidade demográfica, sendo de grande vulnerabilidade externa (BRASIL, 1966).

O Brasil começava a pensar no desenvolvimento regional pautado na presença do Estado como agente condutor e planejador desse processo. Da mesma forma que a grande importância do Sudeste para o crescimento econômico do país acabou concentrando os investimentos estatais realizados em sequência, o baixo grau de desenvolvimento das regiões Norte e Nordeste ditou a distribuição dos recursos entre as autarquias para o desenvolvimento de políticas regionais. Isso fica evidente na presença de um fundo constitucional nas leis de criação da SUDAM e Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) (GOULARTI FILHO; GOULART; MESSIAS, 2011).

Na década de 1970, foi criado o Programa de Metas e Bases (1971-1972), e na sequência, a formulação dos Planos Nacionais de Desenvolvimento I, II e III, respectivamente nos anos de 1972-1974, 1975-1979 e 1980-1984. Ressalta-se que entre a ocorrência desses planos foram realizadas outras inúmeras ações que reforçaram os Planos de Metas. Também foram criadas ferramentas que buscavam impulsionar o desenvolvimento socioeconômico do País, a exemplo da criação, durante a década de 1970, das Superintendências de Desenvolvimento do Centro-Oeste (SUDECO) e a da Região Sul (SUDESUL) (MATOS, 2002).

Já no decorrer da década de 1980, o Governo Federal manifestava interesse na promoção do planejamento e do desenvolvimento regional, mas concentrou suas ações em problemas emergentes na época, relacionados, em grande parte, à crise

econômica e ao problema inflacionário. Assim, sob a Lei nº 7.486 de 06 de Junho de 1986, surgiu I Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República (I PND-NR), o qual instalou-se no período 1986 a 1989 com o compromisso de mudar a vida política, econômica e social do país (BRASIL, 1986).

Neste cenário, com a Constituição Federal de 1988, ocorreu o repasse das questões sobre o planejamento e o desenvolvimento socioeconômico do Governo Federal para os Governos estaduais e municipais, gerando a articulação de regiões, visando o seu desenvolvimento econômico e social. Mas, sem ocorrer o repasse de orçamento por parte do Governo Federal para com os Governos estaduais e municipais. Com isso, surgiram as primeiras instituições e organizações locais e regionais de desenvolvimento, que buscavam, através de articulações próprias e vinculadas com os seus Governos estaduais, a promoção do desenvolvimento regional e local. Na década de 1990 ocorreu uma mudança significativa em relação à política nacional de desenvolvimento regional, visto que o Estado brasileiro se viu obrigado, pela promulgação da Constituição Federal de 1988, a redefinir seu papel, uma vez que “[...] deixa de ser o responsável direto pelo desenvolvimento econômico e social pela via da produção de bens e serviços, para fortalecer-se na função de promotor e regulador desse desenvolvimento” (BRESSER-PEREIRA, 1995, p.12).

Dessa forma, para o autor supracitado, os governos estaduais começaram a se estruturar e articular em relação às suas políticas de desenvolvimento, percebendo o espaço deixado pelo governo central, se sentiram desafiados a se estruturarem para preencher esta lacuna, e, com isso, impulsionar o desenvolvimento socioeconômico das diferentes regiões, muitas das quais se encontravam estagnadas.

A experiência da sociedade civil não veio por causa da reforma do Estado, não foi uma relação de causa-efeito, mas de associação, especialmente em decorrência da Constituição que permitiu a discussão acerca das realidades locais e regionais. Assim, as experiências dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento no Estado do Rio Grande do Sul saem na frente quanto à inserção social e empoderamento da sociedade cível em decorrência da participação cidadã.

A experiência dos COREDES no Estado do Rio Grande do Sul, em especial o CODEMAU, é um processo cujo a implementação de políticas públicas buscou uma melhor articulação da sociedade civil e do Estado, em prol da melhoria da qualidade de vida local e do desenvolvimento regional. Todavia, políticas públicas de

desenvolvimento regional visam ações de equidade inter-regional e intraregional em prol do aprimoramento socioeconômico das regiões, por meio da agregação de valores e de inovações, via fomento à pesquisa e o fortalecimento das instituições e de unidades de transformação.

3.1 O CODEMAU E SUA REGIÃO

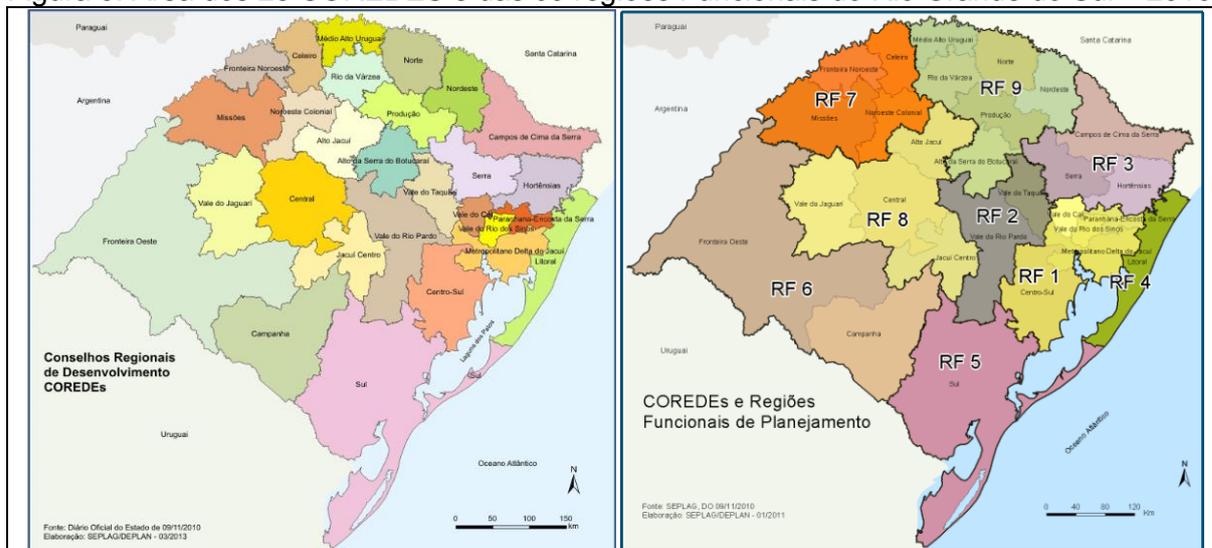
A região de abrangência do Conselho Regional de Desenvolvimento do Médio Alto Uruguai (CODEMAU) está situada no Norte do Estado do Rio Grande do Sul, fazendo divisa com o Estado de Santa Catarina. A região é composta por 22 municípios, 151.357 habitantes, sendo 54,74% residentes no meio urbano e 45,26% no meio rural, segundo a projeção do IBGE para 2015. A região é formada por municípios de pequeno porte, sendo que o mais populoso, Frederico Westphalen, tem cerca de 30 mil habitantes. Frederico Westphalen também é a sede do CODEMAU (IBGE, 2016).

O CODEMAU pertence à Região Funcional de Planejamento⁵ número 09, juntamente com os COREDES das regiões do Rio da Várzea, Norte, Nordeste, Produção e Alto da Serra do Botucaraí. Cabe ressaltar que os COREDES são agregados em 09 Regiões Funcionais de Planejamento.

Na Figura 3 são apresentadas as áreas de abrangência dos 28 COREDES e das nove (9) Regiões Funcionais do Estado do Rio Grande do Sul.

⁵ Segundo o Atlas Socioeconômico do Estado do Rio Grande do Sul (2017), para fins de planejamento, os COREDES, são agregados em 9 Regiões Funcionais de Planejamento. A regionalização foi definida pelo Estudo de Desenvolvimento Regional e Logística do RS - SCP. Rumos 2015, com base em critérios de homogeneidade econômica, ambiental e social e na adequação das variáveis correspondentes para identificação das polarizações, ou seja, do emprego, das viagens por tipo de transporte, da rede urbana, da saúde e da educação superior. A Regionalização dos COREDES e das Regiões Funcionais de Planejamento são as escalas utilizadas atualmente como referência para elaboração do Plano Plurianual e Orçamento do Estado.

Figura 3: Área dos 28 COREDES e das 09 regiões Funcionais do Rio Grande do Sul – 2016



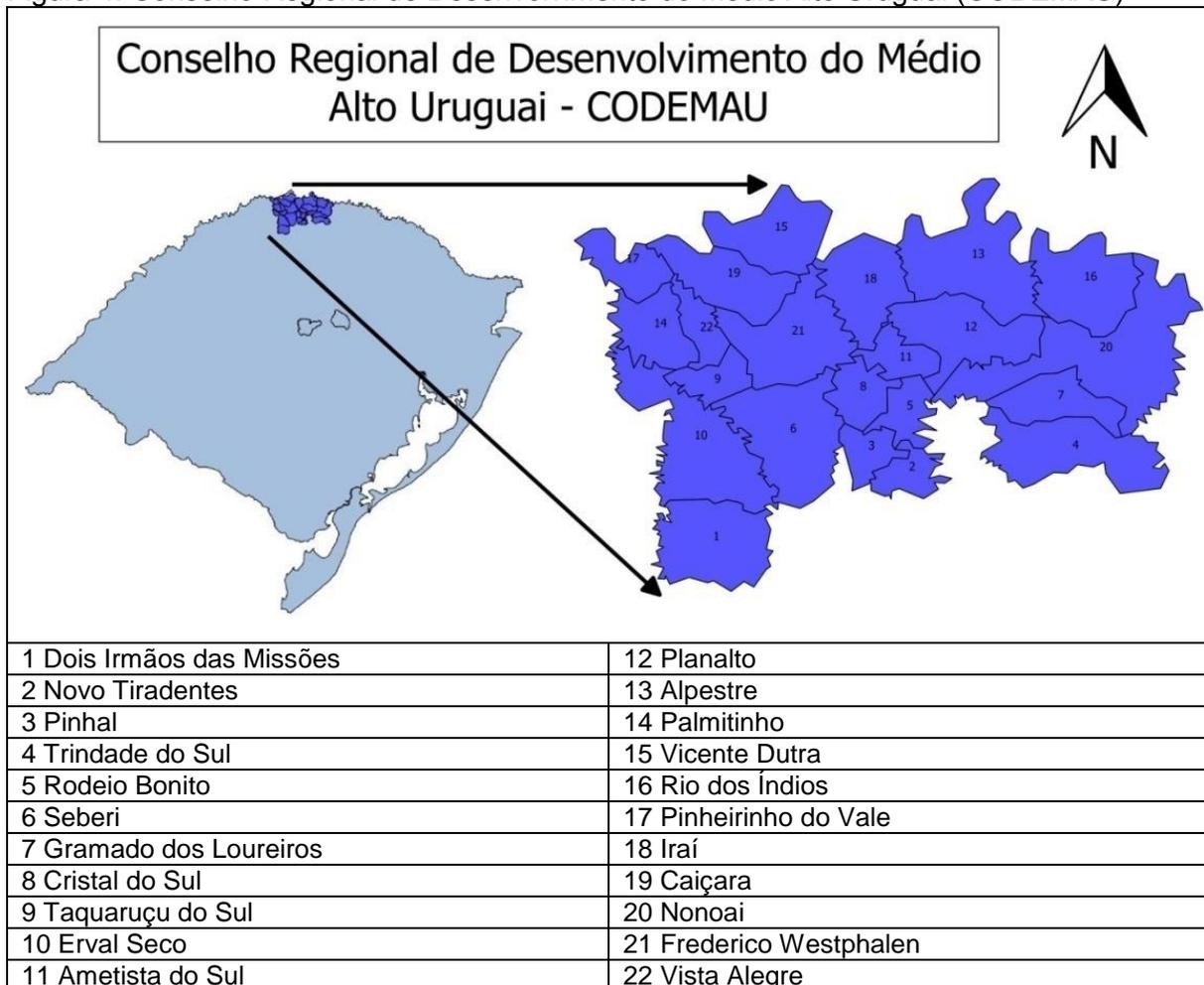
Fonte: Atlas de Desenvolvimento Socioeconômico (2016).

O CODEMAU foi instalado em 1992, sendo organizado e constituído com base na localização geográfica. Participam e são membros os representantes dos Poderes constituídos em nível municipal, estadual e federal, com sede na respectiva região, os representantes das câmaras de vereadores, parlamentares com domicílio eleitoral na região, bem como organizações de natureza pública ou privada, com ou sem fins econômicos, e os Conselhos Municipais de Desenvolvimento (COMUDES⁶) (CODEMAU, 2016).

Os 22 municípios que compõem a região do Médio Alto Uruguai, atendida pelo CODEMAU, seguem apresentados na Figura 4 considerando sua localização e abrangência dentro do Estado do Rio Grande do Sul.

6 Os COMUDES existem desde os anos 1990, os quais foram incentivados e articulados a se constituírem pelo Fórum dos COREDES. Assim, cada município de um COREDE, constitui um COMUDE e o número varia conforme a quantidade de municípios de cada região, a maioria dos COMUDES foram criados a partir de 2003 (ALLEBRANDT, 2010, 2011).

Figura 4: Conselho Regional de Desenvolvimento do Médio Alto Uruguai (CODEMAU)



Fonte: Elaborado pela autora, com base em CODEMAU (2016).

A realidade socioeconômica dos 22 municípios, que compõem o recorte territorial da região do CODEMAU, apresenta disparidades intrarregionais. Essas disparidades são ressaltadas a partir de estudos com indicadores de desenvolvimento socioeconômico, a exemplo do Índice de Desenvolvimento Humano – IDH, o Índice de Desenvolvimento Socioeconômico do Estado do Rio Grande do Sul – IDESE, os quais em outras pesquisas apontaram que o principal ponto deficitário da região do Médio Alto Uruguai é o emprego e renda. Mas o indicador que melhor se enquadrou para realizar a pesquisa sobre o Emprego e da Renda na região foi o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM), o qual é elaborado pela Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (FIRJAN).

3.2 ÍNDICE FIRJAN DE DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL (IFDM)

O Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM) foi criado no ano de 2008 pelo Sistema da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN) para acompanhar a evolução socioeconômica dos municípios brasileiros. O IFDM de um município consolida, em um único número, o nível de desenvolvimento socioeconômico local, por meio da média simples dos resultados obtidos em cada uma dessas três vertentes (IFDM, 2016). A metodologia empregada na composição do IFDM (2016) possibilita determinar se a melhora ocorrida em um município decorre da adoção de políticas específicas ou é reflexo da queda do índice ou subíndice de cada um dos municípios. Conforme explicitado no resumo dos componentes do IFDM no Quadro 1.

Quadro 1: Resumo das variáveis componentes do IFDM por Área de Desenvolvimento

IFDM		
Emprego & Renda	Educação	Saúde
Geração de emprego formal	Matrículas na educação infantil	Número de consultas pré-natal
Absorção da mão de obra local	Abandono no ensino fundamental	Óbitos por causas mal definidas
Geração de Renda formal	Distorção idade-série no ensino fundamental	Óbitos infantis por causas evitáveis
Salários médios do emprego formal	Docentes com ensino superior no ensino fundamental	Internação sensível à atenção básica (ISAB)
Desigualdade	Média de horas aula diárias no ensino fundamental	
	Resultado do IDEB no ensino fundamental	

Fonte: Elaborado pela autora, com base em IFDM (2016), MTE (2016), Ministério da Educação e da Saúde (2016).

Desde 2014 a metodologia do IFDM foi aprimorada para captar os novos desafios do desenvolvimento brasileiro. A nova metodologia buscou padrões de desenvolvimento encontrados em países mais avançados, utilizando-os como referência para os indicadores municipais. Outro ponto importante foi a atualização de metas e parâmetros nacionais. Nesse caso, o ano de referência deixou de ser 2000 e passou a ser 2010. O índice varia de 0 (mínimo) a 1 ponto (máximo) para classificar o nível de cada localidade em quatro categorias de pontos: baixo (de 0 a 0,4), regular (0,4 a 0,6), moderado (de 0,6 a 0,8) e alto (0,8 a 1) desenvolvimento. Ou seja, quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento da localidade (IFDM,

2016).

Conforme o IFDM (2016), a sua revisão metodológica manteve as características únicas e as premissas da metodologia original, que são: 1) acompanhar as três principais áreas de desenvolvimento: (i) Educação, (ii) Saúde, (iii) Emprego e Renda; 2) possuir periodicidade anual, recorte municipal e cobertura nacional dos 5.565 municípios brasileiros; 3) utilizar-se de estatísticas públicas oficiais; 4) permitir comparações absolutas e relativas, identificando se a melhora ocorrida em determinado município decorreu da adoção de políticas específicas para impulsionar o local ou apenas da queda ou ascensão dos demais municípios no ranking, reposicionando-o no ranking de classificação; e, 5) possuir fácil leitura: o índice varia de 0 a 1, sendo que, quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento da cidade.

3.2.1 Dimensão e Variável do Desenvolvimento Econômico

A subárea do emprego e renda do IFDM é composta por duas dimensões: a dimensão Emprego que avalia a geração de emprego formal e a capacidade de absorção da mão de obra local; e a dimensão Renda que acompanha a geração de renda e sua distribuição no mercado de trabalho do município. Cada uma destas dimensões representa 50% do índice de emprego e renda. As fontes de dados são os registros da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) e do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED), ambos do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE), e projeções oficiais de população do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) (IFDM, 2016).

Neste viés, o objetivo da subárea do emprego e renda é captar tanto a conjuntura econômica como as características estruturais do mercado de trabalho do município, nos aspectos formalização do mercado de trabalho local, incorporado na dimensão emprego; e desigualdade, incluído na dimensão renda. Para isso, foram adotados parâmetros internacionais de desempenho no mercado de trabalho, tendo como referência o ano de 2010 (IFDM, 2016).

O quesito emprego é retratado pelas taxas de crescimento do emprego formal no ano base e no último triênio, enquanto a parte estrutural fica a cargo do grau de formalização do mercado de trabalho local, o qual remete a 30% do quesito emprego. Medido da relação entre o estoque de trabalhadores com carteira

assinada e a população em idade ativa do município (IFDM, 2016). A legalização e formalização do trabalho, além de ser um direito do trabalhador, também é fator preponderante para o desenvolvimento regional. A formalização dá ao trabalhador a proteção da seguridade social e lhe possibilita acesso aos direitos fundamentais da legislação trabalhista.

Já o quesito renda é composto pelas taxas de crescimento da renda média no ano base e no último triênio, representando os componentes conjunturais, além de dois indicadores estruturais, sendo: *Gini* da Renda e Massa Salarial. O *Gini* da renda, é um instrumento para medir o grau de concentração de renda em determinado grupo, apontando a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos, que ilustra a concentração da renda no mercado formal de trabalho (IFDM, 2016). Índice de *Gini*, numericamente, varia de zero a um. O valor zero representa a situação de igualdade, ou seja, todos têm a mesma renda. O valor um está no extremo oposto, isto é, uma só pessoa detém toda a riqueza. Na prática, o Índice de *Gini* compara os 20% mais pobres com os 20% mais ricos (WOLFFENBÜTTEL, 2004).

A Massa salarial impacta nas relações de compra e venda, demonstrando o poder de compra de uma população e mede a relevância econômica do município e, seu potencial de servir como vetor de desenvolvimento para outros municípios. Além disso, a Massa Salarial também significa mercado interno, fortalecendo o setor terciário e garantindo melhorias no acesso a bens e serviços de primeira necessidade (IFDM, 2016). A Massa salarial é o resultado do produto entre a remuneração média dos empregados e o número de empregos. Na RAIS, as informações de remuneração excluem o 13º salário. A massa salarial anual é a soma da massa salarial dos 12 meses do ano, acrescido ou não do 13º salário, isto é, o somatório do produto entre a remuneração média mensal pelo número de vínculos empregatícios ativos no mês (MTE, 2016).

3.2.2 Dimensões e Variáveis do Desenvolvimento Humano

O quesito Educação do IFDM é composto por seis indicadores, ele foi idealizado para captar a oferta de educação infantil e a qualidade da educação prestada no ensino fundamental em escolas públicas e privada. 80% do índice refere-se ao ensino fundamental, distribuído entre cinco indicadores: 55% para

indicadores-meio e 25% para indicadores-fim. Por seu poder de influenciar a aprendizagem futura e o mercado de trabalho, o ensino infantil ficou com os demais 20% do índice. Todos os dados são do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), do Ministério da Educação (IFDM, 2016). A avaliação quanto à educação infantil é feita através do percentual de matrículas em creches e pré-escolas em relação ao total de crianças com menos de cinco anos de idade, estimado pela projeção anual do IBGE. Conforme a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) (2011), mais de nove milhões de crianças nessa faixa etária estavam fora da escola, por isso a importância da avaliação quantitativa neste caso.

Quanto à avaliação do ensino fundamental, o foco foi qualitativo, pois 98% da população alvo já estão atendidas. Há cinco indicadores de qualidade da educação prestada no ensino fundamental: i) Taxa de distorção idade-série; ii) Percentual de docentes com curso superior; iii) Número médio diário de horas-aula; iv) Taxa de abandono escolar; v) Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) (IFDM, 2016).

O quesito Saúde do IFDM (2016) refere-se à saúde básica e contempla indicadores de controle de competência municipal. São utilizados os bancos de dados do Sistema de Informação sobre Mortalidade (SIM), do Sistema de Informações sobre Nascidos Vivos (SINASC) e do Sistema de Internações Hospitalares (SIH), todos do Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde do Brasil (DATASUS), Ministério da Saúde. O quesito saúde do IFDM é composto por quatro indicadores com pesos iguais entre eles de 25% cada. A variação dos percentuais significa: i) Percentual de gestantes com mais de seis consultas pré-natal: mede o grau de cobertura do atendimento pré-natal nos serviços de saúde do município. ii) Proporção de mortes por causas mal definidas: permite inferir a qualidade da atenção básica; iii) Taxa de óbitos infantis por causas evitáveis: constituem indicadores indiretos da qualidade da atenção básica à Saúde, dos quais podem derivar medidas de resultado ou de impacto sobre a ação pública como saneamento e campanhas de vacinação. iv) Internações Sensíveis à Atenção Básica: acompanha as internações hospitalares que poderiam ter sido evitadas caso os serviços de atenção básica de saúde tivessem sido efetivos (IFDM, 2016).

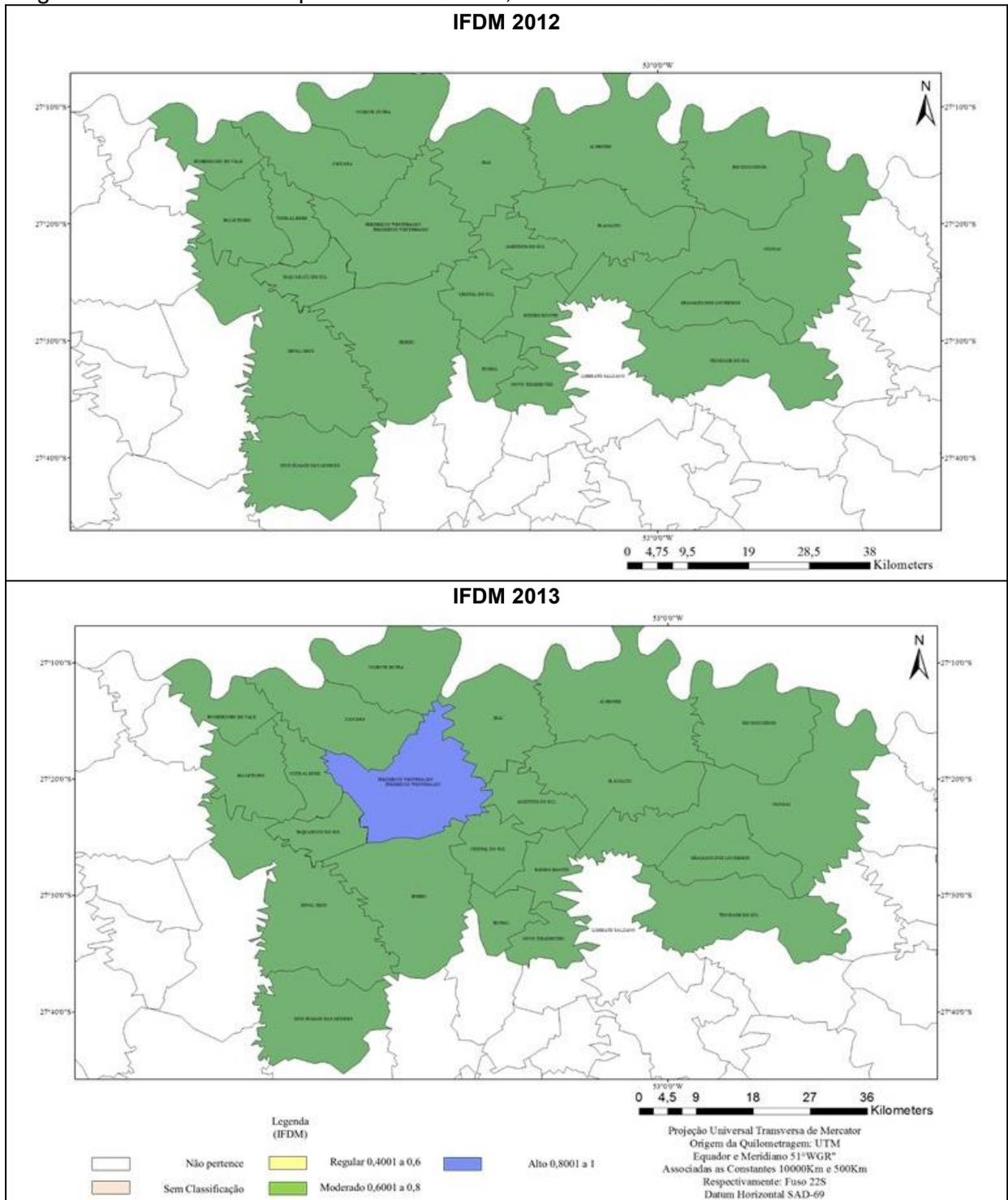
3.3 O INDICE FIRJAN DOS MUNICIPIOS DA REGIÃO DO CODEMAU

Para dimensionar o problema regional na área de abrangência da região do CODEMAU, utilizaram-se médias dos totais dos índices de desenvolvimento do IFDM dos anos de 2012 e 2013, quanto a suas subáreas: i) saúde; ii) educação; e iii) emprego e renda. Assim, o IFDM total de um município consolida, em um único indicador, o nível de desenvolvimento socioeconômico local, por meio da média simples dos resultados obtidos em cada uma dessas três vertentes (IFDM, 2016).

Conforme os dados do IFDM total verificaram-se que, na área do CODEMAU, há mais de 80% dos municípios com desenvolvimento moderado, situação regular quanto ao IFDM total. Destaca-se entre as piores posições do ranking do IFDM total de 2013, o município de Gramados dos Loureiros com a posição 459^o, em relação aos 497 municípios do Estado do Rio Grande do Sul. O município Seberi manteve-se estável quanto ao IFDM total no período analisado, em decorrência dos inúmeros investimentos no município por uma Indústria de grande porte do ramo de transformação de carnes, a qual fornece mil empregos diretos à população local e regional. Ainda, o município de Frederico Westphalen está mais bem classificado com IFDM total de 0,8201 em alto nível de desenvolvimento, considerando-se o município mais dinâmico economicamente.

Na análise comparativa entre os dois últimos anos do IFDM total, 2012 e 2013, alguns municípios da região do CODEMAU aumentaram o nível de desenvolvimento, quanto ao IFDM total, com exceção de Palmitinho e Gramado dos Loureiros. No ano de 2013, ambos os municípios tiveram redução no IFDM total em relação ao ano de 2012, mas mantiveram o mesmo nível moderado. Ainda, 37% dos municípios tiveram uma leve elevação do IFDM total, mesmo assim, não ocasionou uma melhora geral do IFDM total da região, e muito menos na situação mais delicada, da subárea de emprego e renda, a qual é vivenciada pelos 22 municípios que compõem a região do CODEMAU. A comparação segue na Figura 5, onde ilustra-se o IFDM total dos anos de 2012 e 2013 quanto aos 22 municípios do CODEMAU.

Figura 5: IFDM dos Municípios do CODEMAU, anos 2012 e 2013

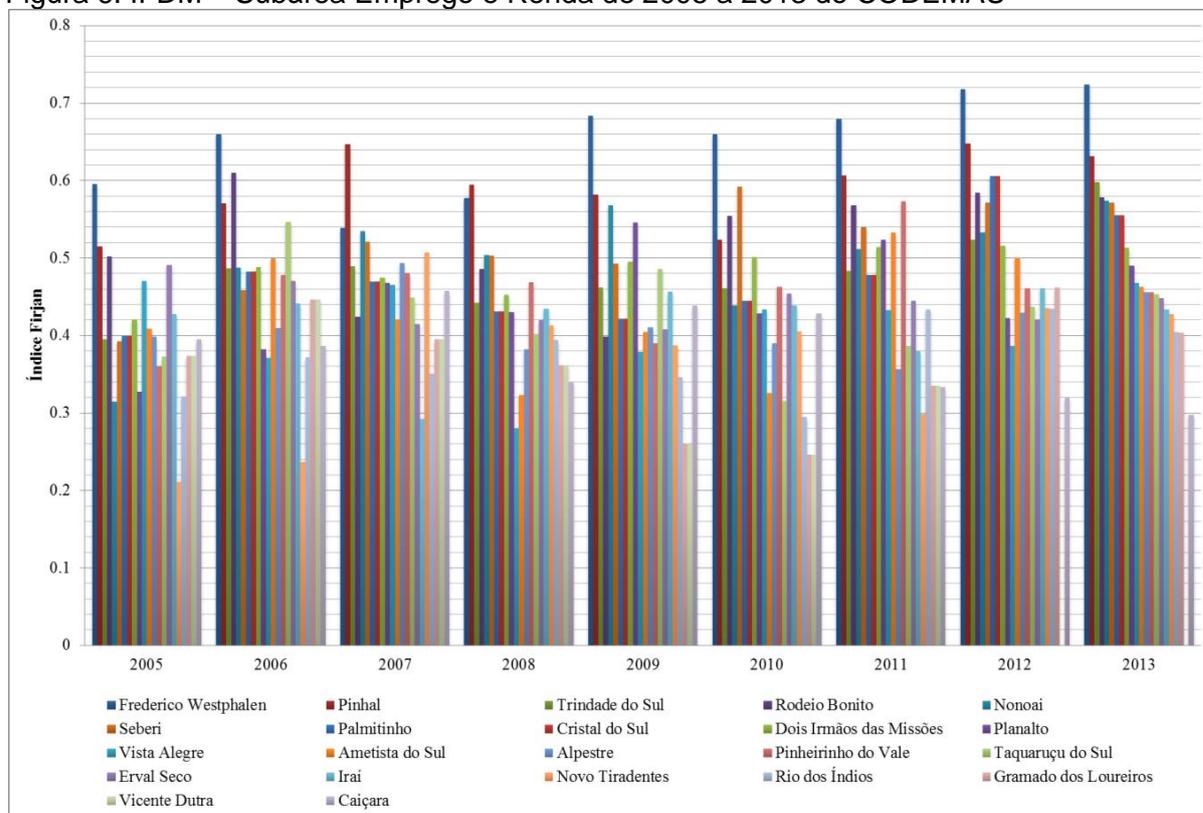


Fonte: Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal, anos de 2012 e 2013 (FIRJAN, 2016).

A partir da análise da situação do IFDM total da região CODEMAU, parte-se a análise da sua subárea de emprego e renda, em que pode-se ressaltar que é a área com maior deficiência, entre os indicadores do IFDM. A problemática fica evidenciada quando se observa a evolução temporal de 2005 a 2013 do IFDM

Emprego e Renda para os 22 municípios que compõem a região do CODEMAU, o qual segue apresentada na Figura 6.

Figura 6: IFDM – Subárea Emprego e Renda de 2005 a 2013 do CODEMAU



Fonte: Elaborado pela autora, com base em IFDM (2016).

Entre os anos de 2005 a 2013, a região do CODEMAU teve apenas 37% dos municípios com crescimento significativo na subárea do emprego e renda, e o único município que ficou estável em decorrência de investimentos financeiros externos foi o de Seberi. Ressalta-se que 60% dos municípios perderam posições quanto a essa subárea no CODEMAU. Mesmo com a melhora em quase todos os municípios quanto à subárea do emprego e renda do IFDM, essa mudança não foi significativa para impactar e alavancar investimentos e/ou direcionamento de políticas públicas que visem o desenvolvimento econômico da região do CODEMAU.

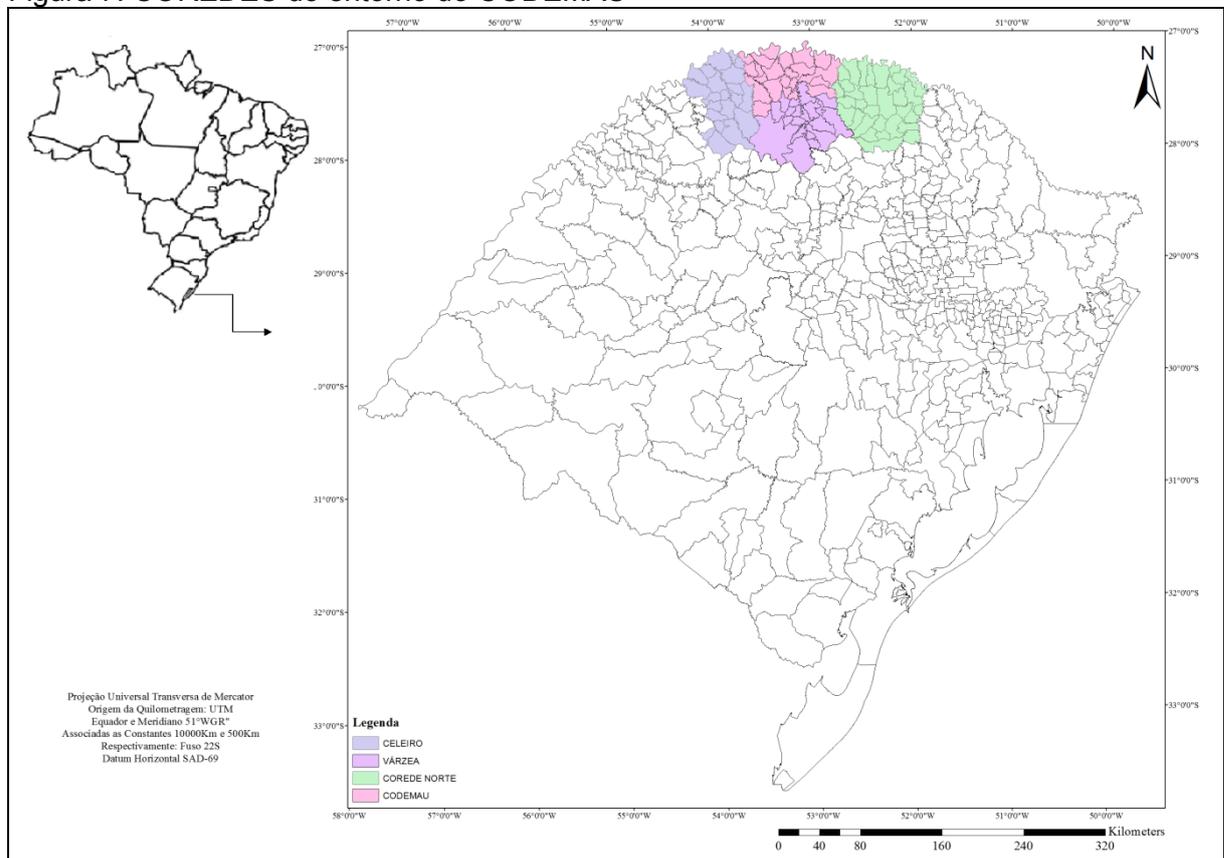
Na subárea do Emprego e Renda, no ano de 2013, nenhum dos municípios do CODEMAU apresentou alto índice de desenvolvimento (0,801 a 1). Apenas 9% encontravam-se com desenvolvimento moderado (0,601 a 0,800), 82% se enquadraram em desenvolvimento regular (0,4001 a 0,600) e 9% dos municípios apresentaram baixo desenvolvimento (0,001 a 0,400). Cabe ressaltar que a situação

se replica em contexto mais amplo, em seu entorno regional.

No entorno regional (Figura 7), ou seja, os COREDES que fazem divisa com o CODEMAU, sendo os COREDES do Rio da Várzea, Celeiro e Norte, possuem situação semelhante a análise realizada no CODEMAU, quanto à evolução de municípios de um ano para outro, onde apenas o COREDE Norte possui destaque por estar um pouco mais desenvolvido que os três demais Conselhos.

Segue a Figura 7 para uma melhor visualização e percepção da proximidade do posicionamento do CODEMAU de mais COREDES ao Norte do Estado do Rio Grande do Sul.

Figura 7: COREDES do entorno do CODEMAU



Fonte: Elaborado pela autora, com base em IFDM (2016).

Tanto em âmbito regional, quanto aos COREDES do entorno, e especificamente a região do CODEMAU, remetem a uma possível falha nas ações e alternativas das políticas públicas que visem o desenvolvimento socioeconômico regional. Presume-se a falta de articulação entre os atores do desenvolvimento, lideranças regionais, gestores do CODEMAU, e do conselho enquanto instituição, para a promoção de investimentos que conduzam a melhorias nos índices de

emprego e geração de renda.

Com base na contextualização da problemática com os dados do IFDM total sobre a situação dos 22 municípios que compõem a região do CODEMAU, percebe-se o resultado pífio do IFDM emprego e renda.

Frente ao exposto, no capítulo seguinte se apresenta o quadro metodológico, que buscou, junto a diferentes autores, a explicação para o método de desenvolvimento desta pesquisa, onde se buscou respostas para estimular à melhoria dos níveis de emprego e renda e com isso a qualidade de vida da população da região do CODEMAU.

4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A ciência tem sua origem em problemas e não propriamente na observação pura e simples. “Não há nenhum problema sem conhecimento; mas não há nenhum problema sem ignorância” (POPPER, 1999, p. 14). Não existe observação pura, pois toda observação é guiada por um interesse, norteada por uma expectativa, impregnada por uma teoria. O problema consiste na discrepância entre as teorias e os dados de observação. Toda teoria fecunda, valiosa, oferece resposta aos problemas para solucioná-los, mas suscita novos problemas (POPPER, 1974). Por isso, essa pesquisa é uma análise hipotética dedutiva, o que determina a necessidade de uma hipótese que deve ser submetida a um teste, a uma prova.

A “observação” é sempre seletiva, pois exige um objeto, uma tarefa definida, um ponto de vista, um interesse especial, um problema. Se os cientistas não tivessem ousado formular hipóteses que ultrapassassem o horizonte do estritamente observável, certamente nenhuma das grandiosas descobertas e invenções teria sido possível. O surgimento e a origem das hipóteses são secundários; importante é saber se as hipóteses são testáveis empiricamente ou não (POPPER, 1974).

O método hipotético dedutivo de Popper (1974) possui dois momentos: o primeiro momento é o da criatividade, da construção, da formulação da hipótese; o segundo é o do teste dessa hipótese. Esse teste deve ser encarado como tentativa de refutação ou falseamento, o que caracteriza o procedimento científico que se define pela busca de hipóteses testáveis e a consequente disposição para procurar refutá-las.

A refutação ou o falseamento podem ser conseguidos pelo levantamento bibliográfico ou documental, de questionários ou de entrevistas.

Para Lakatos (2004, p. 257), o método dedutivo,

[...] tanto sob o aspecto lógico quanto técnico, envolve procedimentos indutivos. Ambos exigem diversas modalidades de instrumentalização e de operações adequadas. Assim, a dedução e a indução podem completar-se mutuamente. Os dois processos são importantes no trabalho científico, pois um pode ajudar o outro na resolução de problemas.

A maior contribuição que uma teoria pode dar ao progresso do conhecimento reside em sua capacidade de elencar e determinar os pontos falhos, ou seja, os

problemas. Porém, o conhecimento não tem origem apenas em problemas, pois esses vão culminar sempre em problemas de maior profundidade e fecundidade (LAKATOS, 2004).

Para Cotrim (2000), o método hipotético dedutivo é responsável por identificar os problemas existentes entre as expectativas e as possíveis teorias. Esses problemas serão testados para que encontrem soluções mais justas e plausíveis da realidade. Quando se testa uma teoria, analisando-a por meio do método hipotético de Popper, busca-se compará-la a outras leis ou a outras teorias referentes à temática em estudo, para assim realizar um falseamento.

Esclarecido o método utilizado, essa pesquisa também fez uso de elementos da pesquisa básica, que visa ao desenvolvimento da teoria e do conhecimento necessários para o constructo teórico. A avaliação de resultados julga a efetividade de um programa ou de um plano para saber se a ideia e/ou a generalização são efetivas ou não e em quais condições, e se poderão avaliar as metas da intervenção. A avaliação formativa se caracteriza pela tentativa de analisar resultados no contexto em que se está trabalhando. Consiste na melhoria ou no acompanhamento para a implantação de planos ou programas. As avaliações de resultados e as avaliações formativas enfatizam as metas da intervenção que o pesquisador propõe, buscando ressaltar os pontos fortes e fracos de um programa ou política. Com isso, é possível analisar a efetividade de intervenções e fazer recomendações para o melhoramento dos processos (ROESCH, 1999).

Este tipo de pesquisa pressupõe que aquilo que se aplica a uma situação sob condições específicas (a região do CODEMAU) também é passível de aplicação em outras situações, pois as pessoas podem utilizar as informações para melhorar o que estão fazendo (PATTON, 1990). Assim, o objetivo da pesquisa está diretamente relacionado à determinação da efetividade de intervenções humanas nos programas e ações, alternativas políticas de desenvolvimento regional configuram-se assim avaliação de resultados.

Além disso, propõe-se especificamente, a avaliar o posicionamento quanto a percepção do desenvolvimento regional pelos atores do desenvolvimento regional e também membros do CODEMAU, tal como averiguar a atuação do CODEMAU nas ações para sanar o(s) problema(s) do desenvolvimento regional apontado por seus gestores, discutir os pontos positivos e negativos das políticas de desenvolvimento regional e a efetividade das suas intervenções, verificar a atuação do CODEMAU no

quesito emprego e renda para a sua região de abrangência e caracterizar as alternativas e ações do CODEMAU no desenvolvimento econômico regional e o impacto de suas ações. Tudo isso implica acompanhamento e aperfeiçoamento destes processos de construção (configurando avaliação formativa).

Essa pesquisa usou além de uma pesquisa de natureza analítico-descritiva, cujo olhar crítico recai sobre as políticas de desenvolvimento regional implementadas na região do CODEMAU, ela promoveu reflexão e debate sobre o desenvolvimento regional. A pesquisa de campo se deu nas reuniões e nas audiências do CODEMAU, durante o “processo de participação cidadã” desencadeado no estado do Rio Grande do Sul a partir de julho de 2015, até seu desencadeamento, em novembro de 2015.

Além de realizar observações, a pesquisa de campo buscou dados e informações para verificar a efetividade das ações desse processo participativo, através de conversas informais, e acesso algumas atas das Consultas Populares anteriores, tal como informações de órgãos e ou secretarias que receberam os benefícios, a exemplo do Corpo de Bombeiros e do Hospital do município de Frederico Westphalen. No que diz respeito aos itens relacionados diretamente ao posicionamento quanto a percepção do perfil de desenvolvimento regional fornecido pelos atores regionais e lideranças que participam do CODEMAU, busca-se testar a hipótese da pesquisa e atender aos seus objetivos específicos.

4.1 COMPILAÇÃO DOS DADOS

Para a realização da coleta dos dados primários, os principais sujeitos com os quais a pesquisadora interagiu diretamente foram atores e lideranças regionais tais como os representantes ou o presidente (Atores Sociais) do CODEMAU, membros do colegiado ou das comissões setoriais (saúde, educação, presidentes de Conselhos Municipais de Desenvolvimento (COMUDES), representantes da Secretaria de Coordenação e Planejamento e o Secretário das Relações Institucionais do Governo Estadual e prefeitos dos 22 municípios da região do CODEMAU.

A coleta de dados primários realizou-se por meio de questionários fechado e entrevistas dirigidas com perguntas abertas (com presidente, coordenadores, idealizadores, secretários (as) e outras pessoas ligadas ao CODEMAU), por meio de

uma pesquisa documental de arquivos disponibilizados pelos próprios COREDES, Fórum dos COREDES/RS e Governo Estadual. Durante essa fase da pesquisa, ocorreu a atuação direta e sistemática da pesquisadora na busca de dados primários e secundários na construção do conhecimento sobre a investigação proposta.

Quanto à fonte dos dados secundários, foi utilizada uma base de informações do Governo do Estado do Rio Grande do Sul, da Fundação de Economia e Estatística (FEE), da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), da Federação da Indústria e Comércio do Rio de Janeiro (FIRJAN) entre os anos de 2012 e 2013. Esses foram os últimos anos disponíveis pelo sistema quanto ao IFDM total e quanto à subárea do Emprego e Renda dos anos de 2005 a 2013. Tais textos abordam a questão articuladora da pesquisa bem como trazem estudos realizados por outros pesquisadores que se dedicam a essa temática. Ainda foi realizado acompanhamento das cédulas de votação dos anos de 2005 a 2015, material esse conseguido por inúmeras solicitações à Secretaria do Planejamento, Mobilidade e Desenvolvimento Regional do Estado do Rio Grande do Sul (SEPLAG), com as demandas eleitas, número de votantes e orçamento da região do CODEMAU, tal como, o acompanhamento do andamento da estruturação das demandas e projetos da Consulta Popular do ano de 2015.

Ressalta-se que a coleta de dados secundários ocorreu durante todo o processo da pesquisa [abril de 2015 a maio de 2016]. O conjunto de dados e de informações obtido por meio dessa coleta de dados primários (questionários e entrevistas) e secundários foi analisado e interpretado de forma a subsidiar as questões fundamentais desta pesquisa. O período da realização da coleta de dados primários foi de julho a novembro de 2015. Ressalta-se que o desencadeamento do Processo de Participação Cidadã, no ano de 2015, ocorreu com atraso em relação anos anteriores. A coleta de dados secundários, também ocorreu ao longo de toda a pesquisa, pois o cruzamento de dados, a construção teórica e a pesquisa documental são necessárias do início ao fim de uma pesquisa.

4.2 ANÁLISE E TRATAMENTO DOS DADOS

Para analisar os dados e as informações da presente pesquisa, oriundos do questionário aplicado aos atores do desenvolvimento do CODEMAU, foi utilizado o método *Delphi*, que é uma técnica para a busca de um consenso de opiniões de um

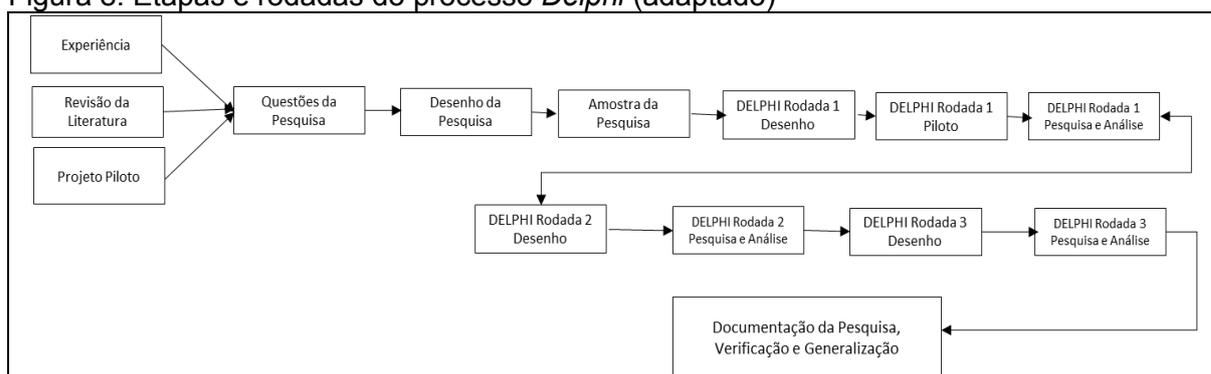
grupo de especialistas a respeito de eventos. A evolução em direção a um consenso obtido no processo representa uma consolidação do julgamento intuitivo de um grupo de peritos sobre eventos futuros e tendências. A técnica baseia-se no uso estruturado do conhecimento da experiência e da criatividade de um painel de especialistas, pressupondo-se que o julgamento coletivo, quando organizado adequadamente, é melhor que a opinião individual (WRIGHT; GIOVINAZZO, 2000).

Esse método não pode ser caracterizado como sendo apenas de apoio à decisão e à análise de ações, políticas e cenários. Na realização da análise do processo, devem-se considerar proposições e opiniões sobre políticas alternativas referentes a uma dada questão.

Para Rowe e Wright (1999), há quatro passos básicos: 1º) anonimato dos respondentes; 2º) representação estatística dos resultados; 3º) repetição de rodadas; 4º) *feedback* de respostas do grupo para reavaliação nas rodadas subsequentes. Apesar de o método levar em conta a subjetividade das opiniões dos especialistas, além da representação qualitativa, é necessária apresentação quantitativa.

Skulmoski *et al.* (2007) propõem um modelo conceitual, o passo a passo, para a aplicação do método Delphi em pesquisas acadêmicas, o qual pode ser observado na Figura 8.

Figura 8: Etapas e rodadas do processo *Delphi* (adaptado)



Fonte: SKULMOSKI *et al.* (2007, p. 3).

No modelo apresentado, para o autor a aplicação do *Delphi* inicia-se considerando três pontos principais: experiência (pesquisador ou objeto), revisão da literatura e estudos-piloto. Estes três pontos reunidos dão origem à questão do presente trabalho, o qual fornecerá elementos para o desenho da pesquisa.

Posteriormente, com o estudo delineado, é o momento de escolher a amostra a ser investigada, selecionando os indivíduos que irão fazer parte da pesquisa.

Os indivíduos escolhidos para validar a percepção do “problema regional” na área de abrangência do CODEMAU tiveram sua plenária composta por lideranças locais e regionais, prefeitos dos 22 municípios que compõem o CODEMAU, representantes dos 22 COMUDES, secretários da agricultura e da saúde municipais, Coordenador da 21ª Secretaria Estadual da Saúde do Estado do Rio Grande do Sul, Presidente do COREDE, representantes das Escolas Estaduais, entre outros.

Outra forma de aplicação do método *Delphi* é a de Mullen (2003), consiste nas seguintes etapas: 1º) aplicação de um questionário, estruturado ou semiestruturado, aos respondentes (painel de especialistas); 2º) coleta das respostas e do questionário original, ou revisado, que circula novamente, frequentemente acompanhado por um resumo anônimo das respostas anteriores; 3º) convite aos participantes do painel para confirmação ou modificação das suas respostas anteriores; 4º) repetição do procedimento por um número de rodadas pré-determinado, até que alguns critérios pré-estabelecidos sejam contemplados; e 5º) possível solicitação aos participantes para que deem esclarecimento ou justificativas para suas respostas.

Diante das proposições, a pesquisa usou o modelo adaptado de Mullen (2003) do método *Delphi*, adequado para atender aos objetivos da presente pesquisa. Este modelo está apresentado no Quadro 2.

Quadro 2: Modelo de *Delphi* aplicado à Pesquisa

Fases/ O que	Quando	Com quem	Como	Por que? Para que?
1ª fase Pré-teste 1ª rodada	1ª Audiência Pública Abril de 2015	Atores do Desenvolvim ento. 86 presentes 41 respostas	70 Questionários semiestruturado com 03 questões articuladoras com base no IFDM emprego e renda	Identificar se os integrantes do Codemau têm a percepção do "real" problema regional apontado pelo IFDM, para estruturação do questionário. Finalidade: verificar a percepção de desenvolvimento regional dos seus atores, quanto a situação do Codemau quanto emprego e renda
2ª fase Validação	Período entre as 2 audiências Período entre audiências	Conferência com dados da FEE, IBGE, IFDM, RAIS, SEPLAG	Sistematização das respostas com os dados secundários. Elaboração de um novo questionário com base nas respostas do 1º questionário. Verificar as teorias.	Identificar propostas e demandas que visem à criação de ações, alternativas e estratégias de desenvolvimento regional. Finalidade: verificar atual percepção dos atores, com os dados da SEPLAG cruzando com a teoria. Ver a repetição das respostas quanto ações e propostas, confrontando dados dos entrevistados como os dados das consultas anteriores.
3ª fase 2ª Rodada	2ª Audiência Pública Maio de 2015	Gestores do Codemau e lideranças regionais. 64 presentes 56 respostas	70 questionários estruturados com base nas respostas do 1º questionário	Verificar se há demandas e ações com foco na geração de emprego e renda. Cruzar os dados com dados da SEPLAG. Analisar o impacto das ações do Codemau, se há demandas direcionada à geração de emprego e renda na última década. Finalidade: verificar a percepção de desenvolvimento regional dos seus gestores, quanto a impasses e a alternativas, a partir do Codemau.
4ª fase Conferência	Período entre a definição da cédula e votação da CP. De junho a novembro de 2015	Codemau Dados Seplag Aporte Teórico Lideranças Regionais 70 entrevistas 50 respostas	Cruzamento: das respostas, dados da SEPLAG da última década. Busca de similaridade entre eles e teoria. 70 roteiros de entrevista	Analisar a percepção do desenvolvimento regional pelos atores do CODEMAU, e a atuação do conselho nas ações para sanar o problema de emprego e renda apontado por atores e gestores. Finalidade: discutir os pontos positivos e negativos das políticas de desenvolvimento regional e a efetividade das suas intervenções. Analisar a atuação do Codemau quanto a emprego e à renda para a sua região e discutir suas alternativas no desenvolvimento regional e o impacto de suas ações.

Fonte: Elaborado pela autora (2015), com base em Mullen (2003).

Para atender à primeira fase, quanto à elaboração e à estruturação do questionário de pesquisa, foi aplicado um Pré-Teste de Questionário, na primeira audiência pública do Processo de Participação Cidadã com os atores do desenvolvimento regional do CODEMAU presentes no dia 22 de julho de 2015 na sede do CODEMAU em Frederico Westphalen.

Nessa ocasião, os presentes responderam às indagações iniciais desta pesquisa, as quais se apresentam no Quadro 3. Os seguintes questionamentos foram aplicados aos participantes da plenária do CODEMAU.

Quadro 3: Pré-teste das Questões Aplicadas na 1ª Audiência Pública

PRÉ-TESTE DE QUESTIONÁRIO - 1º Rodada da Pesquisa	
1ª	Dos quesitos abaixo, qual você considera o mais agravante na região de abrangência do CODEMAU? Quanto à sua percepção por ordem de importância elenque: (1) Para o mais importante. (2) para o segundo mais importante. (3) para o menos importante (<input type="checkbox"/>) Emprego e renda; (<input type="checkbox"/>) Educação; (<input type="checkbox"/>) Saúde;
2ª	Qual foi a principal falha do CODEMAU para sanar o problema por você apontado no primeiro quesito?
3ª	Quais seriam as ações e alternativas de desenvolvimento regional via CODEMAU para reverter a problemática apontada na primeira questão?

Fonte: Elaborado pela autora (2015).

A partir dessas respostas, foi preparado um segundo questionário, mais objetivo e direcionado, com o intuito de validar as respostas e fornecer subsídios para a discussão com os atores e as lideranças do CODEMAU. Para a análise, foi feito o cruzamento de dados oriundos dos questionários disponíveis pelo CODEMAU e dos documentos da SEPLAG, que possui arquivados todos os documentos das últimas consultas, como cédulas de votação, relatórios de demandas eleitas, número de votantes, percentual de votantes manuais e pela internet, tal como os valores destinados a cada demanda. Desses últimos documentos mencionados a pesquisadora conseguiu as informações referentes às demandas votadas, ao número de votantes e aos valores repassados, não obtendo a informação se as demandas haviam ou não sido executadas e/ou implementadas.

Com o cruzamento dos dados, foi feita uma nova rodada de questões, ou seja, elaborou-se um novo questionário, subsequente ao primeiro, com o intuito de ser mais objetivo e direcionado. Além disso, o intuito era validar as respostas do primeiro questionário (Pré-Teste) proposto e fornecer subsídios para a discussão com as lideranças do CODEMAU na busca de sanar as primeiras problemáticas evidenciadas nas respostas.

Segue, no Quadro 4, o modelo do segundo questionário aplicado aos gestores do CODEMAU, o qual fez uso das respostas dos atores do desenvolvimento aplicado no Pré-Teste, com o propósito de fechar as opções apontadas pelos atores e lideranças regionais.

Quadro 4: Questionário para a 2ª Rodada

Proposição de questões para a 2ª rodada de questões Validação das respostas do questionário – Pré-Teste.	
1ª	<p>A maioria dos integrantes da plenária do CODEMAU considerou o problema do "Emprego & Renda" na região do CODEMAU como o mais grave. Você concorda?</p> <p>() Sim. () Não.</p>
2ª	<p>Qual foi a principal falha do CODEMAU para sanar o problema de "Emprego & Renda"? Aponte por ordem de importância, 1ª, 2ª, 3ª, 4ª, 5ª, 6ª e 7ª.</p> <p>() Falha do governo estadual, pois esta não consiste numa responsabilidade do CODEMAU.</p> <p>() Falta de repasse de recursos (verba) públicos direcionados ao problema em questão.</p> <p>() Falha das lideranças do CODEMAU na busca de soluções;</p> <p>() Falta de iniciativa das lideranças do CODEMAU na busca junto ao Governo de verbas e execução de projetos.</p> <p>() Falta de fomento e estímulo à participação da sociedade nas discussões, audiências, plenárias sobre o desenvolvimento regional. E falta de divulgação local e regional das audiências.</p> <p>() Falta de investimentos em áreas específicas que possam fomentar ou impulsionar outras áreas.</p> <p>() Não sabe responder ou desconhece a atuação do CODEMAU.</p>
3ª	<p>Qual seria a melhor ação, alternativa ou estratégia de desenvolvimento regional via CODEMAU para reverter a problemática de emprego e renda na região? Aponte por ordem de importância, 1ª, 2ª, 3ª, 4ª, 5ª, 6ª, 7ª, 8ª e 9ª.</p> <p>() Mais recursos do Governo do Estado para a região.</p> <p>() Responsabilizar o Governo do Estado pelo desenvolvimento local e regional.</p> <p>() Reestruturação e viabilização da BR 386, sendo a grande pujante do desenvolvimento.</p> <p>() Investimento em saúde e suas complexidades (ex.: oncologia, hospitais regionais);</p> <p>() Investimento em educação de base.</p> <p>() Ações ou alternativas na promoção da geração de emprego e capacitação da mão de obra.</p> <p>() Ações focadas na atuação e no papel do CODEMAU quanto articulador de políticas públicas.</p> <p>() Alternativas que incentivem participação, divulgação e fomento da Consulta Popular, com destaque ao papel das lideranças regionais.</p> <p>() Não sabe responder ou desconhece quais seriam as ações necessárias.</p>

Fonte: Elaborado pela autora (2015).

Ressalta-se que este segundo questionário foi elaborado a partir das respostas dos atores do desenvolvimento regional presentes na primeira audiência pública. Portanto, trata-se de métodos de análise e de tratamento de dados (1º questionário "Pré-Teste" e 2º questionário) para o desenvolvimento e o aprofundamento da pesquisa em questão. Os dados obtidos foram sistematizados em percentuais e serão apresentados nos capítulos de análise de dados desta tese.

Quanto às entrevistas realizadas com as lideranças regionais, essas foram operacionalizadas e sistematizadas pela autora, com o intuito de qualificar as respostas, identificando os pontos fortes e fracos das ações do CODEMAU, e as alternativas e ações plausíveis via CODEMAU para reverter à problemática evidenciada pelo IFDM subárea emprego e renda. Além do uso dos

disponibilizados pela Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), que ajudou a fundamentar e evidenciar a situação da região do CODEMAU quanto a questão do emprego e renda.

Para a realização da entrevista foram disponibilizados 70 roteiros de entrevista, dos quais houve o retorno de 50 roteiros respondidos pelos atores do desenvolvimento e lideranças regionais. Todas as respostas foram transcritas sem nenhum tipo de identificação, gerando, assim veracidade as respostas dos roteiros de entrevista.

Os dados primários mencionados serão apresentados e analisados nos capítulos 5 e 6 que seguem em análise, salienta-se que as respostas são oriundas das duas rodadas de questionário estruturados pelo método *Delphi*, buscou-se também, através das respostas dos roteiros das entrevistas a confirmação ou a reafirmação do posicionamento dos atores do desenvolvimento, lideranças regionais e gestores quanto à problemática evidenciada do emprego e renda na região do CODEMAU.

5 O POSICIONAMENTO DOS ATORES QUANTO O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO REGIONAL DO CODEMAU

O capítulo cinco está organizado em duas subseções para melhor apresentar os dados oriundos dos dois questionários aplicados aos atores do desenvolvimento e aos gestores do CODEMAU e a demais lideranças da região do CODEMAU. Frente ao exposto buscou-se apresentar de forma padronizada para melhor entendimento do leitor a apresentação das subseções a seguir.

5.1 A PERCEPÇÃO DOS ATORES DO DESENVOLVIMENTO QUANTO AO PROBLEMA REGIONAL DO CODEMAU

Os dados apresentados neste capítulo foram coletados por meio de rodadas do método *Delphi* sobre o desenvolvimento econômico regional do CODEMAU. A cada rodada demonstrou-se a percepção dos atores e demais lideranças regionais. A estrutura do questionário elaborado veio ao encontro das premissas apontadas pelo IFDM e os entrevistados ressaltaram que a subárea do emprego e renda é fator crucial para a região do CODEMAU.

A primeira rodada de questões aplicadas aos atores regionais ocorreu na primeira audiência pública do CODEMAU no mês de julho de 2015. Nessa rodada, foram entregues 70 questionários aos presentes, dos quais 41 preencheram esses questionários. Com isso, 44% dos respondentes salientaram que a questão do emprego e renda foi o elemento com pior desempenho, sendo o principal entrave ao desenvolvimento da região de estudo.

Quanto à relação à percepção dos atores em relação ao problema do desenvolvimento econômico da região, a questão emprego e renda foram escolhidas em 44% como quesito mais agravante, seguido da educação com 42% e saúde com 37%, por ordem de importância. Salienta-se que as respostas dessa primeira rodada vieram ao encontro da problemática apresentada anteriormente pelo IFDM. A percepção quanto ao desenvolvimento econômico do CODEMAU e suas carências apontadas pelos indicadores estão em consonância, pois as fontes (IFDM e percepção dos atores) demonstraram que realmente é o emprego e renda o quesito com maior carência e que impede o pleno desenvolvimento da região.

Neste capítulo são apresentados os resultados das rodadas junto aos atores do desenvolvimento regional, ou seja, os participantes do CODEMAU.

5.1.1 Emprego e Renda: Percepção dos Atores

Ao se observar os resultados do IFDM e sua evolução, pode-se presumir a suposta falha do CODEMAU em relação ao direcionamento de propostas que busquem sanar esse impasse. Assim, foi questionada aos participantes do CODEMAU qual a opinião sobre a questão do emprego e renda.

O resultado da primeira rodada apontou que a questão do emprego e renda foi o elemento com pior desempenho nessa estrutura de análise, pois nas duas rodadas de questionamentos, com 44% na primeira rodada e 91% na segunda, foi salientado que o emprego e renda é a principal falha do CODEMAU. Também foi evidenciado por meio do IFDM - Emprego e Renda a situação delicada do CODEMAU, reforçando as respostas das duas rodadas de questionários.

Menos de 1% dos atores do desenvolvimento, quando questionados sobre qual seria a principal falha do CODEMAU para sanar o problema por eles apontados no primeiro quesito dos questionários, manifestaram que desconhecem o papel e/ou trabalho do COREDE. Esse resultado demonstra uma situação curiosa: o questionário foi aplicado em plena assembleia do CODEMAU. Nessa assembleia supunha-se haver pessoas que são consideradas como conhecedores do trabalho realizado pelo CODEMAU, e demais cidadãos que trabalham em prol do desenvolvimento da região, estes considerados como atores do desenvolvimento, representantes de instituições e órgãos da sociedade regional.

Dos demais respondentes, 4% expuseram que a principal falha não é somente responsabilidade do CODEMAU, mas do Governo do Estado do Rio Grande do Sul. O Governo tem a sua responsabilidade com relação à saúde da população, sua educação e fomento ao desenvolvimento econômico, quanto à geração de emprego e de renda. Cabe ao trabalho conjunto, sociedade, Conselhos e Estado na busca da promoção do desenvolvimento das potencialidades regionais, tais como, sanar carências e demais problemáticas. Para que ambos desempenhem um bom trabalho, é necessário o engajamento da sociedade no direcionamento de políticas públicas que visem proporcionar o pleno desenvolvimento.

A falta do repasse de verbas públicas foi salientada por 2% dos respondentes. Isso remete a uma reflexão: seria apenas a falta de verbas públicas ou o seria o mau planejamento, direcionamento, controle e fiscalização dessas verbas? Então, além da falta de verbas, a falta de engajamento social prejudica o trabalho dos atores do

desenvolvimento e dos agentes do Governo para sanar as problemáticas. O objetivo de desenvolvimento das regiões deveria ser de ambas as partes (governo e sociedade), com trabalho conjunto e participativo de ambos os lados.

A pequena iniciativa em relação ao fomento para a participação popular pelas lideranças do COREDE foi evidenciada por 7% dos respondentes. Eles também elencaram a falta de iniciativa das lideranças do CODEMAU junto ao Governo de verbas e, principalmente, referente à cobrança na execução dos projetos. Verifica-se o descontentamento da maioria dos respondentes quanto ao trabalho desempenhado pelas lideranças do CODEMAU e a pouca divulgação, visibilidade e esclarecimento junto à sociedade local e regional sobre a importância da participação social, qual seja: a cobrança junto ao governo de um trabalho mais transparente referente à prestação de contas públicas.

Referente à metodologia do processo, pode-se salientar o seu engessamento pelo próprio Governo do Estado, principalmente quanto à falta de divulgação sobre as obras executadas e informações sobre prioridades escolhidas pela população regional, mas não foram aprovadas na esfera final de prioridade no repasse de recursos estaduais. A mesma situação replica-se com obras já executadas, a informação não é repassada aos responsáveis dos COREDES e nem o Governo possui essa resposta à prontidão do cidadão, ou seja, falta transparência com relação aos recursos repassados para a região de abrangência do CODEMAU. A verba, quando aprovada, vai diretamente do Governo do Estado para a Secretaria em questão (Ex.: secretaria de saúde, educação, segurança pública, etc.). Com isso, os COREDES ficam sem a informação da execução ou não de projetos, o que acaba por originar o descontentamento da população perante o trabalho desenvolvido e o seu não engajamento no processo participatório. Pois sem transparência não há engajamento e sem a sociedade ser ouvida também não haverá força junto à população.

Nessa primeira rodada, os respondentes também foram argumentados sobre quais seriam as ações e alternativas de desenvolvimento regional via CODEMAU, para reverter a problemática do emprego e renda. Nesse momento, 7% dos respondentes foram taxativos, defendendo que as ações deveriam ser focadas na atuação e no papel do CODEMAU como articulador de políticas públicas; no papel de suas lideranças, e na divulgação e fomento da necessidade da participação, em especial na Consulta Popular. Replica-se o posicionamento anterior no qual o papel

das lideranças deveria ser mais ativo e promoverem o engajamento social do CODEMAU.

Entre as respostas, evidenciou-se o posicionamento onde foi evidenciado que o COREDE quanto instituição deveria ser reconhecido como um instrumento para a promoção do desenvolvimento regional e não o promotor desse desenvolvimento. A população tem a falsa percepção que um Conselho de Desenvolvimento é o único responsável pelas melhorias locais e regionais, sem a intervenção e participação da própria sociedade. A existência de uma instituição como essa não representa nenhuma mudança, e sim, o papel desempenhado pelas suas lideranças, papel diferencial, onde todos deveriam estar unidos em prol do bem comum. Com essa conscientização e participação da sociedade o Processo de Participação Cidadã teria mais respaldo, principalmente com a inserção da transparência em todos os seus atos.

Destaca-se o ponto no qual os respondentes apontaram que a principal falha da consulta popular seria a falta de repasse de recursos, sendo de total responsabilidade do Governo Estadual. A falta de repasse dos recursos é de responsabilidade de parte a parte, Governo e sociedade, pois o Governo a cada ano vem minimizando os repasses. Em 2015, foi repassado aos COREDES o valor de 60 milhões e no ano de 2016 foram destinados 50 milhões, conforme dados da consulta popular. Mas os parâmetros adotados pela Consulta Popular para a destinação de verbas (Ex.: número de votantes e a classificação de cada COREDE no Índice de Desenvolvimento Socioeconômico do Rio Grande do Sul – IDESE), a região do CODEMAU não vem atendendo tais requisitos e com isso não aumenta o percentual de repasse de verbas para os municípios da sua região.

Por fim, 1% dos respondentes enalteceram que a falta de desenvolvimento da região é decorrente da falta de estrutura logística, em especial da BR 386, a principal via de acesso e escoamento da produção da Região. Outras respostas se detiveram ao fato de que os investimentos em ações deveriam ser feitos na área do desenvolvimento humano, ou seja, especificamente na área da saúde e da educação. Por fim, os respondentes salientaram que as ações ou alternativas deveriam ser focalizadas na subárea de emprego e geração de renda, por meio de incentivos à capacitação da mão de obra, o que denota a necessidade de melhorar o perfil do capital humano.

Referente aos dados apresentados oriundos da primeira rodada de questões

pode-se verificar que houve a ratificação do problema dessa pesquisa sobre a questão do emprego e renda e o baixo nível de desenvolvimento, ou seja, foi validada a questão do emprego e renda como o principal problema regional. Tanto o IFDM, quanto as respostas dos questionários demonstraram a mesma direção.

Outro ponto a destacar é a responsabilização do Governo do Estado do Rio Grande do Sul pela situação da subárea do emprego e renda na região do CODEMAU. De fato, os Governos possuem a sua responsabilidade de promover políticas públicas para fomentar a melhoria dos indicadores socioeconômicos, em especial o emprego e renda. No caso regional, apesar do Governo estadual disponibilizar recursos e diretrizes de aplicação dos recursos, há que se refletir sobre o direcionamento das demandas. Por exemplo, podem-se citar demandas que frisem a reforma e ampliações de colégios no lugar de cursos de capacitação dos docentes e discentes em áreas Técnicas. Todavia, salienta-se que a reforma e ampliação são sim necessárias e deveriam acontecer, mas por conta do Governo do Estado em verba específica destinada à sua realização, e, não ser de responsabilidade da escolha da população regional, num processo que visa ações voltadas ao desenvolvimento regional. No caso, além de reformas e ampliação, deve-se qualificar mão de obra para a futura geração de empregos.

Verifica-se ainda a falta divulgação das audiências públicas, o não esclarecimento dos dados, a transparência do todo. Os atores não conhecem os dados, direcionamentos e nem como funciona o processo. Mesmo estando em uma audiência pública aberta de caráter participativo, na qual a população deveria estar presente e escolher o melhor direcionamento de políticas públicas em prol de áreas que venham a desenvolver a região, ainda se carece de informações conjunturais. Tal situação não acontece, e as respostas para isso recaem sobre a atuação do Governo Estadual, pela falta de preparo dos atores do desenvolvimento e dos próprios gestores do CODEMAU.

O pensamento de Schultz (1973), apresentado no referencial teórico, reforça esse posicionamento, pois o mesmo salienta que a capacidade dos atores do desenvolvimento em pesquisar e desenvolver projetos, demandas e ações que busquem impulsionar o desenvolvimento de uma região, deve-se ao conhecimento agregado de cada indivíduo. No caso, a qualificação dos atores do desenvolvimento será um investimento com expectativa de retornos adicionais futuros, por meio do fortalecimento do capital humano e social.

Com relação aos atores do desenvolvimento, a pesquisa demonstrou que vários desconhecem o trabalho do CODEMAU, como evidenciado em grande parcela das respostas. Também não há o fomento quanto à participação da sociedade nas consultas sobre a destinação de recursos públicos, bem como da participação de outras instituições no processo. Assim como as lideranças do CODEMAU não se renovam, também não há renovação de ações para se tentar algo novo, prejudicando o desenvolver de novas atividades.

Salienta-se a falta de preparo dos atores do desenvolvimento, pelo desconhecimento da aptidão da região, pois, o CODEMAU possui fortes características rurais, com grande participação da agropecuária na economia. Além disso, a Região possui agroindústrias e demais indústrias de transformação restritas ao beneficiamento de produtos primários. Os respondentes não salientaram a importância desse setor, muito menos o reconhecimento da aptidão da região com relação à área rural, em especial as pequenas propriedades rurais. Porém, conforme dados da FEE (2015) e SEPLAG (2015) em 64% dos municípios do CODEMAU há expressiva produção de leite, o que representa mais de 30% do produzido pela Região. Já a produção de suínos é a que possui a maior expressividade no Estado do Rio Grande do Sul, representando 8% do total produzido pelo segmento. A indústria extrativa possui 0,2% e a agroindústrias de transformação de produtos alimentícios possui 78% do total, destacando-se o abate e fabricação de produtos de carne, moagem (de grãos), produtos amiláceos e de alimentos para animais e laticínios.

Conforme o CODEMAU (2015) as ações sugeridas para impulsionar a área rural foram: a divulgação dos Programas desenvolvidos pelas Secretarias: Secretaria de Desenvolvimento Rural (SDR), Secretaria da Agricultura, Pecuária e Agronegócio (SEAPA) e Secretaria de Desenvolvimento e Promoção do Investimento (SDPI), do Governo do Estado. A intenção dessa divulgação era que projetos e demandas voltados ao desenvolvimento do meio rural pela capacitação e acompanhamento se tornassem realidade. Um exemplo é o projeto do Leite Gaúcho e do Sabor Gaúcho, que visava o apoio à legalização das agroindústrias familiares já existentes. Porém, apesar dos atores do desenvolvimento concordarem que o principal gargalo é a subárea do emprego e renda, eles não reconhecem a área para a qual deveria ser destinada a maioria dos investimentos e mesmo os projetos já pensados para a área rural que não foram efetivados.

A situação quanto ao desenvolvimento econômico regional do CODEMAU, entra em consonância com o anteriormente explicitado por Hirschmann (1961). Para o autor, avançar no desenvolvimento econômico não depende tanto de encontrar uma ótima confluência de recursos e fatores de produção, mas de provocar e mobilizar os recursos e aptidões que se acham ocultos, dispersos ou mal-empregados no espaço regional. O enfoque deveria ser a mobilização da capacidade e o potencial latente em cada região, atribuindo-se o importante papel aos atores do desenvolvimento, ao Estado, aos COREDES, a quem cabe estabelecer estratégias adequadas e equacionar os desequilíbrios resultantes do processo de desenvolvimento econômico e seus rebatimentos espaciais.

Com relação à questão logística, a mesma foi um item evidenciado nas respostas dos entrevistados. O escoamento da produção é crítico em decorrência da situação precária do principal acesso logístico da região: a Rodovia Federal Brasileira BR 386. Outra grande dificuldade salientada é a grande distância com os grandes centros como Porto Alegre, capital do Estado do Rio Grande do Sul, que acaba por dificultar investimentos de empresas e indústrias, mesmo as de beneficiamento de matéria prima nesse recorte territorial. Essa realidade acaba impulsionando a mobilidade populacional para os municípios mais dinâmicos economicamente, da própria região, e, para maiores centros.

Ressalta-se que o fomento do desenvolvimento econômico regional exige uma visão estratégica, que não deve se deixar dominar pelas emergências e urgências de curto prazo. Essa visão estratégica deve estruturar prioridades em uma perspectiva de construção de um modelo de desenvolvimento sustentável de médio e longo prazo. A concepção estratégica para o desenvolvimento econômico regional requer a estruturação de todo um processo de mobilização, o envolvimento e a interação permanente entre as organizações da sociedade civil, atores do desenvolvimento e até mesmo do poder público.

Também requer que se criem mecanismos eficientes para a realização de diagnósticos a respeito das condições de desenvolvimento econômico das regiões capazes de subsidiar a elaboração de políticas públicas adequadas para superar as desigualdades e integrar os diferentes municípios no processo de desenvolvimento.

Na região do CODEMAU, os direcionamentos de políticas públicas, via COREDE, poderiam vir ao encontro das evidências do próprio IFDM subárea emprego e renda. Tanto os dados expostos no IFDM quanto a percepção dos atores

do desenvolvimento regional demonstraram que o principal entrave de desenvolvimento econômico da região do Alto Uruguai é a geração de emprego e renda. A mesma pesquisa apontou que o ponto de partida poderia vir a ser a aptidão agrícola regional, considerando questões como: o fomento às pequenas e médias propriedades rurais, o incentivo, a criação e a legalização das agroindústrias já existentes, a comercialização de produtos orgânicos, a segurança do alimento de certificação e rastreabilidade do produto. Todos esses itens fortificam a economia local e regional, impulsionando o desenvolvimento de novas vagas de emprego e a geração de renda. Isso demonstra que os atores têm respostas ao problema regional, mas essas respostas não se tornam uma estratégia de desenvolvimento regional.

Por fim, todos esses pontos poderiam ser realmente fomentados por órgãos dos Governos e não apenas com poucas horas de cursos e poucas visitas às propriedades. Não se pode exigir que os produtores tenham qualificação sem fornecê-la, fomentá-la, acompanhá-la para que no fim possam obter êxito com o desenvolvimento dessas atividades.

O processo de participação cidadã busca a inserção social quanto ao direcionamento de projetos e demandas para sanar problemas estratégicos da região e/ou enaltecer seus pontos positivos. Mas, como pensar em desenvolver, em qualificar, se a região ainda é precária de crescimento, de investimentos em estrutura física, em saneamento básico, em assistência social?

Todavia, pode-se verificar que entre os objetivos do CODEMAU não se encontra o item “sanar problemas emergentes relacionados à carência de recursos nas rubricas do Governo Estadual” e sim evidenciar as potencialidades e tentar sanar as fragilidades. Foi o que a presente pesquisa buscou realizar um levantamento do desenvolvimento econômico regional do CODEMAU, com dados referentes ao emprego e renda e o posicionamento dos atores quanto aos impasses, suas percepções e alternativas para tentar melhorar a situação.

Salienta-se que o CODEMAU possui poucos investimentos na área da geração de emprego e de renda, possuindo um baixo nível de desenvolvimento socioeconômico. Situação contraditória quando se lança o olhar para outras áreas contempladas pelo IFDM, como educação e saúde, pois nessa escala a região encontra-se em um patamar de desenvolvimento moderado e alto. Porém, as melhorias nos indicadores ligados ao capital humano (saúde e educação) não vem

gerando rebatimentos na área de emprego e renda.

Além disso, nota-se certo descaso do poder público com o desenvolvimento local e regional e promoção do crescimento quantitativo e qualitativo da região do CODEMAU. Situação que remete a falta de investimentos e políticas públicas na promoção do emprego e renda, como a falta de programas estaduais específicos para o incentivo à instalação de empresas na região ou até mesmo do fortalecimento das existentes. Com relação aos dados, pode-se verificar a magnitude do problema regional, ou seja, a necessidade de ampliar as oportunidades de emprego e a geração de renda na área de abrangência do CODEMAU. Mesmo assim, entre os objetivos dos COREDES e do CODEMAU não consta a promoção e geração do emprego e da renda, mas, cabe aos COREDES a promoção de um desenvolvimento regional de forma harmônica e sustentável por meio de ações que venham de encontro com as necessidades locais e regionais. Assim, o reconhecimento das fragilidades da região e o direcionamento de demandas e projetos que visem impulsionar a aptidão da região devem ser prioridades da sociedade e dos COREDES.

O consenso referente ao quesito emprego e renda demonstra que se faz necessário um novo consenso: a busca pelo desenvolvimento econômico regional do CODEMAU como um todo, de forma harmônica e sustentável. Resta saber se os gestores têm essa mesma percepção. As respostas dos gestores do CODEMAU e suas percepções serão explicitadas na subsecção 5.2 a seguir.

5.2 A PERCEPÇÃO DOS GESTORES DO CODEMAU QUANTO AO PROBLEMA REGIONAL

Este capítulo apresenta os resultados da pesquisa com relação à percepção dos gestores do CODEMAU quanto ao problema regional de emprego e renda, apontado pelo IFDM e pela percepção dos atores do desenvolvimento regional no capítulo anterior. Verificou-se que os gestores do CODEMAU possuíam o entendimento de que a questão do emprego e renda é o ponto mais agravante da região.

Assim, com base nos dados oriundos da primeira rodada de questões do método *Delphi* montou-se o segundo questionário para uma nova rodada de questões, mas com foco na percepção dos gestores do CODEMAU e dos Conselhos

Municipais de Desenvolvimento (COMUDES) dos 22 municípios que compõem o COREDE em análise.

As questões foram aplicadas na segunda audiência pública do CODEMAU no ano de 2015, na qual buscou-se reafirmar com os gestores do CODEMAU se a questão do emprego e renda realmente era o agravante ou não ao desenvolvimento econômico da região. Assim, foram entregues novamente 70 questionários aos presentes na segunda audiência do CODEMAU, em especial aos gestores, dos quais, obteve-se 80% de adesão e respostas. Das respostas, 91% apontaram o baixo dinamismo em criar emprego e renda como o principal entrave ao desenvolvimento regional. Ainda, 9% dos respondentes acharam que não seria esse o principal problema, e sim, as áreas da saúde e educação, ou seja, capital humano.

No questionário, os gestores também responderam sobre a principal falha do CODEMAU para sanar o problema regional, e, por fim, apontaram a ação, alternativa ou estratégia de desenvolvimento regional via CODEMAU para reverter a problemática do emprego e renda na região. Buscou-se identificar entre as respostas, alternativas viáveis para a elaboração de propostas e demandas que visassem impulsionar o desenvolvimento econômico regional dos municípios que compõem o CODEMAU.

Nesta subsecção são apresentados os resultados da segunda rodada junto a percepção dos gestores e lideranças do CODEMAU.

5.2.1 Emprego e Renda: Percepção dos Gestores

Em relação a percepção dos gestores do CODEMAU, pode-se inferir uma suposta falha de direcionamento de demandas via COREDE para sanar a problemática apontada na região, para impulsionar desenvolvimento econômico regional do CODEMAU. Assim, foi questionado aos gestores do CODEMAU sobre qual seria a sua percepção sobre a questão do emprego e renda.

Os resultados da segunda rodada de questões demonstraram que os gestores possuem a percepção de que emprego e renda são os principais entraves da região que se afirmou em 91% das respostas. Os gestores foram questionados sobre qual seria a sua opinião em relação a principal falha do CODEMAU para sanar

a problemática do emprego e renda e 79% deles responderam “não saber responder” ou que “desconhecem” a real atuação do CODEMAU.

Todavia, as respostas são dos gestores do CODEMAU e dos 22 COMUDES que o compõem, e supõem-se que os mesmos deveriam ser conhecedores da abrangência do trabalho desse instrumento de desenvolvimento local e regional. Ainda, salienta-se que os gestores deveriam ser líderes conhecedores do processo e da relevância que tal trabalho possui em nível local e regional. E também ter consciência e conhecimento dos objetivos dos COREDES na busca da promoção do desenvolvimento regional de forma harmônica e sustentável. Cabe ressaltar a falta de engajamento dos gestores e atores do desenvolvimento, pois eles estavam presentes em audiências públicas do CODEMAU, nas quais foram apresentados e discutidos seus objetivos, trabalho e importância. Os COREDES estão presentes nas discussões do Governo Estadual desde meados da década de 1970, e, na região do Médio Alto Uruguai desde 1992, fornecendo tempo suficiente para seus gestores e atores conhecerem a importância e representatividade do processo de participação cidadã na região e no Estado.

Sobre a suposta falha do CODEMAU em elencar os reais problemas da região no processo de participação cidadã, verificou-se que 40% dos gestores apontaram que tal situação se deve à falta de iniciativa das próprias lideranças, atores e gestores do CODEMAU; na falha em relação à busca de soluções para o desenvolvimento da região e o distanciamento dos objetivos pessoais dos gestores, atores e lideranças quanto aos objetivos do COREDE. Já 37% das respostas indicaram que a principal falha seria a falta de iniciativa dos gestores e das lideranças regionais na busca junto ao Governo de verbas e no controle da execução das demandas e projetos. Cabe pontuar a falta de controle e fiscalização da execução de projetos já aprovados ou em processo de execução, pois as informações não são repassadas e não se encontram presentes no site da consulta popular do Governo do Estado. Existe ainda a falta de transparência do Governo para com os COREDES e COMUDES e principalmente a comunidade, o que provoca a desconfiança e gera incertezas quanto ao processo de participação cidadã.

Os COREDES são instrumentos que poderiam auxiliar na promoção do desenvolvimento local e regional, por meio da participação da sociedade no direcionamento de demandas que serão objetos do planejamento do

desenvolvimento. Em decorrência das supostas falhas apontadas nessa segunda rodada em relação ao processo de participação cidadã, todo o trabalho realizado do Governo, COREDE e COMUDES é visto com desconfiança perante a sociedade, atores do desenvolvimento e dos próprios gestores, o que explica uma participação pouco expressiva da sociedade nas votações.

Além disso, 22% dos entrevistados elencaram a falta de investimentos em áreas específicas, como por exemplo, na saúde. Já 20% enalteceram a falta de divulgação das consultas populares e a falta de fomento e estímulo para participação da sociedade nas discussões sobre o desenvolvimento regional.

Nessa rodada buscou-se também saber qual era a opinião dos gestores sobre qual seria a melhor ação ou alternativa para impulsionar o desenvolvimento via CODEMAU, e, se estas ações ou alternativas poderiam reverter a questão do emprego e renda na região. Nas respostas, 72% dos gestores desconhecem o processo de participação cidadã e reafirmam não saber responder ou desconhecer quais seriam as ações necessárias para sanar a problemática via CODEMAU dos municípios da região. Reforça-se, com isso, a falta de engajamento e de preocupação, enquanto gestores, lideranças e atores, com o futuro da região do CODEMAU.

Ressalta-se ainda que 40% dos respondentes acharam que seria necessário focar em alternativas que incentivassem a participação popular, na divulgação e fomento da consulta popular, na qual são explicitadas as áreas passíveis de receberem recursos estaduais. Isso reitera a falta de transparência dos recursos públicos destinados a Consulta Popular do Estado do Rio Grande do Sul e incentivos à sua realização. Já 27% acharam que as ações deveriam ser focadas na atuação e no papel do CODEMAU enquanto articulador de políticas públicas; e 25% enalteceram que o foco deveria ser na reestruturação e viabilização da logística regional, em particular, a recuperação da BR 386, como a grande pujante do desenvolvimento regional.

Ainda, 25% optaram pelo foco em alternativas relacionadas a uma educação de base para preparar as próximas gerações. Apenas 24% dos gestores acharam que as ações ou alternativas deveriam focar na promoção da geração de emprego e na capacitação da mão de obra. Verifica-se com isso a falta de atenção pelos gestores do CODEMAU perante a questão do emprego e renda, a qual já foi apontada pelos atores do desenvolvimento e pela análise dos indicadores de

desenvolvimento como a mais necessária para o desenvolvimento da região. Cabe lembrar que essa questão foi evidenciada nos dados do IFDM, nas respostas dos atores do desenvolvimento e dos próprios gestores, os quais quando arguidos sobre as possíveis alternativas, apenas 19% discutiram a geração do emprego e renda, demonstrando o desencontro de ideias e objetivos dos gestores em relação aos problemas regionais e os anseios dos atores.

Verificou-se, ainda que 20% acharam que as ações e alternativas para alavancar o desenvolvimento da região são de responsabilidade exclusiva do Governo do Estado do Rio Grande do Sul. E, 20% optaram pelo enfoque em investimento em saúde e sua complexidade e menos de 4% salientaram que deveria haver mais recursos do Governo do Estado para a região, mas sem delimitar quais áreas e/ou setores importantes para a resolução dos problemas regionais.

Tanto os atores quanto os gestores do CODEMAU possuem noção da problemática do emprego e renda. Porém, por não possuírem o pleno conhecimento do processo de participação cidadã, os gestores, lideranças e atores do desenvolvimento acabam por direcionar suas forças em demandas de problemas urgentes apontadas pelas rubricas disponibilizadas pelo Governo do Estado (Ex.: saúde, educação, segurança pública), que não são suficientes para sanar a real problemática regional a médio e longo prazo.

Referente aos dados apresentados oriundos da segunda rodada de questões pode-se verificar que houve novamente a ratificação do problema apontado inicialmente nessa pesquisa, ou seja, foi validada a questão do emprego e renda como o principal problema regional, de acordo com a visão dos gestores do CODEMAU. O IFDM, atores do desenvolvimento e os gestores do CODEMAU demonstraram nas respostas dos questionários a mesma direção em relação a principal problemática da região do CODEMAU.

Com os resultados da pesquisa pode-se inferir que não são apenas valores monetários que fazem uma região crescer e se desenvolver, mas sim o engajamento e participação da sociedade no direcionamento de alternativas que visem o desenvolvimento regional. Esse engajamento pode ser via CODEMAU ou por entidades e outros órgãos que representem a sociedade civil organizada. Verifica-se a necessidade da inserção social, da participação e principalmente fiscalização sobre as ações tanto das instituições, como do COREDE e COMUDES e do próprio Governo do Estado.

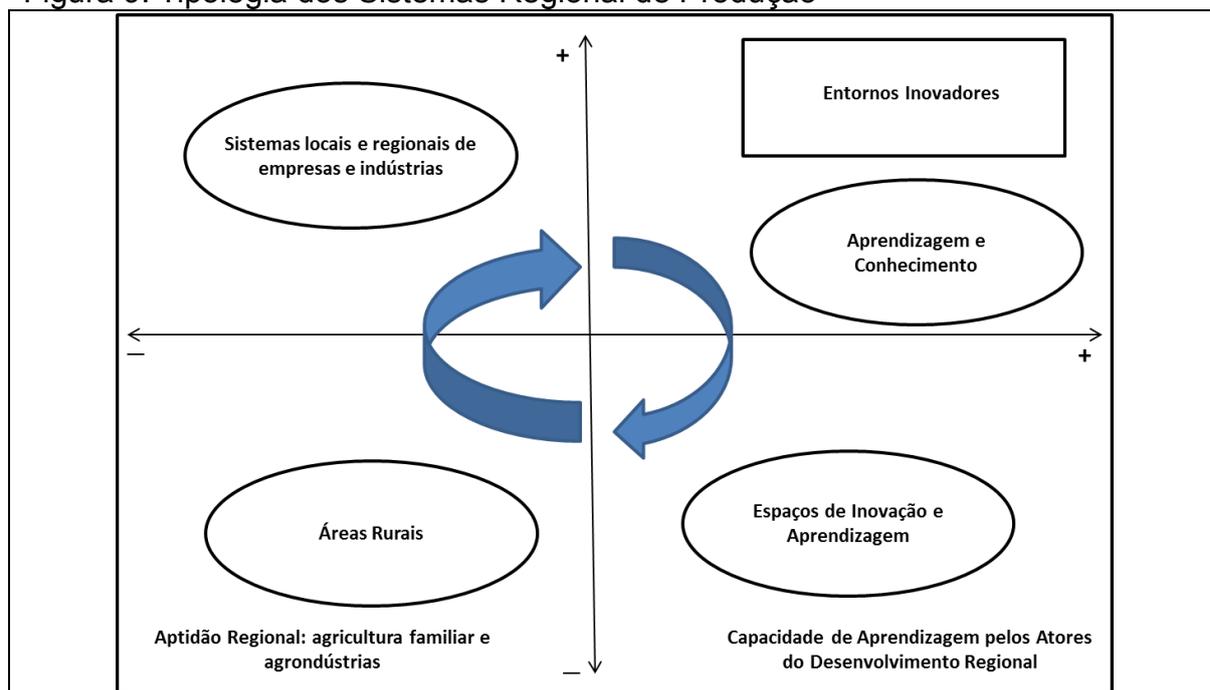
O desenvolvimento de uma região depende da união e do trabalho de todos para o melhor desempenho, bem como dos pontos positivos e das tentativas de minimizar os pontos negativos existentes em seu recorte territorial.

Verifica-se que a região do CODEMAU é carente de ações efetivas, de intervenções no seu meio social, econômico, político, que impulsionem a criação de emprego e proporcionem a geração de renda à sociedade em geral. Tanto que apenas 24% dos gestores optaram por investimentos na área de geração de emprego e renda para reverter o quadro apresentado pelo IFDM, atores do desenvolvimento e pelos próprios gestores na primeira rodada. Cabe lembrar a necessidade de alternativas, estratégias e ações, que remetem à criação de possibilidades, de desenhos e rumos a se seguir em prol do desenvolvimento regional. Essas alternativas devem ser criadas e propostas pelos próprios gestores do CODEMAU e atores do desenvolvimento local e regional, assim como, demais engajados.

A proposta de criação de ações, alternativas ou estratégias vem ao encontro do pensamento de Barquero (2001), ao explicar que para a realização de uma análise mais aprofundada de uma possível ação ou alternativa de desenvolvimento local e regional, é válido verificar a viabilidade de conversão de uma região em um entorno inovador, no qual a capacidade empresarial e organizacional possa trazer bons resultados. Esse posicionamento, aliado à noção de sistemas locais de produção como possíveis ações, alternativas ou estratégias de desenvolvimento local e regional, pode direcionar demandas e projetos, para a estruturação de um modelo que, conforme já apresentado por Barquero (2001), se propõe a diagnosticar as deficiências e carências de uma região.

Com essa análise, é possível formular um planejamento que busque potencializar o desenvolvimento regional, com base no esquema da tipologia dos sistemas locais de produção. Na Figura 9 está esboçada a tipologia do Sistema Regional de Produção, instrumento para “modelar” a necessidade de avanço do CODEMAU no diagnóstico, definição de problemas e ações e estratégias de desenvolvimento regional.

Figura 9: Tipologia dos Sistemas Regional de Produção



Fonte: Elaborado pela autora, a partir de Barquero (2001, p. 65).

Em suma, um sistema regional de produção comporta várias empresas e indústrias com capacidades e portes variados. Essas, por sua vez, atraem os *stakeholders* para possíveis investimentos, apoio e fomento. As ações, alternativas ou estratégias de desenvolvimento regional só terão um resultado positivo se houver um entorno econômico favorável, alocando eficientemente os recursos disponíveis em uma região. Reforça-se esse pensamento com o posicionamento de Perroux (1967) e North (1977), pois ambos mencionam que a instalação de uma atividade motriz poderá impulsionar o emprego e a renda e, conseqüentemente, estimular o desenvolvimento de uma região. Essas atividades motrizes deveriam ser apoiadas por políticas de incentivos ao desenvolvimento das indústrias e da região, a exemplo das demandas escolhidas nos processos de participações cidadãos. Dessa forma, poderiam vir a promover a ampliação de vagas de emprego, dos produtos e da renda local e regional.

Após a realização de um levantamento detalhado e criterioso das aptidões regionais, deve-se avançar no planejamento adequado a curto, médio e longo prazos, ressaltando quais são as fragilidades e potencialidades da região. A partir disso, é possível refletir sobre alternativas viáveis ao desenvolvimento, a exemplo dos sistemas locais de produção com enfoque na aptidão da região, no caso, a

agricultura familiar e agroindústrias, assim como, criar ambiente atrativo para que empresas e indústrias se instalem na região.

Todavia, se percebe que é muito difícil aos gestores ou membros do CODEMAU (e de outros COREDES também) ter a “percepção dos reais problemas da região”. Cada cidadão tem sua percepção individualizada, clara ou não, sobre os principais problemas (ou demandas) locais e, normalmente defende este seu ponto de vista muito enfaticamente. Porém, a soma dos problemas (ou demandas) locais não necessariamente configuram um problema regional. Por isso, a necessidade de validar as percepções com dados concretos do perfil socioeconômico regional.

A escala regional ainda precisa ser melhor compreendida, tanto pela liderança dos COREDES quanto pela sociedade em geral. Neste contexto, surge o desafio da construção da identidade regional, da noção do pertencimento, da luta pelo que é coletivo e, assim, mobilizar as forças para sanar os reais problemas da região. É um exercício e desafio muito grande perceber o regional a partir do local. O caminho inverso talvez fosse mais fácil, identificando as demandas e necessidades regionais a partir de uma escala suprarregional (estadual). Então, quando nos fóruns e espaços públicos, um membro ou gestor do CODEMAU, ou mesmo um cidadão qualquer, defende projetos que visem atender em primeira instância a demanda de um município ou de uma instituição, ele estará evidenciando a ausência da dimensão regional, isto é, não consegue pensar estrategicamente a região e o seu desenvolvimento de forma conjunta, coletiva e integrada.

Pensar alternativas para o desenvolvimento regional requer, no mínimo: a) uma análise mais aprofundada, criteriosa e fundamentada acerca das forças e fraquezas de um determinado território; b) o estabelecimento de prioridades de ação (sobretudo num contexto de exiguidade de recursos); c) a execução gerenciada de projetos; e, d) o constante monitoramento dos resultados.

Frente a realidade socioeconômica dos municípios que compõem o CODEMAU, recaem dúvidas sobre a escolha das pessoas para representarem suas instituições e serem consideradas como lideranças regionais e/ou a falta de motivação e preparo dos indivíduos para assumir tal compromisso, o que acaba por aumentar ainda mais a problemática acerca de variáveis na busca da promoção do desenvolvimento econômico regional. Ao mesmo tempo em que são poucas as pessoas interessadas em doar seu tempo livre para trabalhar em prol da sociedade.

Pode-se verificar, com os posicionamentos dos gestores, que a principal

problemática da região do CODEMAU está relacionada com questões de emprego e renda. Pois, saúde e educação são duas áreas atendidas com maior ou menor ênfase por políticas públicas (sobretudo estaduais e nacionais). Ou seja, os indicadores socioeconômicos regionais referentes a essas duas áreas não serão muito piores ou muito melhores do que a média estadual ou nacional, independente da ação do CODEMAU.

Mas, a geração de emprego e renda é um problema crucial da região, e, as pessoas reagem mais rapidamente ao problema do desemprego ou da falta de oportunidades de trabalho, sendo êxodo populacional um indicador consistente dessa situação. Se o cidadão tem a saúde e a educação equacionada de maneira similar em qualquer parte do Estado ou do país, a oferta de empregos e as oportunidades de agregação de renda em outras regiões assumem um papel preponderante na mobilidade populacional, o que acarreta o esvaziamento da região de estudo, e demais em situação semelhante, como a região do COREDE Sul do Estado do Rio Grande do Sul.

Tal posicionamento está em consonância com Hirschmann (1961) que identifica que os efeitos positivos e negativos do desenvolvimento de uma região sobre as demais influenciam diretamente na mobilidade populacional, no êxodo das regiões menos desenvolvidas para as mais desenvolvidas. Pois, as regiões que possuem maior poder de atração de mão de obra e investimentos apresentam maior desenvolvimento do que as que possuem maior poder de repulsão. Todavia, se existir complementaridade entre as regiões, a região mais dinâmica pode reduzir o desemprego da região pobre por meio do aumento de vagas de emprego, ao contrário, o efeito negativo da polarização se daria pela migração em direção à região dinâmica. Entretanto, não é possível afirmar se há consenso na questão relacionada à intervenção pública planejada, visando corrigir os desequilíbrios entre as regiões ganhadoras e perdedoras. Isso reflete a dificuldade de se instaurar um modelo de planejamento regional para uma região se tornar mais dinâmica.

O posicionamento dos gestores do CODEMAU e das lideranças está focada em várias possibilidades, evidenciando a falta de consenso quanto ao foco da problemática regional, e quanto ao que iria promover desenvolvimento econômico regional. O desenvolvimento econômico regional é um processo de mudanças socioeconômicas qualitativas e quantitativas, que ocorre num determinado território ou região, e leva esse espaço a apresentar indicadores representativos de uma

melhor/maior qualidade de vida. Essa concepção remete a centralidade dos processos de desenvolvimento econômico regional para o ser humano e a sociedade, ou seja, desenvolvimento deve tomar como referência o bem-estar das pessoas e a melhoria de aspectos econômicos ou situações que envolvam empresas ou instituições.

Assim, é natural que em processos de desenvolvimento econômico regional, estejam presentes muitos impasses que precisam ser equacionados. O fato de o desenvolvimento estar relacionado intrinsecamente a múltiplas dimensões (social, econômica, ambiental, política, entre outras) e concomitantemente a várias escalas (local, regional, estadual, nacional, global) torna o processo extremamente complexo. E, verifica-se que o CODEMAU e os seus atores não estão preparados para trabalhar com tal magnitude.

Então, a primeira questão crucial é encontrar um denominador comum, ou seja, a região precisa definir o que efetivamente quer em termos de desenvolvimento econômico regional. Caso contrário, cada liderança, gestor e ator trabalhará numa direção para a consecução de determinados objetivos, e ninguém poderá afirmar que o mesmo não esteja contribuindo para o desenvolvimento. É necessário ter clareza acerca das possibilidades viáveis e dos objetivos que se pretende alcançar. Há apenas uma pequena quantidade de ações, alternativas ou estratégias de desenvolvimento que efetivamente podem ser gerenciadas a partir da/pela própria região, muitas coisas que acontecem em uma região são determinadas externamente, no caso, pela metodologia do Governo Estadual.

Assim, a exígua capacidade de articulação local ou regional do desenvolvimento por meio do CODEMAU assume um papel preponderante, que tem sido convenientemente escamoteado pelas lideranças. Portanto, quando o gestor ou a liderança de uma região não estipula, com muita clareza, prazos, metas e objetivos palpáveis para sanar o problema regional, então apenas estarão “fazendo de conta” que gerenciam o processo de desenvolvimento econômico regional.

Será analisada no Capítulo 6 a seguir a percepção das lideranças regionais quanto ao direcionamento das demandas das consultas populares entre 2005 e 2015, tal como os pontos positivos e negativos das ações via CODEMAU e a alternativas para sanar o problema do emprego e renda nas respostas dos entrevistados.

6 AS AÇÕES DO CODEMAU E O EMPREGO E RENDA REGIONAL

Esse capítulo apresenta a análise da percepção dos atores do desenvolvimento do CODEMAU sobre as ações e alternativas para resolver o problema regional de emprego e renda apontado pelo IFDM, pelos atores do desenvolvimento e pelos os gestores do CODEMAU nos capítulos anteriores.

Com a utilização de um roteiro de entrevista, foram estruturadas questões dirigidas aos atores e lideranças regionais. Foi analisada a percepção dos indivíduos sobre o que é essencial para poder desenvolver a região, sobre quais seriam as melhores ações e alternativas via CODEMAU para reverter à problemática do emprego e renda.

Ainda, com o intuito de enaltecer os posicionamentos anteriores do IFDM, dos atores do desenvolvimento e dos gestores do CODEMAU, que já haviam destacado essa problemática, também foram apresentados dados oriundos da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) e do Ministério do Trabalho e do Emprego (MTE).

Foram distribuídos, entre os atores e lideranças do CODEMAU, 70 roteiros de entrevista, dos quais houve o retorno de 72% de respostas. Com isso, pode-se verificar o posicionamento dos atores e lideranças do CODEMAU, que reafirmaram que o quesito emprego e renda é o principal entrave ao desenvolvimento regional e evidenciaram várias alternativas e ações que podem vir a reverter a realidade da região do CODEMAU.

Nas respostas, também percebeu-se o amadurecimento do posicionamento dos atores e das lideranças do CODEMAU quanto à problemática do emprego e renda, e, ainda foi explicitado vários posicionamentos de possíveis ações e alternativas plausíveis de se colocarem em prática para melhorar a situação da região, tanto no quesito emprego e renda quanto em outros apontamentos relevantes, os quais serão melhor analisados neste capítulo.

6.1 A CONSULTA POPULAR E O EMPREGO E RENDA

Pelos dados da pesquisa, pode-se verificar a magnitude do problema regional, ou seja, a necessidade de ampliar as oportunidades de emprego e a geração de renda na região do CODEMAU. Para analisar a percepção da problemática junto aos atores e lideranças da região, foi necessário esclarecer como

o Processo de Participação Cidadã ocorreu em 2015. Então, segue uma breve descrição de como foi desencadeado o processo de consulta popular no ano de 2015 na região do CODEMAU.

6.1.1 O Processo de Consulta Popular na Região do CODEMAU

A realização da consulta popular de 2015 foi definida após tratativas entre o Fórum dos COREDES e o Governo do Estado do Rio Grande do Sul. O valor anunciado para a consulta popular de 2015 foi de R\$ 60 milhões, os quais foram divididos entre as áreas da saúde, educação, Secretaria de Desenvolvimento Rural (SDR), agricultura, desenvolvimento, e ciência e tecnologia. O controle do processo ficou ao encargo dos COREDES, que organizaram os montantes repassados às regiões em formato de demandas para compor as cédulas de votação, nas quais a sociedade é convidada a participar no direcionamento da verba para investimentos em áreas prioritárias visando o desenvolvimento regional (FEE, 2015).

Os recursos disponíveis para investimentos e serviços de interesse regional foram rateados com a observância dos seguintes critérios: 1,65% proporcional à população de cada COREDE, obedecendo às ponderações do Índice de Desenvolvimento Social e Econômico (IDESE), estimado pela FEE, no qual:

- COREDE com IDESE igual ou acima da média do Estado;
- IDESE abaixo da média e igual ou acima de 97% da média do Estado;
- IDESE abaixo da média e igual ou acima de 94% da média do Estado e IDESE com média abaixo de 94% da média do Estado.

O valor repassado à consulta popular foi distribuído entre os 28 COREDES, o qual foi dividido da seguinte forma: 20% divididos de forma equitativamente e 15% divididos de acordo com o percentual de participação da sociedade no ano anterior (FEE, 2015).

Entre o valor anunciado em 2015 e o valor destinado em 2016 houve uma diferença de R\$ 98.366,58, pois de R\$ 1.305.978,58 foram destinados ao CODEMAU, conforme o Governo do Estado no ano de 2016. A opção com maior número de votos em 2015 foi a de desenvolvimento rural, com ações de apoio ao “desenvolvimento da produção leiteira e da pecuária familiar”, com 50% dos recursos; na sequência a área da “agricultura” com “apoio à cadeia produtiva do leite e da pecuária de corte”, com 30%; e, da “saúde” com a “qualificação e financiamento

da rede de atenção básica”, com 20% dos recursos (CONSULTA POPULAR, 2016). Verifica-se aproximação das demandas quanto à problemática do emprego e renda regional, pois se buscou qualificação da mão de obra rural e fomento à aptidão agrícola.

O processo da consulta popular ocorreu em etapas. A 1ª: formação da comissão regional para coordenar o processo, organizando propostas de critérios para a distribuição de recursos regionais, as quais são votados e aprovados em audiência ou fórum regional. Para a organização são necessárias 09 pessoas, 03 do governo, 03 do COREDE e 03 lideranças eleitas na audiência. A 2ª etapa ocorre com a convocação, pelos COMUDES, de assembleias municipais, onde há a escolha de até 05 demandas, a partir dos cadernos de diretrizes do Governo do Estado.

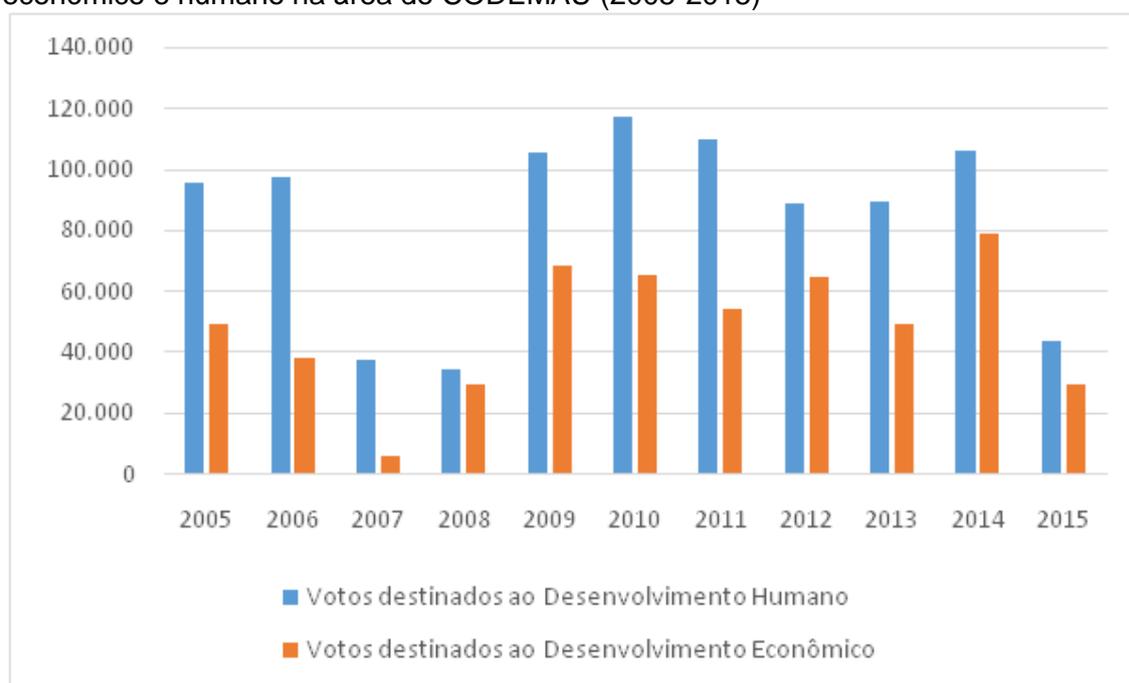
A 3ª etapa são os fóruns regionais, que são constituídos pela comissão regional, assembleia do COREDE e delegados eleitos nas assembleias municipais. Na assembleia é estabelecida as demandas da cédula de votação em número de dez, na qual dois foram destinadas para a área da saúde; dois para a área da educação básica, profissional e técnica; e seis demandas em áreas do desenvolvimento rural, agricultura, desenvolvimento econômico, ciência e tecnologia. A 4ª e última etapa foi a votação, realizada no dia 19 de agosto de 2015, por meio de voto em urnas e pela internet, sendo habilitados a votar, os eleitores com domicílio eleitoral dos COREDES. Até o dia 24 de agosto de 2015, foi entregue o resultado à Secretaria do Planejamento, Mobilidade e Desenvolvimento Regional do Governo do Estado (SEPLAG).

Até o dia 28 de agosto de 2015 ocorreu o processamento das demandas eleitas, em 29 de agosto ocorreu a entrega das demandas eleitas ao Departamento de Orçamento e Finanças (DOF) para inclusão no Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) e, por fim, no dia 15 de setembro de 2015 foi entregue do PLOA à Assembleia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul (ALRS). Após a aprovação das demandas com mais votos, ocorreu a sua efetivação via projeto, o qual é enviado diretamente da rubrica contemplada.

Sobre o ritmo da execução das demandas elencadas pela consulta popular, não se obteve êxito em encontrar as informações, pois os dados foram parcialmente encontrados no *site* da consulta popular ou em outro meio digital do Governo do Estado do Rio Grande do Sul. As informações foram obtidas por meio de consultas

aos funcionários da SEPLAG, porém não foram encontrados dados quanto à execução das demandas. Referente às votações entre 2005 a 2015, foram organizadas quanto à promoção do desenvolvimento econômico regional (emprego e renda; capacitação, agroindústrias, etc.) e desenvolvimento humano (saúde, educação, segurança, etc.). Os dados sobre o perfil dos votos na consulta popular são apresentados na Figura 10.

Figura 10: Consulta Popular – Percentual de votos nas categorias de desenvolvimento econômico e humano na área do CODEMAU (2005-2015)

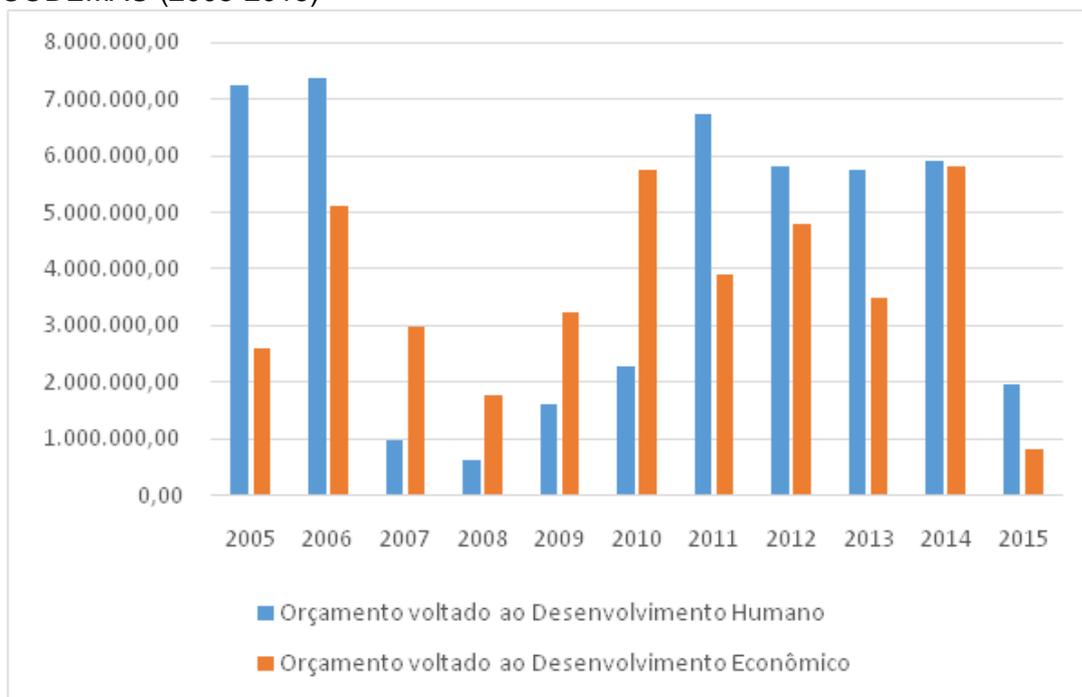


Fonte: Elaborado pela autora, com base em Consulta Popular (2015).

Os votos dos atores do CODEMAU possuem enfoque no desenvolvimento humano (64% dos votos), evidenciando a diferença de direcionamento quanto aos dados apresentados pelo IFDM e o posicionamento das próprias lideranças do CODEMAU. A problemática do emprego e renda, ou seja, reflexo do desenvolvimento econômico, obteve apenas 37% dos votos totais dos atores do CODEMAU. Situação similar replica-se sobre os orçamentos totais, pois um montante significativo foi destinado a suprir demandas da promoção do desenvolvimento humano, com exceção entre os anos de 2007 a 2010, nos quais os valores repassados para promoção direta ou indireta do desenvolvimento econômico foram superiores. Porém, nos outros períodos, os valores destinados ao

desenvolvimento humano estiveram à frente, em relação aos investimentos, explicitados na Figura 11.

Figura 11: Consulta Popular – Valores do desenvolvimento econômico e humano no CODEMAU (2005-2015)



Fonte: Elaborado pela autora, com base em Consulta Popular (2015).

O orçamento destinado ao desenvolvimento humano do CODEMAU foi de 54% contra o percentual de 47% direcionado ao desenvolvimento econômico. Lembra-se que, entre os objetivos dos COREDES e do CODEMAU, não consta a promoção e geração de emprego e de renda, mas cabe a eles a promoção do desenvolvimento regional de forma harmônica e sustentável, por meio de ações e alternativas que venham ao encontro com as necessidades locais e regionais. Essas ações tem o intuito de sanar deficiências e evidenciar pontos positivos e aptidões locais e regionais na busca da promoção da qualificação da região.

Quanto à escolha das demandas para compor a cédula, existem duas questões que são consideradas: 1ª: metodologia do Governo Estadual, e 2ª: demandas dos COMUDES; que acabam por direcionar verbas públicas em rubricas que são de obrigação do Governo do Estado e não em valores parcos em um processo dito democrático que se propõe a inserção social no direcionamento de demandas que busquem a promoção do desenvolvimento de uma região. Percebe-se que, no CODEMAU, seus atores do desenvolvimento, gestores e lideranças,

possuem a percepção da problemática do emprego e renda, mas ainda buscam suprir problemas emergentes da região, como saúde, educação, segurança pública, etc.

Frente ao exposto, deveria ser prioridade para os atores do desenvolvimento regional, gestores do CODEMAU, lideranças e sociedade, o reconhecimento das fragilidades e potencialidades da região, tal como o direcionamento de demandas via COREDE que visem impulsionar o desenvolvimento regional no seu aspecto mais econômico. Entre os itens aprovados e votados na consulta popular de 2015 na região do CODEMAU, pode-se verificar demandas que não atenderam a problemática apontada pelo IFDM. Entretanto, houve aproximação à discussão do reconhecimento da aptidão agrícola regional e o fomento da agricultura familiar, mas não quanto à demanda do emprego e renda.

6.1.2 As Demandas da Consulta Popular do CODEMAU

Em 2015, entre os itens votados na consulta popular observa-se que as demandas atenderam, em partes, as fragilidades regionais: agricultura familiar e reconhecimento da aptidão rural da região, com investimentos no meio fomento à bacia leiteira e ao desenvolvimento rural e pecuário da região. Do repasse dos recursos, 80% foi destinado ao desenvolvimento rural e 20% para a saúde, na rede de atenção básica.

Ressalta-se que a bacia leiteira e a pecuária são representativas na região, sendo a 5ª e 6ª principais produções agrícolas regionais (EMATER, 2016). Mas, tais cultivos são formados basicamente pela agricultura familiar, gerando pouca renda e pouca ou nenhuma vaga de trabalho para atender a demanda regional. Tanto, que os dados da RAIS (2016) demonstram que, entre 2013 e 2014, o emprego formal no setor agropecuário teve uma variação relativa de -15,38%, o que representou uma redução média anual na variação absoluta de -4%. Ainda, no setor agropecuário, o CAGED (2016) demonstrou uma variação de crescimento salarial do setor, entre os anos de 2005 a 2015, que teve seu ápice de 17,67% em 2015. Também se verificou que em 80% do período, os salários tiveram variação de crescimento inferior a 9%, e somente após o ano de 2013 pode-se perceber variações acima de 11%.

Ainda, constatou-se por meio dos documentos e atas do CODEMAU que não houve fomento à qualificação da mão de obra e à industrialização de matéria prima,

a qual possui produção considerável em âmbito regional, podendo gerar renda e empregos. Enaltece-se tal iniciativa pelo reconhecimento da aptidão da região com foco no desenvolvimento rural e na pequena propriedade rural.

6.1.3 O Problema Emprego e Renda e as Ações do CODEMAU

Com a análise dos dados ressalta-se o problema do quesito emprego e renda no CODEMAU, necessitando a ampliação de vagas de emprego formal e a geração de renda. Para averiguar essas informações, organizou-se um cruzamento de dados da subárea do emprego e renda do IFDM e alguns dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) e Ministério do Trabalho e do Emprego (MTE), os quais foram sistematizados em uma breve apresentação da região do CODEMAU.

Assim, a problemática dos dados da subárea do emprego e renda do IFDM é novamente enaltecida, pois, quanto a sua composição existem os dados sobre a formalização do mercado de trabalho local na dimensão emprego e desigualdade na dimensão renda.

Verifica-se que, entre os dados do IFDM, houve variações de crescimento na subárea do emprego e renda na região entre os anos de 2005 a 2013, nos quais o maior crescimento 13,52% foi entre os anos de 2005 e 2006. Nos dois períodos seguintes 2007 e 2008 ocorreu a redução de - 0,13% e - 5,94%, respectivamente. Ocorreu novamente um crescimento de 3%, entre 2008 e 2009, mas na sequência, de 2009 para 2010, houve a redução de - 2,26% do IFDM emprego e renda na região. Ou seja, a expansão do emprego na região seguiu uma tendência de retração a partir do ano de 2008.

Esse efeito pode, em parte, estar associado à crise financeira internacional, pois a região é agroexportadora e a desaceleração da economia americana gerou efeitos na economia mundial. Cabe lembrar que em 2010, o Brasil cresceu a taxas superiores a 5% ano, porém nesse período o emprego regional decrescia.

A região retorna a ter um crescimento dos vínculos ativos de emprego considerável de 9% entre 2010 e 2011, seguido de 6% entre 2011 e 2012. Por fim, em seu último período de análise entre 2012 e 2013, o seu percentual de crescimento foi de 2%. No entanto, em relação à taxa de crescimento da população ativa do CODEMAU, segundo a FEE (2016), verifica-se a redução dessa população

havendo pouco crescimento da população ativa, destaque ao ano de 2015 com o crescimento de 26%.

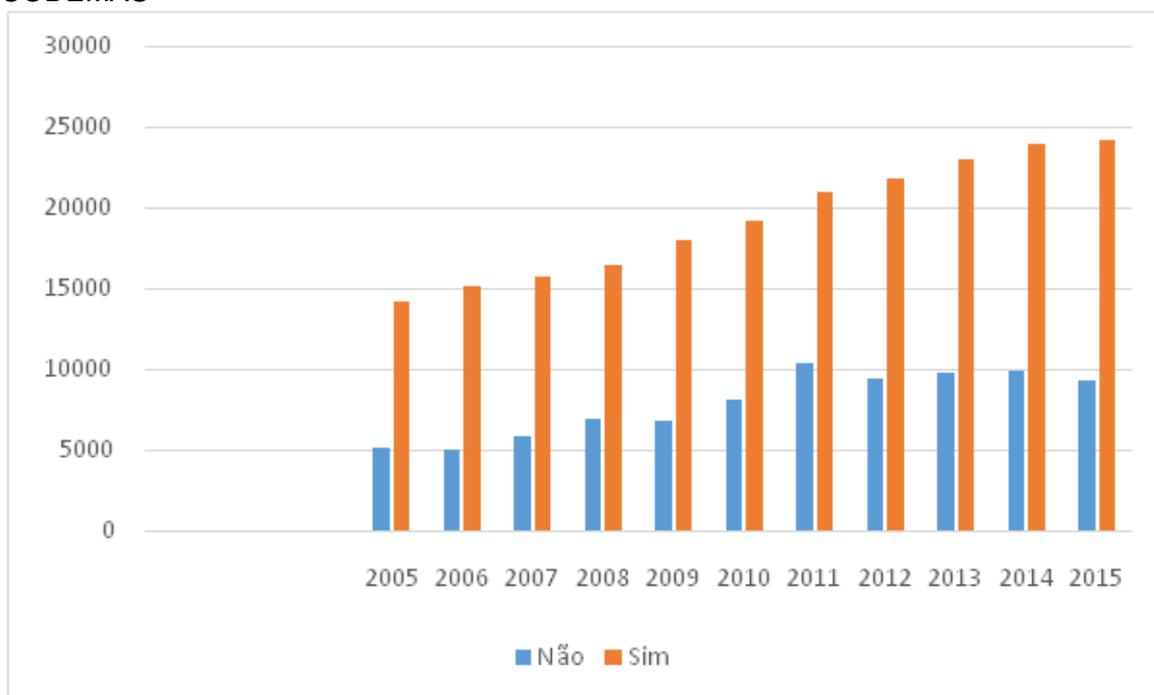
Segundo a FEE (2016), entre os anos de 2005 e 2006, verifica-se um crescimento da população ativa de 0,15% da região do CODEMAU, o qual, fora pequeno em relação ao crescimento de vínculos ativos de 14% no mesmo ano. Ainda, referente à taxa da população ativa em 2007, houve redução de 26%, seguida do maior crescimento, 11% em 2008, houve redução nos anos seguintes de 0,26% em 2009, de 3% em 2010, de 1% em 2011 e de 0,25% em 2012. No ano de 2013 houve a redução de 0,38% da taxa de mão de obra ativa contra o crescimento de 2% dos vínculos ativos no mesmo período.

Todavia, ocorreu crescimento do número de vínculos ativos na maioria dos anos em análise, tal como a redução das taxas de crescimento da população ativa. A região teve um grande salto de crescimento das taxas de mão de obra ativa no ano de 2008 de 11%, que foi precedida pela maior queda de -26% em 2007, as quais acabaram por não serem absorvidas pelas pequenas margens de crescimento de vínculos ativos do CODEMAU, que tiveram seu ápice no ano de 2006 de 14%. Com isso, as oscilações dos dados da subárea do emprego e renda do IFDM entre os municípios do CODEMAU no período analisado.

Em resumo, na análise dos dados do IFDM emprego e renda do CODEMAU entre os anos de 2005, 2008 e 2013 a região apresentou 82% dos seus municípios com “desenvolvimento regular”. Ainda, há 9,09% dos municípios com “baixo desenvolvimento”, e, 9,09% com “desenvolvimento moderado”. O destaque foi o polo regional, o município de Frederico Westphalen, que conseguiu a melhor posição acima de 0,7, no ano de 2013. Todavia, ressalta-se que nenhum dos 22 municípios chegou a um “alto nível de desenvolvimento” quanto ao quesito emprego e renda.

Cabe lembrar que o IFDM do emprego e renda é estimado a partir das taxas de crescimento do emprego formal, do grau de formalização do mercado de trabalho e da renda composta pelo crescimento da renda média, representado por dois indicadores estruturais, que são: Gini da renda e massa salarial. Frente a esses dados, nota-se que o número de vínculos ativos e não ativos é crescente, o que implica no aumento das taxas de crescimento de emprego formal ao longo dos anos, mas as taxas de pessoas sem vínculos ativos foram maior, o que se pode verificar na Figura 12.

Figura 12: Emprego – Número de pessoas com e sem vínculos ativos na área do CODEMAU



Fonte: Elaborado pela autora, com base em RAIS (2016).

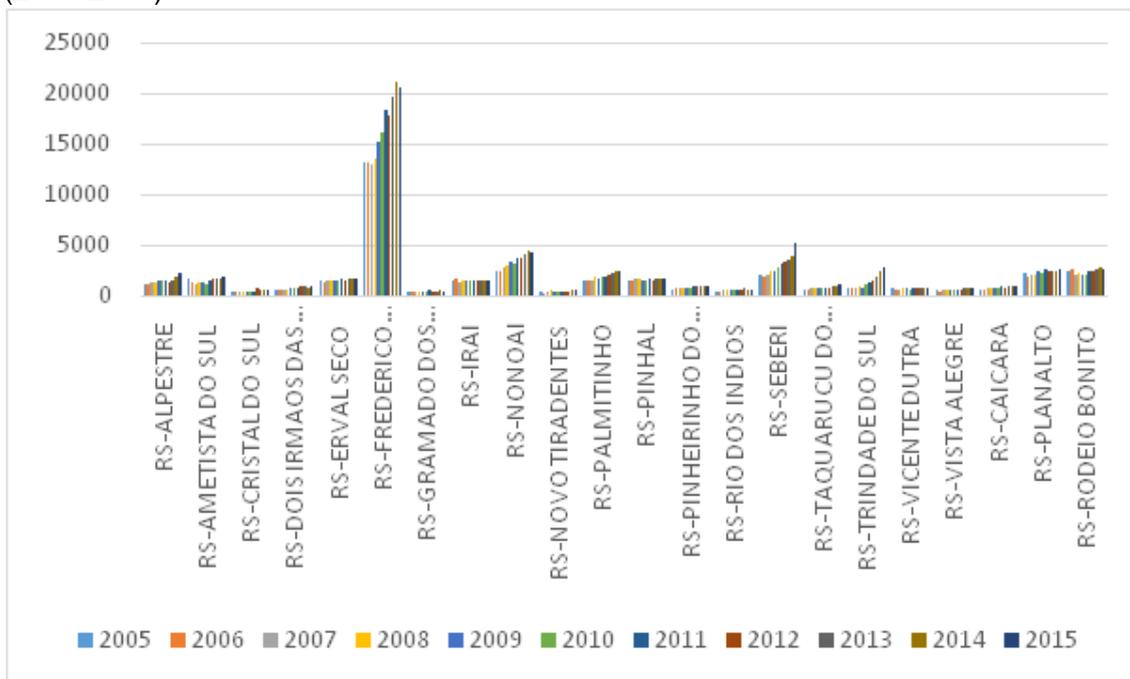
A região teve um crescimento de 3% a mais de pessoas sem vínculo ativo no período analisado com relação as que possuem vínculo. Do montante do CODEMAU, 42% pessoas possuem vínculos ativos e 45% não possuem vínculos ativos, mesmo assim a região teve crescimento em âmbito regional quanto aos vínculos ativos. Em números totais, na área do CODEMAU, ocorreu um crescimento médio de menos de 1% em vínculos ativos de um ano para o outro, destaque ao ano de 2010 com 1% de crescimento.

Essa foi a maior média de crescimento no período e a menor taxa de apenas 0,15% ocorreu no ano de 2014. Pelo pequeno crescimento reforça-se a necessidade da região em criar vagas de emprego formal para atender a demanda regional e melhorar o seu posicionamento no *ranking* do IFDM. Pois, o ritmo de crescimento da formalização do trabalho está abaixo das necessidades locais e regionais de mão de obra.

Como o IFDM Emprego e Renda leva em consideração o ritmo de formalização da mão de obra nota-se a pressão da informalidade sobre o indicador. Isso exige da região do CODEMAU taxas de criação de postos de trabalho formais bem superiores ao ritmo de crescimento da população, além de uma diminuição significativa da informalidade.

Em análise ao contexto regional, a Figura 13 apresenta a média anual da remuneração do CODEMAU.

Figura 13: Média anual da remuneração (R\$) nos municípios que compõem o CODEMAU (2005-2015)



Fonte: Elaborado pela autora, com base em RAIS (2016).

No quesito salário, pode-se perceber as tendências a partir da média de remuneração nos municípios que compõem o CODEMAU. Os valores das remunerações demonstraram que 41% dos municípios possuem a renda média inferior a R\$ 1.000,00. Já 32% se encontram com média inferior a R\$ 800,00. Destaca-se com a menor média de remuneração salarial no ano de 2015 ocorreu no município de Gramado dos Loureiros, com R\$ 458,63 e a maior ficou ao encargo de Frederico Westphalen com R\$ 20.528,22. Ou seja, além do problema da baixa capacidade de criar vínculos formais de trabalho, a média salarial dos municípios fica na faixa de um (1) salário mínimo ou abaixo disso, demonstrando a baixa capacidade de gerar massa salarial significativa e estimular a ampliação do mercado interno e, com isso, o fortalecimento do setor terciário, não apenas dele, os demais também possuem necessidade de aumento. Essa realidade atinge em torno de 70% dos municípios do CODEMAU, conforme apontaram os resultados da pesquisa com os dados da RAIS (2016).

Entre os setores da região do CODEMAU que mais possuem vínculos ativos entre os anos de 2013 e 2014, se destacaram o comércio, a prestação de serviços e

as indústrias de transformação. Portanto, cabe destacar que esses ramos de atividades são os que mais ofertam vagas de emprego, ou seja, que mais abrangem vínculos ativos.

No caso, o ramo do comércio, entre 2013 e 2014, teve um crescimento de 15%; o ramo prestação de serviços com 9%, e o setor secundário cresceu 2%. Já o setor primário apresentou uma redução de -16%. Ou seja, mesmo com crescimento de 1,09%, o setor secundário gerou produção e um efeito sobre o comércio e serviços frente a retração das atividades agropecuárias. O setor público manteve-se estável não ocorrendo perdas ou ganho no período analisado. Outra informação que ajuda a caracterizar o mercado de trabalho regional é o gênero dos trabalhadores, os dados da RAIS (2016) demonstraram a masculinização da mão de obra e dos vínculos empregatícios do CODEMAU. O volume de homens empregados foi 9% maior que o das mulheres entre 2005 a 2015.

Os dados da RAIS (2016) para a área do CODEMAU apontaram a predominância da faixa etária dos vínculos ativos de jovens e adultos jovens, sendo 27% na faixa etária entre os 30 a 39 anos, seguido da faixa etária dos 18 aos 24 com 22%. Verifica-se que a mão de obra da região do CODEMAU está composta basicamente por jovens com poucas oportunidades de emprego, pois 26% dos empreendimentos da região possuem apenas de 1 a 4 postos de trabalho e 19% dos empreendimentos possuem de 100 a 249 funcionários.

Apesar das poucas oportunidades de emprego formal e dos baixos salários demonstrados pelos dados da RAIS (2016), cabe lembrar que há várias oportunidades de qualificação da mão de obra junto às cinco instituições de ensino superior na região, as quais podem interferir no rebatimento sobre o rendimento, o empreendedorismo e a média da renda regional.

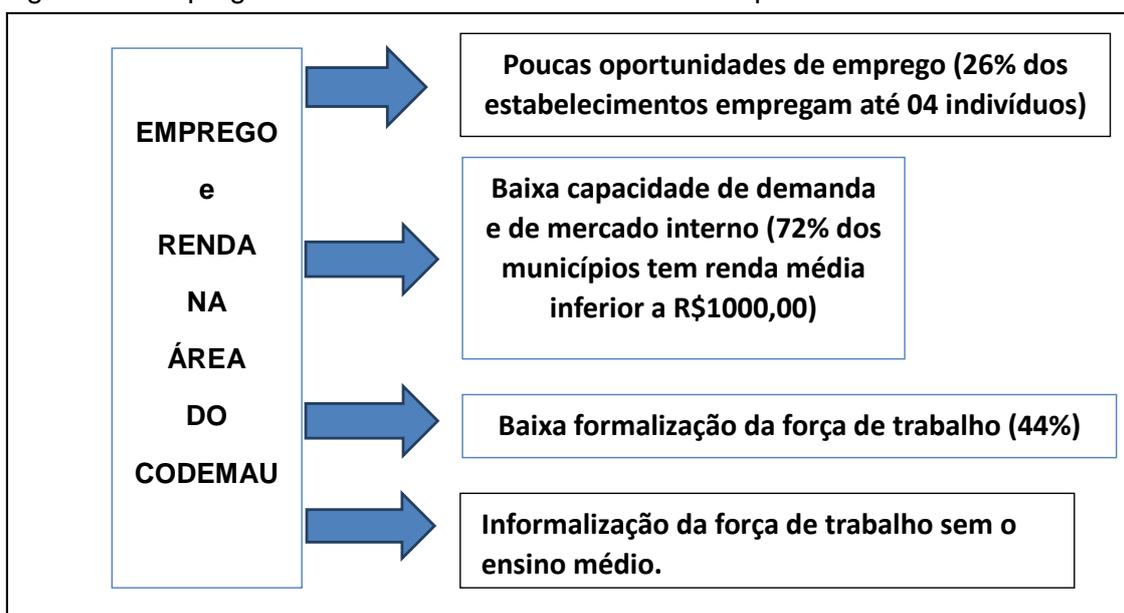
6.1.4 O Ciclo Vicioso do Emprego e Renda na Área do CODEMAU

Na análise do CODEMAU, quanto à subárea do emprego e renda do IFDM e à conjuntura econômica, percebeu-se que a região possui sua situação regional abaixo do esperado para um padrão de desenvolvimento regular a alto, ficando com 82% dos seus 22 municípios em situação de desenvolvimento moderado. Ou seja, os municípios estão numa linha tênue, tanto para cair no baixo desenvolvimento quanto para avançar num patamar de desenvolvimento mais elevado.

O problema é que no período analisado, os percentuais de crescimento da subárea do emprego e renda do IFDM ficaram negativos em 03 dos 05 períodos analisados, de 2006, 2007, 2008 e de 2009 para 2010. Ainda, na análise dos dados da RAIS (2016), o percentual de pessoas sem vínculo ativo teve o crescimento médio anual de 3% entre 2005 a 2015. Com isso, infere-se a tendência à informalização na economia regional da área do CODEMAU, o que remete a uma propensão de queda do IFDM e pouca perspectiva de melhorar a qualidade de vida da população. A não ser que, em outras subáreas relativas ao capital humano, o IFDM consiga avanços significativos que compensem a estagnação da subárea Emprego e Renda. Ou seja, ao longo do tempo, a realidade regional e a falta de políticas que trouxessem resultados efetivos no curto e médio prazo geraram um círculo vicioso que retroalimenta as ocupações com baixa remuneração e a estagnação na criação de novos postos de trabalho.

Verificou-se ainda a disparidade entre as médias salariais, as quais no ano de 2015 variaram muito entre um município e outro, motivo suficiente para impulsionar a insatisfação e a migração urbana em busca de melhores condições de trabalho. Outro ponto em destaque de acordo com os dados da RAIS (2016) foi o fato de a grande maioria das pessoas da região do CODEMAU com vínculos ativos possuir apenas o ensino médio completo e com predomínio de homens. Assim, o perfil o problema regional do emprego e renda pode ser sintetizado na Figura 14.

Figura 14: Emprego & Renda na área do CODEMAU: fraquezas



Fonte: Elaborado pela autora, a partir de dados da RAIS (2016).

Frente ao exposto na Figura 14, percebe-se que as ações efetivadas pelo CODEMAU não conseguiram criar um ambiente atrativo a investimentos, propícios à inovação e ao empreendedorismo interno para impulsionar o desenvolvimento econômico. Ou seja, se reforçou o círculo vicioso do baixo nível de emprego e renda na região. Com isso, não houve a geração de um montante significativo de empregos formais, sem contar a baixa qualificação da mão de obra e a oferta de mais oportunidades no mercado de trabalho para a inserção de homens e mulheres. Isso acaba por reforçar a necessidade de projetos, ações e demandas que venham a auxiliar na promoção do desenvolvimento econômico na região do CODEMAU.

Com a exposição das principais fraquezas da região do CODEMAU, na Figura 14, estruturou-se uma síntese dos problemas evidenciados nessa pesquisa. No quadro 5, que segue, há relação dos problemas evidenciados pela presente pesquisa, tal como, ações plausíveis de aplicação e organizações responsáveis que poderiam executar as ações mencionadas.

Verifica-se que conforme os problemas acima apontados, tal como suas justas ações e possíveis responsáveis da sua execução, a situação de baixo desenvolvimento instaurado na região do CODEMAU pode ser revertida. Porém, se faz necessária a estruturação e execução de um planejamento regional, o alinhamento de projetos e demandas que visem o desenvolvimento da região como um todo e não apenas pontos e setores isolados.

Quadro 5: Síntese dos Problemas, Ações e Responsáveis

Problemas	Ações	Organizações Responsáveis
Desinformação	Comunicação e divulgação. Transparência no processo	Governo do Estado; Fórum dos COREDES; CODEMAU e COMUDES.
Governança Desarticulada	Seleção e qualificação dos Atores e Gestores; Nova metodologia.	CODEMAU, Fórum dos COREDES, outras organizações da sociedade civil.
Metodologia truncada	Regionalização das demandas	Governo do Estado e Fórum dos COREDES
Desinteresse da população	Conscientização, divulgação, transparência.	Fórum dos COREDES e atores do desenvolvimento, lideranças e gestores do CODEMAU.
Reconhecimento: fragilidades/potencialidades	Rigor quanto a escolha dos gestores do CODEMAU; Análise de dados e estudos locais e regionais.	CODEMAU e organizações da sociedade civil regional
Reconhecimento da aptidão regional	Conscientização dos envolvidos com ampla divulgação de dados e informações.	CODEMAU e organizações da sociedade civil regional
Qualificação da mão de obra e industrialização da matéria prima	Demandas para qualificação e aperfeiçoamento e incentivos a criação e atração de indústrias.	CODEMAU, organizações da sociedade civil.
Crescimento da informalidade no mercado de trabalho	Incentivo a legalização da mão de obra, isenção de impostos; abertura de novas vagas de emprego, qualificação da mão de obra, plano de cargos e salários.	Governos (Federal, Estadual e Municipal); Instituições regionais
Média Salarial	Incentivos salariais por qualificação e aperfeiçoamento	Governos; Empresas e Instituições regionais.
Entorno pouco atrativo a investimentos	Investimento em tecnologia e inovações; qualificação da mão de obra.	Governos; CODEMAU e organizações da sociedade civil regional.
Poucas Vagas de Emprego	Incentivos à industrialização e abertura de novos empreendimentos	Governos, Instituições e comunidade regional.
Baixa capacidade de demanda e de mercado interno	Plano de cargos e salários e remuneração de acordo com competências e metas. Incentivo a qualificação.	Governos, empresas e instituições regionais.
Baixa escolaridade	Ampla divulgação das formas de ingressos nas 05 IES da região junto as Ensinos Médios da região; Liberação de Créditos Escolares; Incentivo empresarial a qualificação; Salários compatíveis ao nível de escolaridade e cursos de aperfeiçoamento. Capacitação técnica	Governos; IE; Escolas Públicas; Empresas; instituições e comunidade regional e o CODEMAU.
Direcionamento das demandas	Estudo prévio sobre a problemática regional; Planejamento de baixo para cima, que parta da região e não do Estado.	Atores do desenvolvimento; liderança e gestores do CODEMAU; instituições e comunidade regional.

Fonte: Elaborado pela autora, com base nos resultados da pesquisa (2015).

Os resultados da pesquisa e da RAIS (2016) demonstraram que tanto na situação da consulta popular quanto no quesito do emprego e renda na área do CODEMAU, o direcionamento das demandas do COREDE e a problemática do mercado de trabalho e do mercado de bens e serviços poderiam ser alinhados. Pois, mesmo com a problemática evidenciada pelo IFDM, pelos dados da RAIS e a confirmação pelos atores e gestores regionais, constatou-se o direcionamento das

7 Segundo o Sr. Theonas Baumhardt coordenador geral da consulta popular em 2016 foi aplicada a nova metodologia que simplifica o processo e privilegia projetos regionais. Pois, a consulta havia perdido o foco no desenvolvimento regional e atendia serviços básicos do estado como educação, saúde e segurança.

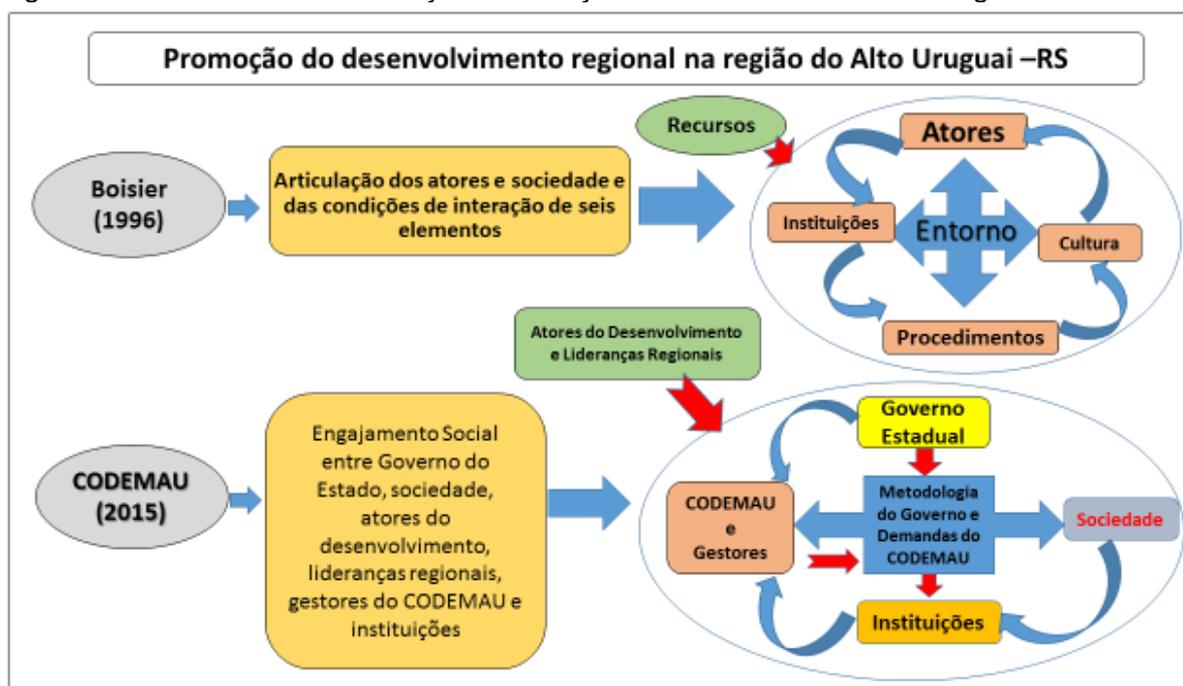
demandas a problemas emergentes na região do CODEMAU, vinculados a questões sociais. Evidencia-se o desencontro de ideias e até de interesses por parte do Governo do Estado para com a região do CODEMAU. O Governo busca alternativas para sanar problemas pontuais e emergentes dos municípios da região, por meio do uso da metodologia engessada da consulta popular, a qual possui poucos recursos, e os quais já estão previamente direcionados pela própria metodologia. Por outro lado, há lideranças regionais e atores despreparados para a delimitação de alternativas e ações para reverter a situação do CODEMAU.

Alinhando esse posicionamento com a percepção de Boisier (1996), evidencia-se que, para que ocorra a promoção do desenvolvimento regional, é necessário que haja a articulação dos atores e sociedade e das condições de interação de seis elementos: 1) os atores; 2) as instituições; 3) a cultura; 4) os procedimentos; 5) os recursos; e 6) o entorno. São as articulações entre esses elementos que podem levar uma região a potencializar seus recursos e ajudá-la a desenvolver-se econômica, política e socialmente no cenário da globalização, por meio de um projeto coletivo regional.

Dentro deste viés, para que ocorra a promoção do desenvolvimento regional pelo modelo do CODEMAU é necessário que ocorra o engajamento social de 06 elementos: 1) Governo do Estado; 2) Metodologia do Governo do Estado do Rio Grande do Sul e demandas do CODEMAU 3) Sociedade; 4) COREDES e gestores, 5) Atores do Desenvolvimento e lideranças regionais; e 6) Instituições. Todavia, segue a Figura 15 que evidencia o contraponto do modelo proposto por Boisier (1996) e do modelo do CODEMAU.

Nota-se que em ambas as estruturas de modelos (Boisier e CODEMAU) há a presença de seis elementos. Na estrutura de Boisier (1996) evidencia-se a relação fluída e contínua entre os 06 elementos que a compõem, os quais encontram-se em uma relação próxima e de constante troca para que ocorra o fortalecimento das relações e agregação de valores mútuos em prol do desenvolvimento regional.

Figura 15: Elementos de articulação e interação dos atores e sociedade regional



Fonte: Elaborado pela autora, com base em Boisier (1996) e CODEMAU (2015).

De outro lado, verifica-se na estrutura do CODEMAU (2015) que a conversão entre os 06 elementos não é contínua, que suas articulações não são fluídas, não permitindo a troca de experiências nem a aproximação de muitos dos elementos, em especial a sociedade, no que tange um modelo que alega ser democrático. No modelo do Governo do Estado há o engessamento dos métodos inseridos pelo Governo do Estado, o que acaba por dificultar o livre tráfego de informações, obstruindo e travando um processo com a inserção e participação de todos.

Percebe-se o problema essencial que no modelo do CODEMAU, pois trata-se de um modelo de cima para baixo, do Governo para COREDE, por meio de uma metodologia que beneficia rubricas de obrigação do Estado e, não projetos e demandas via sociedade, instituições e, muito menos, atores do desenvolvimento e demais lideranças regionais, que acabam a ficar à margem do processo.

Ainda, pode-se verificar que a região do CODEMAU possui bons resultados quanto ao IFDM subárea de saúde e educação. E esse resultado é devido, em partes metodologia do próprio indicador, que enfatiza itens de obrigação legal, como o acompanhamento pré-natal e a educação infantil e básica. E, outro ponto que torna essas subáreas bem posicionadas, são os investimentos via consulta popular em problemas emergentes da região, os quais deveriam terem sido sanados pelas

três esferas dos Governos, como reforma de colégios, ampliação de espaços públicos, saneamento básico, etc.

Porém, esse tipo de investimento em desenvolvimento humano, é extremamente necessário, mas deveria ser atendido pelos órgãos responsáveis a eles, e não, fazerem uso de recursos parcos de um processo participativo que busca a promoção do desenvolvimento focado no conjunto da região. Os investimentos na área do desenvolvimento humano não tiveram capacidade de reverter a problemática da subárea do emprego e renda na região do CODEMAU, pois os valores não são direcionados em qualificação significativa da mão de obra, em aperfeiçoamento, em educação integral, em capacitação técnica, em tecnologia e inovações, etc., os quais poderiam reverter a médio e logo prazos a situação problemática evidenciada pelo IFDM, dados da RAIS e o pelo próprio posicionamento dos atores do desenvolvimento, lideranças regionais e gestores do CODEMAU.

Não será o posicionamento isolado dos atores, dos gestores, das lideranças do CODEMAU, das instituições regionais, do Governo do Estado, da escassez de recursos públicos e do próprio entorno pouco atrativo para investimentos empresarias e industriais que irá reverter a problemática regional de emprego e renda da região, e sim o engajamento de todos em prol do bem da região do CODEMAU.

A situação poderia ser revertida se fosse organizada a estruturação de um planejamento estratégico regional e o alinhamento de projetos que visem à qualificação de mão de obra. Também, o incentivo à criação de meios inovadores ao desenvolvimento de pesquisas e parques tecnológicos, à capacitação de professores, alunos, dos atores do desenvolvimento e dos próprios gestores do CODEMAU. Essas são algumas alternativas plausíveis que podem vir a potencializar a aptidão rural da região, o fomento da agricultura familiar e das indústrias para beneficiar as matérias-primas produzidas na região e estimular a produção e diversificação da pequena propriedade rural.

O processo de desenvolvimento de uma região ocorre a partir de uma ação que vise preparar os atores do desenvolvimento, locais e regionais para transformar a realidade desfavorável em um padrão de desenvolvimento regional, aproveitando ao máximo as oportunidades em favor do seu recorte territorial (SANTOS, 1997).

No caso da governança do CODEMAU, as ações e alternativas podem focar na preparação e no próprio fomento das lideranças, para que estas busquem a efetivação de ações dentro das áreas prioritárias. Como a região do CODEMAU possui uma grande deficiência no emprego e renda, que depende da união de forças dos atores do desenvolvimento e lideranças regionais para reverter tal situação.

Oliveira e Lima (2003) sugerem que cabe ao governo (federal, estadual e municipal) ofertar uma série de instrumentos a fim de suprir as deficiências locais e regionais. Esses instrumentos visam a sustentabilidade, a capacitação e assistência técnica para o empreendedorismo econômico, cultural e social. Esses instrumentos incentivarão o associativismo e o cooperativismo, bem como a democratização do crédito para pequenos e médios empreendimentos, a expansão do ensino técnico e superior, os incentivos à implantação de núcleos locais e microrregionais de pesquisa e a inovação tecnológica (constituídos com base em parcerias entre governos, universidades e setor privado). O aumento das ofertas de ensino superior tem gerado uma indústria do conhecimento aplicado e instituído no CODEMAU e tem criado um grande potencial para alavancar a região a médio e longo prazo.

Com o alinhamento desses pensamentos, poderá ocorrer à formação de um entorno inovador atrativo a investimentos, indústrias e organizações que visem não apenas o seu próprio crescimento, mas o desenvolvimento de toda a região. O CODEMAU é um instrumento de desenvolvimento regional, o qual por meio do esforço e visão de suas lideranças, o fomento à entrada de investimentos que possam impulsionar a capacitação de mão de obra, ampliação da pesquisa, da inovação e tecnologia em diversas áreas, e assim, transformar as alternativas em ações que fomentem o desenvolvimento do CODEMAU e reverta a problemática do emprego e renda.

6.2 ALTERNATIVAS E AÇÕES PARA O CODEMAU

Pelos dados apresentados, buscou-se saber junto aos gestores e lideranças quais seriam as alternativas e ações para tentar reverter tal situação e criar um círculo virtuoso de desenvolvimento regional. Todavia, é necessário ter o ponto de vista institucional e prático das alternativas e ações do CODEMAU, por isso segue um breve relato institucional e prático.

Do ponto de vista institucional, tanto o CODEMAU quanto os COREDES

podem atender seu objetivo quanto à promoção do desenvolvimento regional harmônico e sustentável, à integração dos recursos e ações do governo na sua região de abrangência, à distribuição equitativa da riqueza produzida, o estímulo à permanência do homem na região e a preservação e recuperação do meio ambiente melhorando a qualidade de vida (CODEMAU, 2015).

Entende-se que o fato da existência de um COREDE não significa que uma região possua desenvolvimento local e regional, pois trata-se de uma estrutura para discussão de uma pequena parcela do orçamento do estado, justificando a participação social no orçamento, um meio de direcionar demandas para sanar as deficiências regionais. Além do mais, os recursos destinados para discussão via consulta popular são disputados e aplicados em projetos de grandes áreas definidos pelo Governo do Estado, permitindo pouca abertura para ajustes das demandas no contexto da realidade regional.

Os procedimentos práticos que o CODEMAU adota se encontram explicitados no seu relatório de atividades de 2015, no qual se publicita que, como COREDE, ele exerce a representação de um grupo de pessoas com vontade de ajudar no desenvolvimento local e regional, mas com grandes dificuldades por falta de uma maior orientação teórico-metodológica para sua atuação. O CODEMAU busca, por meio de ações, a promoção da participação dos segmentos da sociedade regional no diagnóstico de suas necessidades e potencialidades, para a formulação e implantação de políticas de desenvolvimento.

No caso, o CODEMAU visa constituir-se como instância de regionalização do orçamento do Estado, orientando e acompanhando, de forma sistemática, o desempenho das ações dos Governos Estadual e Federal na região. Também, coordenando, em parceria com o Governo do Estado, a consulta popular, oportunizando discussão e definição das prioridades com a comunidade regional, às quais serão alocados recursos financeiros e serão inseridas no orçamento Estadual do ano posterior. Assim, valorizando o capital humano e social existente na região, como forma de envolver cada vez mais pessoas e parceiros existentes (CODEMAU, 2015).

Verifica-se que são inúmeras as políticas já implementadas e que estão em andamento na região do CODEMAU, o que se deve salientar é a necessidade de um melhor direcionamento dessas políticas públicas, que deveriam ser pensadas e elaboradas pelos próprios COREDES para posterior aprovação da comunidade e

Governo Estadual e não ao contrário, como já ocorre. Outra questão é a necessidade de interligação das políticas implementadas entre os setores, tendo um fórum de debate permanente com poder de deliberação e adequação na própria região.

Instituições como o CODEMAU ou outros COREDES quase não tem possibilidades de influenciar de forma direta na geração de emprego e renda, mas assumem um papel preponderante na promoção do desenvolvimento econômico regional, procurando formas de contribuir para tornar a região mais atrativa para investimentos e, conseqüentemente, gerar emprego e renda.

Os regulamentos institucionais dos COREDES e do próprio CODEMAU deveriam auxiliar na problemática apontada, tal como tantos outros pontos a serem melhorados em âmbito regional. A falta de foco local e regional ao direcionamento das demandas que deveriam visar o desenvolvimento regional, e a falta de participação e inserção social das discussões regionais (audiências públicas) acaba por agravar a situação.

A ação do CODEMAU, de um modo particular, ou dos COREDES, de um modo em geral, não pode resumir-se à participação ou articulação da consulta popular. Esta tem sido a única razão da existência de muitos COREDES, os quais, ainda precisam compreender melhor sua função, explorar suas potencialidades e desenvolver seu papel. A realização encomendada de estudos setoriais sobre a realidade regional poderia ser um primeiro passo para subsidiar um plano de ações baseado em dados e, não apenas em “achismos” oportunistas e interesseiros.

Frente ao exposto, foi realizada a análise das respostas dos roteiros de entrevistas dos atores do desenvolvimento do CODEMAU, na qual percebeu-se que, entre as alternativas salientadas pelos atores e lideranças da região, ficou evidente a questão do fomento ao desenvolvimento regional por meio de incentivo aos créditos agrícolas para aumento da produção de matéria prima, ao fomento das agroindústrias, à educação empresarial, ao direcionamento do desenvolvimento rural por meio da educação, à abertura e ampliação de indústrias. O CODEMAU poderia focar o planejamento das demandas para a realidade regional, evidenciando seus pontos positivos, e tentar, dentro do possível, minimizar suas problemáticas.

Todavia, as alternativas podem vir de outros órgãos públicos, como por exemplo: Emater/Ascar, Ministério do Desenvolvimento Agrário, etc., e ainda, podem ser fomentadas por inúmeras fontes e rubricas orçamentárias, mas espera-se que

todas as ações e alternativas, tenham o mesmo objetivo de organizar o desenvolvimento econômico regional. Pois, como não é adequado deixar a tomada de decisão sobre investimentos públicos regionais exclusivamente na mão de tecnocratas ou políticos, também não se deveria pender ao outro extremo, o de permitir que segmentos da população (ou da sociedade civil) decidam tudo sem possuírem informações sobre a conjuntura regional, e, diagnósticos setoriais adequados para balizar suas decisões.

Assim, como alternativas para o desenvolvimento econômico da região há a necessidade de formação e qualificação, da recuperação da infraestrutura de transporte, de um planejamento consistente considerando as demandas sociais, a viabilidade técnica e as potencialidades regionais, tais como: a necessidade de encontrar alternativas de desenvolvimento que não comprometa o meio ambiente, a necessidade de estruturar projetos eficientes para a valorização da agroindústria e a agricultura, mantendo uma produtividade efetiva.

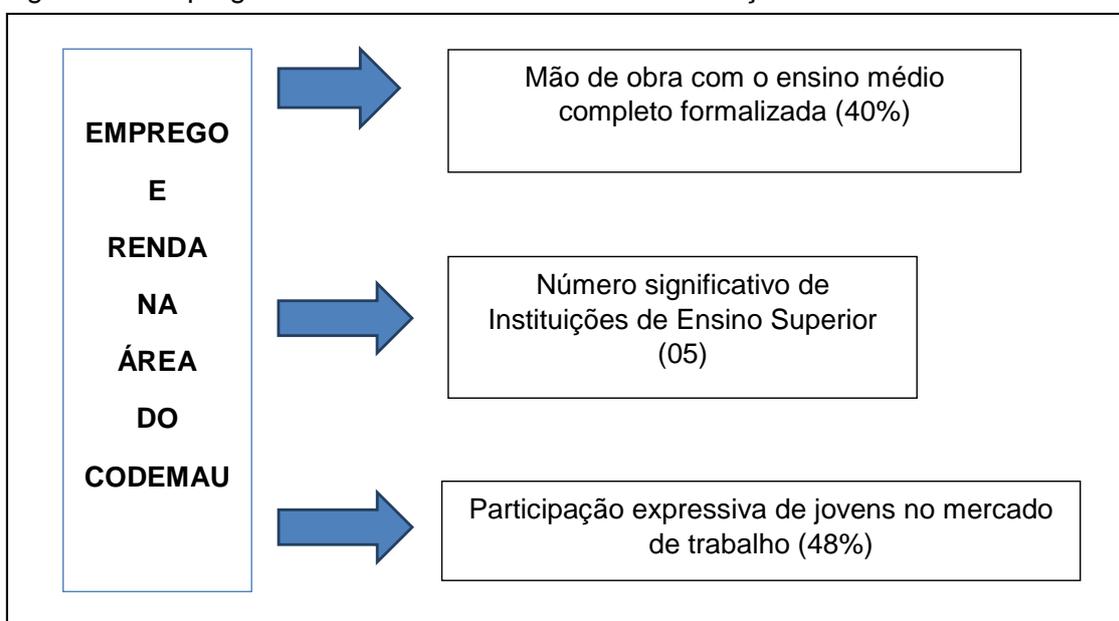
Entre as respostas dos atores do desenvolvimento e gestores do CODEMAU, foi salientado que, algumas das alternativas e ações para reverter à problemática regional e impulsionar o processo de desenvolvimento regional, seriam por meio do fortalecimento:

- i) Das agroindústrias e desenvolvimento de trabalhos que as divulguem;
- ii) Investimento em educação técnica para qualificação da mão de obra agrícola;
- iii) A recuperação e ampliação da infraestrutura logística, melhorias na malha viária para que a região tenha fácil acesso com possibilidade de escoamento de produção;
- iv) A valorização da pequena propriedade rural com estímulo à formação de cooperativas e associações de diversificação de renda;
- v) A valorização das indústrias existentes e o fomento para atração de outras para se estabelecerem em municípios chave da região e não a concentração em apenas um município, tornando a região mais atrativa e não apenas um local em questão;
- vi) O fortalecimento do turismo, por meio do aperfeiçoamento na divulgação dos potenciais pontos turísticos, assim como a capacitação dos indivíduos e melhora das estruturas (ex.: hospedagens).

Ainda, entre as alternativas e ações plausíveis de serem aplicadas, destaca-se, em primeiro momento, o direcionamento de recursos privados e públicos, os quais, bem estimulados em recursos e atividades em que já haja conhecimento técnico/prático (ex.: agricultura familiar), e posteriormente, diversificar em outras áreas de atuação (ex.: incubadoras tecnológicas).

Há o longo trabalho de conscientização para a transformação das forças apresentadas no CODEMAU em reais oportunidades, que possam impulsionar o desenvolvimento econômico regional. Neste viés, segue a Figura 16 com as forças relacionadas ao emprego e renda na região do CODEMAU.

Figura 16: Emprego & Renda na área do CODEMAU: forças



Fonte: Elaborado pela autora, a partir de dados da RAIS (2016).

Apenas os incentivos e fomento a uma educação integradora, inclusiva e diversificada que incentive os jovens a se qualificarem cada vez mais, em cursos técnicos, aperfeiçoamentos, e a buscarem o ensino superior em uma das cinco instituições existentes no CODEMAU, das quais, três são públicas. Os jovens buscam lugar no mercado do trabalho, 48% da mão de obra da região é composta por eles, ponto positivo, quando se olha pela agilidade e vigor físico em indústrias e possibilidades de ascensão profissional, e ponto negativo, pois de toda a massa trabalhadora da região, 40% possuem o ensino médio, e muitos jovens não retornam aos bancos escolares para continuarem seus estudos.

Esta situação pode ser analisada como negativa, pois muitos jovens se evadem dos estudos prematuramente para focar na carreira profissional sem aperfeiçoamento, e, também pode ser analisada positivamente, pois encontra-se a oportunidade de, por meio de incentivos financeiros e parcerias com as instituições de ensino superior da região, qualificar a sua mão de obra latente.

Todavia, verifica-se que a grande parte da massa de trabalhadores do CODEMAU é composta por jovens, portanto, as empresas, instituições, órgãos públicos e sociedade em geral pode incentivar que eles busquem qualificação, por meio de incentivos como horas reduzidas a estudantes, incentivos salariais por titulação ou testes de competência, incentivo ao desenvolvimento pessoal e profissional, planejamento de carreiras, entre outros pontos que as empresas e indústrias da região podem realizar e impulsionar o desenvolvimento econômico regional a partir da qualificação e diversificação da mão de obra.

Os investimentos, demandas e ações em desenvolvimento humano via CODEMAU não romperam o círculo vicioso da pobreza regional porque o foco dos direcionamentos nessa grande área fora para sanar problemas emergentes e de rubricas de obrigação do Estado. Isso acabou por não proporcionar investimentos ou realização de ações que realmente fomentassem a qualificação e diversificação dos indivíduos, portanto, a crítica não está no que está sendo feito pelo CODEMAU, pois é refém de um processo engessado, e sim no que não está sendo feito, pois poderia, por meio do direcionamento de políticas públicas, promover o desenvolvimento humano da região de forma a impulsionar o seu desenvolvimento econômico regional e, assim, quebrar o círculo vicioso da pobreza.

Além das forças apontadas na Figura 16, com o reconhecimento da aptidão regional da agricultura familiar e das agroindústrias, sugere-se a implementação de políticas públicas que visem o seu fomento e desenvolvimento. Tal como, o incentivo ao associativismo e cooperativismo, assim com uma economia solidificada e que criaria oportunidades para a geração de vagas de emprego e renda, com oportunidades nas áreas do comércio, indústria e serviços, criando entorno atrativo a novos empreendimentos. Outros pontos relevantes são as capacitações dos indivíduos e o seu acesso ao mercado, tal como o fomento em novas lideranças, também, por meio do acesso a tecnologias e inovações para o crescimento e atualização dos setores produtivos e industriais. Pode-se perceber que o CODEMAU necessita de lideranças mais engajadas com o objetivo do desenvolvimento

econômico regional, isto é, há a necessidade de pessoas mais preparadas para realizarem o direcionamento das demandas regionais.

Quanto aos pontos positivos e negativos, enaltecidos pela percepção dos atores do desenvolvimento do CODEMAU, para se ter uma região plenamente desenvolvida quantitativa e qualitativamente, apontou-se a necessidade de engajamento da população, ou seja, as pessoas que podem participar das decisões político-administrativas e entender que sua participação vai muito além de eleger o prefeito e/ou ir votar em uma urna.

Por fim, como ponto positivo das alternativas desencadeadas pelo CODEMAU, há o fomento ao exercício da cidadania por meio da participação popular na tomada de algumas decisões. Embora seja um longo aprendizado individual, coletivo e governamental, a efetiva participação popular na definição de prioridades de investimentos pode ser considerada um ganho, pois se presume que haja maior controle social sobre tais gastos e/ou investimentos. E, como ponto negativo, o reducionismo da ação dos COREDES à articulação da consulta popular, além da falta de transparência do processo, a dificuldade de acesso às informações nas quais transparecem os interesses político-partidários em detrimento dos interesses institucionais. Esses conflitos de interesses mais conturbam o ambiente, do que auxiliam na definição de alternativas e ações estratégicas para o desenvolvimento econômico regional.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Essa pesquisa analisou o perfil de desenvolvimento regional da região do Médio Alto Uruguai do Estado do Rio Grande do Sul, seus impasses e alternativas, a partir da atuação do Conselho Regional de Desenvolvimento do Médio Alto Uruguai (CODEMAU). A análise utilizou como parâmetro para o estágio do desenvolvimento regional o desempenho dos municípios no Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM). Com os resultados do IFDM, buscou-se, junto aos atores, lideranças e gestores regionais identificar e compreender suas percepções quanto ao perfil do desenvolvimento da região. Também, elencou-se impasses, alternativas e ações para reverter a problemática regional do emprego e renda, que foi a mais frágil no desempenho do IFDM.

Os procedimentos metodológicos utilizados para atender os objetivos propostos foram à análise descritiva e explicativa do problema. Com isso, avaliou-se a percepção do desenvolvimento regional dos membros do CODEMAU e a atuação do Conselho em ações para sanar o problema do desenvolvimento regional apontado pelos gestores, por meio da coleta dos dados primários. A coleta desses dados ocorreu por meio de duas rodadas de questionários, estruturados e tratados com o método *Delphi* e uma entrevista dirigida, na qual foram distribuídos 70 questionários para os atores, gestores e lideranças regionais. Realizou-se também a pesquisa documental com arquivos do CODEMAU, Fórum dos COREDES-RS, SEPLAG e do Governo Estadual. A pesquisa de campo e a coleta dos dados primários ocorreram durante as audiências públicas do CODEMAU, de Julho a Novembro de 2015. Utilizou-se, na coleta dos dados secundários, informações do Governo Estadual, FEE, IFDM total dos anos de 2012 e 2013 e da sua subárea de Emprego e Renda de 2005 a 2013, e, dados da RAIS de 2005 a 2015, para fundamentar a problemática regional do emprego e renda.

Com os dados coletados, foi possível discutir os pontos positivos e negativos das políticas de desenvolvimento regional, a efetividade das suas intervenções e a atuação do CODEMAU no quesito emprego e renda. A abordagem metodológica se caracterizou pela discussão de alternativas e ações via CODEMAU em prol do desenvolvimento regional e o impacto de suas ações, implicando em uma avaliação formativa.

Os resultados da pesquisa apontaram que 44% dos atores do CODEMAU tem

a percepção que o quesito emprego e renda é o principal entrave ao desenvolvimento regional. Isso alinhou a percepção dos atores regionais com os resultados do IFDM emprego e renda. Mesmo com a noção convergente entre a percepção e os dados do IFDM sobre a problemática regional, os atores não propuseram ou realizaram ações estratégicas para revertê-la, como o direcionamento de projetos ou atividades para criação de cenários atrativos a investimentos públicos e privados. Também, identificou-se a necessidade da ampliação e geração de vagas de emprego, pois o nível de informalidade junto aos municípios atinge mais de 40% da força de trabalho em atividade. Dada a aptidão da maior parte dos municípios que compõem o CODEMAU, foi apontado sobre o direcionamento e foco de projetos e ações que visem o fortalecimento do desenvolvimento rural.

Na análise da atuação do CODEMAU, nas ações apontadas por seus gestores para sanar os problemas do desenvolvimento regional, verificou-se também que 91% dos gestores apontaram o emprego e renda como principal problema da região, também convergindo para os resultados apontados pelos dados secundários. Ou seja, apesar dos atores e gestores não conhecerem a fundo os dados estatísticos e a evolução dos indicadores de desenvolvimento, como o IFDM, os mesmos tem a percepção quanto ao principal problema regional: o baixo nível de emprego e o baixo nível de renda da população. Tanto que, 41% da população formalmente empregada na região de abrangência do CODEMAU, ganha até R\$ 1.000,00 de salário mensal.

Os resultados apontaram também que nenhum dos 22 municípios do CODEMAU se encontra em “alto desenvolvimento”. Mais de 80% dos municípios estão com “desenvolvimento regular”, e ainda 9% estão com “baixo nível de desenvolvimento”, o que demonstra baixa qualidade de vida da comunidade. Mas, as variáveis do desenvolvimento humano do IFDM tiveram bons resultados. Mesmo assim, nos dados da RAIS (2016), identificou-se baixo investimento produtivo na região, demonstrando que os investimentos na área humana, via CODEMAU, não impactaram na melhoria do IFDM total e na geração de emprego e renda. Isso demonstrou que é urgente a necessidade do direcionamento de políticas públicas e mobilização social em ações para o estímulo do desenvolvimento do CODEMAU, por meio de melhorias na área econômica para impactar na melhora dos índices.

Além disso, 79% dos gestores alegaram desconhecer ou não saber responder

qual seria a falha na atuação do CODEMAU para sanar o problema regional, identificando a falta de engajamento e foco em relação às ações em prol da criação de emprego e renda. Ainda, as supostas falhas apontadas sobre a consulta popular, “falta de transparência e de controle”, geram desconfiança e baixa adesão da população na participação do processo que dirige a aplicação de recursos estaduais na região.

O planejamento do desenvolvimento depende do engajamento e participação dos atores, gestores, e das instituições no direcionamento de alternativas que fomentem o desenvolvimento da região, no qual seria fundamental a articulação via CODEMAU. Tanto que na atuação do CODEMAU nas demandas eleitas entre 2005 a 2015, o foco dos investimentos foi em áreas do desenvolvimento humano (saúde e educação). Os valores destinados ao fomento das áreas do desenvolvimento econômico foram inferiores, tal como possuem menor percentual de adesão de votos pela comunidade regional. Isso demonstra que o CODEMAU e a comunidade focam em problemas emergentes de ordem social, e tal investimento não está trazendo retorno necessário às questões de ordem econômica da região, ou ainda, influenciando na melhora do IFDM total.

Mesmo com o direcionamento das demandas pelo CODEMAU, e a escolha nas votações pela comunidade regional, em investimentos que promovam o capital humano (educação e saúde), ou seja, qualidade de vida, não houve impactos positivos nas variáveis do desenvolvimento econômico (emprego e renda). Os projetos escolhidos e ações realizadas via CODEMAU, possuem enfoque imediatista, como reformas, ampliações, aparelhamento, armamento, configurando-se como questões de ordem pública de obrigação do Governo Estadual. Ainda, quanto aos investimentos em capital humano, apenas uma pequena parcela é destinada a qualificação do capital humano regional. Os ganhos dessas variáveis se perdem pela falta de oportunidades de emprego e de geração de renda nos municípios, acarretando na transferência de mão de obra qualificada para outros municípios e regiões.

Na percepção das lideranças, referente às ações e alternativas do CODEMAU para a melhoria da conjuntura de emprego e renda na região, identificaram-se pontos positivos, tais como: fomento à cidadania e participação nas decisões; e, pontos negativos, que foram à falta de engajamento da sociedade e transparência, e reducionismo na ação do COREDE.

Quanto às alternativas e ações via CODEMAU ao desenvolvimento econômico regional, identificou-se como alternativas: investimentos em formação e qualificação, recuperação logística planejamento regional focado na pequena propriedade rural e valorização da agroindústria. Como ações, presumem-se: estudos setoriais, fomento e capacitação dos membros do COREDE, criação de ambientes atrativos a investimentos, Pesquisa & Desenvolvimento e incubadoras tecnológicas, que são possibilidades de investimentos de médio e longo prazo. O bom planejamento dessas alternativas e ações pode reverter à situação problemática do quesito do emprego e renda na região, por meio de investimentos pontuais, fomentando suas potencialidades e sanando ou minimizando suas fragilidades.

Quanto à hipótese se o CODEMAU seria incapaz de fazer frente e sanar problemas estruturais de emprego e renda na região de estudo, afirma-se que o CODEMAU poderia fazer frente e sanar os problemas estruturais. Pois, o CODEMAU é um instrumento do desenvolvimento, e por meio do planejamento e direcionamento de demandas, ele pode fomentar e qualificar a região tornando-a mais atrativa a investimentos públicos e privados. Analisar e propor soluções aos problemas regionais decorre da necessidade de planejamento. O planejamento pode fomentar as aptidões regionais e investir em demandas socioeconômicas que possam reverter à problemática apontada, porém o CODEMAU ainda não supriu o seu papel de articulador em prol do desenvolvimento regional.

Em âmbito geral, as ações para melhorar a região podem tomar quatro rumos: 1º) estimular economias locais; 2º) fortalecer a estrutura de governança do CODEMAU, por meio da presença participativa dos membros, fortalecendo seu poder decisório e político frente ao governo do Estado para capitanear investimentos; 3º) melhorar a atuação conjunta de atores e gestores em prol da economia regional, a partir de ações de desenvolvimento endógeno via CODEMAU, para estimular ações endógenas ao invés de esperar por ações do governo Estadual; e, 4º) interligar políticas implementadas entre os setores com fórum de debate permanente com poder de deliberação e adequação da região.

Todavia, o CODEMAU tem sua economia voltada ao setor primário e de transformação agroindustrial, sendo esta a alternativa viável, em curto prazo, para o fomento do desenvolvimento regional, em duas frentes: 1º) subsidiar a pequena agroindústria familiar, para atender a primeira transformação na pequena

propriedade rural, aumentando a renda familiar e; 2º) fortalecer a industrialização de produtos agrícolas de forma ampla, congregando produtores e criando escala de transformação. Convertendo-se em região agroexportadora de produtos de maior rentabilidade, a agregação de valor pode ser do beneficiamento à transformação de produtos agropecuários. As alternativas se justificam, pois, houve até então, pouco fomento à qualificação da mão de obra e na industrialização de matéria prima, a qual possui produção considerável em âmbito local e regional.

Cabe lembrar que o intuito das alternativas apresentadas é preparar os indivíduos e a comunidade regional para fazer frente as fragilidades locais e regionais, os quais, capacitados, podem aplicar seus conhecimentos no intuito da promoção de mudanças positivas ao entorno. Com qualificação e diferenciação das habilidades e competências do quadro social regional, o processo de desenvolvimento regional ocorreria de forma fluida e contínua gerando um novo círculo, o círculo virtuoso. Pois, com o conhecimento adquirido e compartilhado por meio de técnicas e procedimentos, haveria o reconhecimento dos indivíduos do seu poder, da sua liberdade de escolhas, interferindo de forma plena no processo de desenvolvimento.

Quanto aos investimentos de ordem privada, pode-se presumir que os investimentos devem ser em áreas de pesquisa e desenvolvimento e inovações tecnológicas. As empresas, também podem fomentar a educação técnica, voltada as suas necessidades internas ou ainda em empreendimento futuros, qualificando seu quadro funcional. Seja em parcerias com Instituições de Ensino e com solicitação de cursos (SEBRAE, SENAI, etc.), direcionados a setores chaves do desenvolvimento econômico local e regional. Incentivos financeiros e benefícios aos trabalhadores que buscam a qualificação, também são formas de incentivar o seu quadro funcional a se aperfeiçoar e trazer diferencial competitivo a própria empresa e a região.

Portanto, ressalta-se que alternativas quanto ao avanço nas melhorias da renda na agropecuária passam pela agroindustrialização e ações de capacitação dos produtores rurais. As ações devem fortalecer o desenvolvimento sustentável e a pluriatividade no meio rural, focando na inclusão social e em melhoria nas condições de vida e renda. As ações na área rural surtem efeitos de curto prazo, ajudando na melhoria do emprego e renda dos agricultores e do pequeno comércio. A longo prazo a variável educação e inovação são fundamentais para a geração de emprego e renda ao inserir a economia local e regional em um novo patamar de produtividade

e de ambiente de negócios. A educação tecnológica e o estímulo ao empreendedorismo são essenciais para agregar tecnologias à produção local e regional, criando oportunidades para novos empreendimentos e, com isso, a geração de emprego e renda para impulsionar o desenvolvimento da região do Médio Alto Uruguai, onde se o CODEMAU poderia constituir-se em importante subsídio ao desenvolvimento regional. Nesse contexto, as medidas de intervenção regional e as políticas públicas devem focar grupos específicos com medidas de curto e longo prazo para construir melhores indicadores socioeconômicos e, com isso, melhores condições de vida.

REFERÊNCIAS

ALLEBRANDT, S. L. **Cidadania e gestão do processo de desenvolvimento**: um estudo sobre a atuação dos conselhos regionais e municipais de desenvolvimento do Rio Grande do Sul, de 1990 a 2009. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional). Universidade de Santa Cruz do Sul, 2010.

_____. **Planejamento governamental e planejamento regional**: alguns conceitos básicos. PPGDES/Unijuí: Caderno de Pesquisa 23, 2011.

AMARAL FILHO, J. A endogeneização no desenvolvimento econômico regional e local. **Planejamento e Políticas públicas**. N. 23, p. 261-286, Jun., 2001.

ATLAS SOCIOECONÔMICO DO RIO GRANDE DO SUL. **Regiões Funcionais de Planejamento**. Disponível em:
<http://www.atlassocioeconomico.rs.gov.br/conteudo.asp?cod_conteudo=1342&tipo_menu=APRESENTACAO>. Acesso em: 03 Fev. 2016.

_____. **COREDES**. Disponível em:
<[http://www.atlassocioeconomico.rs.gov.br/upload/COREDES_RFs_grande_2013\(5\).pdf](http://www.atlassocioeconomico.rs.gov.br/upload/COREDES_RFs_grande_2013(5).pdf)>. Acesso em: 03 Fev. 2016.

ÁVILA, L. V.; WESENDONCK, C. C.; MADRUGA, L. R. R. G.; SILVEIRA, J. S. T. DA SILVA, R. B. A experiência de um conselho regional de desenvolvimento – COREDE – No Estado do Rio Grande do Sul. In.: **HOLOS**, Ano 29, V. 2. Mar., 2013.

BANDEIRA, P. **Participação, articulação de atores sociais e desenvolvimento regional**. Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, 1999. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/pub/td/td_99/td_630.pdf>. Acesso em: 06, Mar. 2015.

BARQUERO, A. V. **Desarrollo local**: Una estrategia de creación de empleo. Madrid, Ed. Pirâmide, 1988.

_____. **Desenvolvimento endógeno em tempos de globalização**. Tradução de Ricardo Brinco. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 2001.

_____. **Desarrollo endógeno y globalizacion**. Estudios Urbanos Regionales. Santiago, v. 26, n. 79, Dez., 2000.

_____. **Desenvolvimento endógeno em tempos de globalização**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2002.

BECKER, D. F.; WITTMANN, M. L. (org). **Desenvolvimento Regional**: abordagens interdisciplinares. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2008.

BOISIER, S. **Política econômica, organização social e desenvolvimento regional**. In: HADDAD, P. R. (Org.). 1989.

BOISIER; S. Em busca do esquivo desenvolvimento regional: entre a caixa-preta e o projeto político. In: **Planejamento e políticas públicas**. N. 13, p. 111 – 143, Jun., 1995.

_____. Em busca do esquivo desenvolvimento regional: entre a caixa-preta e o projeto político. In: **Planejamento e políticas públicas**. N. 13, p. 111 – 143, Jun., 1996.

_____. **Desarrollo (local)?** De que estamos hablando? Buenos Aires: Centro de estudios desarrollo y territorio, 2001.

_____. **Desenvolvimento**. In: SIENDENBERG, D. R. (org.). Dicionário do desenvolvimento regional – Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2006.

BOURDIEU, P. **Questões de sociologia**. Rio de Janeiro: Zero, 1983.

_____. **O poder simbólico**. Rio de Janeiro: Bertharnd Brasil, 2010.

BRASIL. Lei Nº 7.486 de 06 de Junho de 1986. Aprova as diretrizes do Primeiro Plano Nacional de Desenvolvimento (PND) da Nova República, para o período de 1886 a 1989, e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília-DF, 1986. Disponível em: <www.senado.gov.br>. Acesso em: 03, Mai. 2016.

_____. Lei Nº 5.173 de 27 de Outubro de 1966. Dispõe sobre o Plano de Valorização Econômica da Amazônia; extingue a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia (SPVEA), cria a Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (SUDAM), e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília-DF, 1966. Disponível em: <www.senado.gov.br>. Acesso em: 21, Mai. 2016.

_____. Lei Nº 1.806 de 06 de Janeiro de 1953. Dispõe sobre o Plano de Valorização Econômica da Amazônia, cria a Superintendência da sua execução e dá outras providências. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília-DF, 1953. Disponível em: <www.senado.gov.br>. Acesso em: 26, Jul. 2016.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos - SPI**. Indicadores de programas: Guia Metodológico. Brasília: MP, 2010.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Elaborado pelo Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. Brasília, 1995.

_____. **“Classical Model, Technical Progress and Distribution”**. Trabalho apresentado à Conferência “Economic Growth and Distribution: On the Nature and Causes of the Wealth of Nations”. Lucca, Jun 16-18., 2006.

_____. **Crescimento e desenvolvimento econômico**. In.: Bresserpereira.org.br.[pdf], 19, Jun. 2008. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Papers/2007/07.22.CrescimentoDesenvolvimento.Junho19.2008.pdf>>. Acesso em: 11, Jun. 2016.

BROSE, M. **Fortalecendo a Democracia e o Desenvolvimento Local: experiências inovadoras no meio rural gaúcho**. Santa Cruz do Sul (RS): EDUNISC, 2000.

BRUM, A. **Desenvolvimento econômico brasileiro**. 16 ed. Petrópolis: Vozes, 1996.
CALDAS, E. de L. **Desenvolvimento Local: Conceção, Avanços e Desafios**. In: **Seminário de Políticas Públicas de qualificação**. Instituto POLIS. Disponível em: <<http://www.polis.org.br/download/51.pdf>>. Acesso em: 12, Dez. 2014.

CAGED – Cadastro Geral de Empregados e Desempregados. In.: **Consulta personalizada - Tabelas**. Disponível em: <http://bi.mte.gov.br/bgcaged/caged_acerto/caged_acerto_basico_tabela.php>. Acesso em: 19, Out. 2016.

CARRARO, A.; FONSECA, P. C. D. **O Desenvolvimento Econômico no Primeiro Governo de Vargas (1930-1945)**. In.: **Anais do V Congresso Brasileiro de História Econômica e 6ª Conferência Internacional de História de Empresas**. Caxambu (MG), 2003. Disponível em: <http://professor.ufrgs.br/sites/default/files/pedrofonseca/files/o_desenvolvimento_economico_no_primeiro_governo_de_vargas.pdf>. Acesso em: 20, Ago. 2015.

CASAROTTO FILHO, N.; PIRES, L. H. **Redes de pequenas e médias empresas e desenvolvimento local: estratégia para a conquista da competitividade global com base na experiência italiana**. São Paulo: Atlas, 1998.

CODEMAU – Conselho Regional de Desenvolvimento Regional. In.: GIRARDI, E. (Org.) et al. **Plano Estratégico de Desenvolvimento Regional**. Disponível em: <<http://www.codemau.org.br/>>. Acesso em: 11, Jul. 2016.

COLEMAN, J. S. “Social Capital in the Creation of Human Capital”. In.: LESSER, L. L. **Knowledge and Social Capital: Foundations and Applications**. Boston, Butterworth Heinemann, 1999.

CONSULTA POPULAR. **Pesquisa das Demandas**. Disponível em: <<http://www.consultapopular.rs.gov.br/pesquisa-de-demandas-2/>>. Acesso em: 21, Out. 2016.

COTRIM, G. **Fundamentos da Filosofia: História e grandes temas**. 15 ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

COREDES. Pro-RS IV. **Propostas estratégicas para o desenvolvimento regional do Estado do Rio Grande do Sul**. Passo Fundo: Passografic, 2010.

COWAN, R. Network, models of innovation and knowledge diffusion. In.: BRESCHI, S.; MALERBA, F. (Org.). **Clusters, Networks, and Innovation**. New York: Oxford University Press, 2007.

DALLABRIDA, V. R. **Desenvolvimento Regional**: por que algumas regiões se desenvolvem e outras não? 1 ed. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2010.

DINIZ, E. "Governabilidade, Democracia e Reforma do Estado: Os Desafios da Construção de uma Nova Ordem no Brasil dos Anos 90". In.: **DADOS – Revista de Ciências Sociais**. Rio de Janeiro, v. 38, nº 3, p. 385-415, 1995.

ENGEL, V.; STOFFEL, J. Articulação das Forças Locais em Favor do Desenvolvimento Endógeno: O Caso do PMDS em Horizontina. In.: **FAHOR**. Disponível em: <http://www.fahor.com.br/publicacoes/jopec/2011/Artigos/ARTICULACAO_DAS_FORCAS_LOCAIS_EM_FAVOR_DO_DESENVOLVIMENTO_ENDOGENO_.pdf>. Acesso em: 13, Mai. 2016.

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. DECRETO Nº 45.593 de 10 de Abril de 2008. Assembleia Legislativa (Publicado no DOE nº 070, de 11 de Abril de 2008). Disponível em: <<http://www.al.rs.gov.br/filerepository/repLegis/arquivos/DEC%2045.593.pdf>>. Acesso em: 02, Jan. 2016.

EVANS, P. Carreira, Sucesso e Qualidade de Vida. **ERA**. São Paulo. V. 36, N. 3, p. 14-22, 1996.

FEE - FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA. Siegfried Emanuel Heuser. Porto Alegre: FEE, 2015. Disponível em: <www.fee.tche.br>. Acesso em: 04, Fev. 2015.

_____. Porto Alegre: FEE, 2016. Disponível em: <www.fee.tche.br>. Acesso em: 04, Mar. 2016.

FIGUEIREDO, A. M. As políticas e o planejamento do desenvolvimento regional. In.: COSTA, J. da S.; NIJKAMP, P. (Org.). **Compêndio de Economia Regional**: Teoria, Temáticas e Políticas. V. 1. Coimbra: Principia, 2009.

FRIEDMANN, J. **Empowerment** – The politics of alternative development. Oxford: Blackwell Publishers, 1999.

FUKUYAMA, F. **Social capital, civil society, and development**. Third World Quarterly, 2001.

FURTADO, C. **Desenvolvimento e Subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

_____. **Desenvolvimento e Subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Centro Celso Furtado / Contraponto, 2009.

GOULARTI FILHO, A.; ALMEIDA, A. S.; MESSIAS, T. A. de. A trajetória da SUDESUL e as políticas de desenvolvimento regional para o sul do Brasil 1967-1990. In: **V Encontro de Economia Catarinense, Sessão Temática: História Econômica**. Florianópolis, 2011. Disponível em: <http://www.apec.unesc.net/V_EEC/sesoes_tematicas/>. Acesso em: 02, Jul. 2011.

HIRSCHMANN, A. O. **Estratégia do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro, Fundo de Cultura: 1961.

_____. **The strategy of economic development**. New Haven: Yale University Press, 1958.

HITT, M. A.; IRELAND, D. R.; HOSKINSSON, R. E. **Administração estratégica: competitividade e globalização**. São Paulo: Thomson, 2002.

IFDM – ÍNDICE FIRJAN DE DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL. Disponível em: <<http://www.firjan.org.br/ifdm/>>. Acesso em: 25, Abr. 2016.

IFDM – ÍNDICE FIRJAN DE DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL. **Nota Metodológica**. Disponível em: <<http://www.firjan.com.br/data/files/B7/43/4A/72/CE2615101BF66415F8A809C2/Aneo%20MetodoI%C3%B3gico%20IFDM.pdf>>. Acesso em: 02, Mai. 2016.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **População por município**. Disponível em: <<http://www.cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?codmun=430850&lang=>>>. Acesso em: 12, Mai. 2016.

JANNUZZI, P. **Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações**. 2 ed. Campinas: Alínea Editora, 2003.

KRUGMAN, P.; FUJITA, M.; VENABLES, A. J. **A economia espacial: urbanização, prosperidade econômica e desenvolvimento humano no mundo**. São Paulo: Futura, 2002.

KOTLER, P.; *et al.* **Mercadotecnia de las localidades**. México: Diana, 1994.

LIMA, M. J. de L.; SOUZA, O. T. de. Tipologia de Políticas Públicas como Instrumento de Gestão, Execução, Coordenação e Avaliação do Desenvolvimento Regional: uma Aplicação para o Rio Grande do Sul. (2015) In.: **Políticas Públicas de Desenvolvimento Regional: um referencial teórico**. Disponível em: <http://www.pucrs.br/eventos/eeg/download/Mesa6/Tipologia_de_Politicas_Publicas_como_Instrumento_de_Gestao_Execucao_Coordenacao_e_Avaliacao_do_Development_Regional-Uma_aplicacao_para_o_RS.pdf>. Acesso em: 22, Ago. 2016.

MATOS, P. de O. **Análise dos Planos de Desenvolvimento Elaborados no Brasil após o II PND**. (Dissertação). Escola Superior de Agricultura Luiz de Queiroz. Esalq/USP. Piracicaba, 2002.

MTE - MINISTÉRIO DO TRABALHO E DO EMPREGO. **Conceitos e Conteúdo: O que é massa salarial.** Disponível em: <<http://acesso.mte.gov.br/portal-pdet/ajuda/faq/bases-de-dados/conceitos-e-conteudo.htm>>. Acesso em: 01, Ago. 2016.

MYRDAL, G. **Teoria Econômica e Regiões Subdesenvolvidas.** 2 ed. Rio de Janeiro: Saga, 1968.

_____. O Princípio da Causação Circular e Acumulativa. In: **Teoria Econômica e Regiões Subdesenvolvidas.** Editora Saga, Rio de Janeiro: GB, 1965.

MULLEN, P. M. Delphi: myths and reality. **Journal of Health Organization and Management.** V. 17, N. 1, p. 37-52, 2003.

NORTH, D. Teoria da localização e crescimento econômico regional. In.: SCHWARTZMAN, J. **Economia regional: textos escolhidos.** Belo Horizonte: CEDEPLAR. p. 291-313, 1977.

_____. **Institutions, Institutional change and economic performance.** Cambridge University Press, 1999.

NURKSE, R. **Some Aspects of Capital Accumulation in Under-developed Countries,** Cairo, 1952.

OLIVEIRA, G. B. de; LIMA, J. de S. Elementos endógenos do desenvolvimento regional: considerações sobre o papel da sociedade local no processo de desenvolvimento sustentável. In: **Revista FAE,** Curitiba, V. 6, N. 2, p. 29-37, Mai/Dez, 2003.

OLSON, M. **A lógica da ação coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais.** São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1999.

PATTON, M. Q. **Qualitative evaluation and research methods.** 2 ed. Newbury Park: Sage, 1990.

PERROUX, F. **L'économie du XX émesiècle.** Paris: PUF, 1967.

_____. O Conceito de Polos de Crescimento. In.: SCHARTZMAN, Jacques. **Economia Regional: Textos Escolhidos:** Belo Horizonte: CEDEPLAR, 1977.

PIFFER, M. A Face Institucional do Desenvolvimento Regional. In.: SIEDENBERG, D. *et al.* (Org.). **Desenvolvimento Regional: Discussões e Reflexões.** Pelotas: Ed. Universitária PREC/UFPEL, 2011.

PNAD - PESQUISA NACIONAL POR AMOSTRA DE DOMICÍLIOS. In.: **Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).** Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/pesquisas/pesquisa_resultados.php?id_pesquisa=40>. Acesso em: 24, Out. 2016.

POPPER, K. R. **Ciência: conjecturas e refutações: previsão e profecia nas ciências sociais.** In: Conjecturas e refutações. Brasília. Editora Universidade de Brasília, 1974.

_____. (1902). **Lógica das Ciências Sociais.** Tradução de Estevão de Rezende Martins. 2 ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1999.

PREZOTTO, L. L. Uma concepção de agroindústria rural de pequeno porte. **Revista de Ciências Humanas**, Florianópolis, N. 31, p.133-154, 2002.

PRÓ-RS V. Propostas estratégicas para o desenvolvimento regional do Estado do Rio Grande do Sul (2015-2018). **Conselhos Regionais de Desenvolvimento** (Coredes) – Lajeado: Editora da Univates, 2014.

PUTNAM, R. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna.** Rio de Janeiro: FGV, 2005.

RAIS – RELACÃO ANUAL DE INFORMAÇÕES SOCIAIS. Vínculos. In.: **Consultas Personalizadas.** Disponível em: <<http://bi.mte.gov.br/bgcaged/inicial.php>>. Acesso em: 18, Out. 2016.

ROESCH, S. M. A. **Projetos de Estágio e de Pesquisa em Administração: guia para estágios, trabalhos de conclusão, dissertação e estudos de casos.** 2 ed. São Paulo: Atlas, 1999.

ROWE, G; WRIGHT, G. The Delphi technique as a forecasting tool: issues and analysis. **International Journal of Forecasting**, V. 15, N. 4, p. 353-375, 1999.

SANTOS, M. H. de C. “Governabilidade, Governança e Democracia: Criação da Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós-Constituinte”. In.: **DADOS – Revista de Ciências Sociais.** Rio de Janeiro, V. 40, N. 3, p. 335-376, 1997.

SAXENIAN, A. L. **Regional Advantage: Culture and Competition in Silicon Valley and Route 128.** Cambridge: Harvard University Press, 1996.

SCHUMPETER, J. A. **Teoria do desenvolvimento econômico: uma investigação sobre lucros, capital, crédito, juro e o ciclo econômico.** 2 ed. São Paulo: Nova Cultural, 1985.

_____. **The Theory of Economic Development.** Oxford University Press, 1978.

SCHULTZ, T. W. **Valor económico de la educación.** Trad. Sonia Tancredi. México: Unión Tipográfica Editorial Hispano Americana, 1963.

_____. **Capital Humano: investimentos em educação e pesquisa.** Rio de Janeiro: Zahar, 1973.

SEN, A. K. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo. Companhia das Letras, 2000.

SEPLAG - SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, MOBILIDADE E DESENVOLVIMENTO REGIONAL. **Governo do Estado do Rio Grande do Sul**. 2015. Disponível em: <<http://planejamento.rs.gov.br/inicial>>. Acesso em: 02, Out. 2015.

_____. **Governo do Estado do Rio Grande do Sul**. 2016.

Disponível em:

<<http://www.transparencia.rs.gov.br/webpart/system/PaginalInicial.aspx>>. Acesso em: 04, Mar. 2016.

SIEDENBERG, D. R. (Org.) **Desenvolvimento sob Múltiplos Olhares**. Ijuí. Ed. Unijui, 2012.

_____. Indicadores de desenvolvimento socioeconômico: uma síntese. In.: **Revista Desenvolvimento em Questão**. Editora Unijuí, ano 1, N. 1, Ijuí: Jan/Jun, 2003.

_____. **Dicionário do Desenvolvimento**. Santa Cruz do Sul, EDUNISC, 2006.

SKULMOSKI, G. J.; HARTMAN, F. T.; KRAHN, J. The Delphi method for graduate research. **Journal of Information Technology Education**, V. 6, N. 6, 2007.

STORPER, M.; HARRISSON, B. Flexibilidade, hierarquia e desenvolvimento regional. In.: BENKO, G.; LIPIETZ, A. (orgs). **As regiões ganhadoras: distritos e redes, os novos paradigmas da geografia econômica**. Oeiras: Celta, 1994.

TOLOSA, H. C. **Polos de Crescimento: Teoria e Política Econômica**. São Paulo. EGRT, 2001.

VELTZ, P. Hierarquias e redes na organização da produção e do território. In.: BENKO, G.; LIPIETZ, A. (orgs). **As regiões ganhadoras: distritos e redes, os novos paradigmas da geografia econômica**. Oeiras: Celta, 1994.

WRIGHT, J.; GIOVINAZZO, R. A. Delphi: uma ferramenta de apoio ao planejamento prospectivo. **Caderno de Pesquisa em Administração**. FIA/FEA/USP: São Paulo, V. 1, N. 12, p. 54-65, 2000.

WESENDONCK, C. C. **O processo de participação popular (PPP) como fator de desenvolvimento socioeconômico nos COREDES RS: direcionamentos, referências e indicadores**. Dissertação de Mestrado em Desenvolvimento. UNIJUÍ - Ijuí, 2009.

WESENDONCK, C. C.; BARCHET, I.; WIECHORK, S.; CARNAVALE, R. **Análise do IDHM (1991 a 2010) do Conselho Regional de Desenvolvimento do Médio Alto Uruguai**. 2015. Disponível em: <<https://online.unisc.br/acadnet/anais/index.php/sidr/article/viewFile/13407/2574>>. Acesso em: 21, Mar. 2016.

WINSLOW, C. E. A. **The Cost of Sickness and the Price of Health Monograph Series**. N. 7, Genebra, 1951.

WOLFFENBÜTTEL, A. O que é? Índice de Gini. **Cadernos do IPEA “Desafios do Desenvolvimento”**. Ano 1. 4 ed. 01, Jan. 2004. Disponível em: <http://desafios.ipea.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=2048:catid=28&Itemid=23>. Acesso em: 16, Jul. 2015.

APÊNDICES

APÊNDICE I

Tabela das Demandas Eleitas na Consulta Popular na Região do Conselho de Desenvolvimento do Médio Alto Uruguai de 2005 a 2015

2005			
Demanda	Proposta	Nº de votos	Valor Total
Local	Outros – Saneamento Básico - CORSAN – Caiçara, Pinheirinho do Vale, Ametista do Sul, Erval Seco, Iraí, Nonai, Palmitinho, Seberi, Taquaruçu do Sul, Vista Alegre, Iraí.	150.99 2	R\$ 8.941.810, 00
	Educação – Apoio ao esporte – FUNDERGS – Sagrada Família, Alpestre, Palmitinho.		
	Saúde –SES– Cerro Grande, Erval Seco, Jaboticaba, Vista Alegre, Palmitinho, Rodeio Bonito.		
	Outros – (SJDS) Secretaria da justiça e Desenvolvimento Social (STCAS) Secretaria Trabalho Cidadania e Assistência Social Seberi, Erval Seco.		
	Outros – Segurança Pública –SSP(SJS) – Palmitinho, Cristal do Sul, Caiçara, Cerro Grande, Gramado dos Loureiros, Jaboticaba, Rio dos Índios, Sagrada Família, Três Palmeiras, Trindade do Sul, Erval Seco, Nonoai, Pinhal, Vista Alegre, Taquaruçu do Sul, Ametista do Su, Boa Vista das Missões, Frederico Westphalen, Novo Tiradentes, Pinheirinho do Vale, Seberi, Vicente Dutra, Alpestre, Planalto, Rodeio Bonito.		
	Outros – Saneamento –SOPS– Boa Vista das Missões, Três Palmeiras, Trindade do Sul, Rio dos Índios.		
	Outros – Turismo – SETUR– Ametista do Sul, Frederico Westphalen, Vicente Dutra.		
	Educação – SEDAC– Alpeste, Pinhal, Iraí, Seberi.		
	Outros – SEMC– Liberato Salzano, Seberi, Iraí.		
	Outros –SEMA– Nonoai, Seberi, Caiçara, Gramado dos Loureiros, Iraí, Vicente Dutra, Boa Vista das Missões, Seberi.		
	Outros – Estradas e agricultura – SEAPA(SAA) – Erval Seco, Jaboticaba, Novo Tiradentes, Palmitinho, Pinhal, Taquaruçu do Sul, Gramado dos Loureiros, Vista Alegre, Cerro Grande, Seberi.		
	Educação – Dois Irmãos das Missões, Cerro Grande, Engenho Velho, Taquaruçu do Sul, Sagrada Família, Erval Seco, Gramado dos Loureiros, Boa Vista das Missões, Pinhal, Jaboticaba, Novo Tiradentes, Dois Irmãos das Missões, Palmitinho, Vista Alegre, Alpestre, Três Palmeiras, Seberi.		
Regional	Educação – PMTEC – URI – SCT.	19.978	R\$ 491.200,00
	Outros – Cooperativas, capacitação de agricultores e feira na região – SEIUMA(GRAC).		
	Educação – FAPERGS		
2006			
Demandas	Proposta	Nº de votos	Valor Total
Local	Saneamento Básico – CORSAN – Caiçara, Erval Seco, Iraí, Liberato Salzano, Nonai, Palmitinho, Pinheirinho do Vale, Planalto, Taquaruçu do Sul, Vista Alegre	127.11 8	R\$ 11.486.130 ,00

	Educação – SE– Cerro Grande, Jaboticaba, Palmitinho, Vista Alegre, Boa Vista das Missões, Erval Seco, Planalto, Alpestre, Gramado dos Loureiros, Liberato Salzano, Seberi, Pinhal, Novo Tiradentes, Dois Irmãos das Missões, Três Palmeiras, Rodeio Bonito, Pinheirinho do Vale, Iraí, Rio dos Índios, Cristal do Sul, Frederico Westphalen, Taquaruçu do Sul, Vicente Dutra, Caiçara, Sagrada Família, Engenho Velho		
	Educação – Modernização da URI – SCT		
	Outros –SEAPA(SAA) – Cristal do Sul, Rio dos Índios, Caiçara, Gramado dos Loureiros, Liberato Salzano,0 Taquaruçu do Sul, Alpestre, Boa Vista das Missões, Cerro Grande, Dois Irmãos das Missões, Engenho Velho, Frederico Westphalen, Iará, Jaboticaba, Novo Tiradentes, Palmitinho, Pinhal, Rodeio Bonito, Sagrada Família, Três Palmeiras, Vista Alegre, Planalto, Seberi, Pinheirinho do Vale, Erval Seco, Vicente Dutra.		
	Outros – Esporte – FUNDERGS– Caiçara, Seberi, Cerro Grande, Rio dos Índios, Alpestre, Dois Irmãos das Missões, Planalto, Cristal do Sul, Liberato Salzano, Três Palmeiras, Vista Alegre.		
	Outros – SEMA– Cerro Grande, Seberi, Três Palmeiras, Pinhal, Rodeio Bonito, Boa Vista das Missões, Taquaruçu do Sul, Novo Tiradentes, Cristal do Sul, Engenho Velho, Erval Seco.		
	Saúde e saneamento – SES – Cerro Grande, Cristal do Sul, Gramado dos Loureiros, Dois irmãos das Missões, Nonoai, Rio dos Índios, Sagrada Família, Seberi, Vista Alegre, Caiçara, Alpestre, Rodeio Bonito, Frederico Westphalen, Engenho Velho, Jaboticaba, Planalto, Palmitinho, Três Palmeiras, Iraí, Boa Vista das Missões, Liberato Salzano, Vicente Dutra		
	Outros – Turismo – SETUR– Iraí, Nonoai, Vicente Dutra, Frederico Westphalen, Caiçara, Novo Tiradentes.		
	Outros – Segurança Pública – SSP(SJS) – Cristal do Sul, Frederico Westphalen, Três Palmeiras, Dois Irmãos das Missões, Engenho Velho, Taquaruçu do Sul, Jaboticaba, Alpestre, Rodeio Bonito, Cerro Grande, Pinheirinho do Vale, Sagrada Família, Vista Alegre, Pinhal, Seberi		
Regional	Educação –FAPERGS	1440	R\$ 976.336,28
	Outros – Capacitação e extensão empresarial, plano estratégico e redes de cooperação – SEDAI.		
2007			
Demandas	Proposta	Nº de votos	Valor Total
Local	Saneamento Básico - CORSAN – Caiçara, Fred. West., Vista Alegre, Rodeio Bonito, Erval Seco, 2 Irmãos das Missões, Seberi, Taqua. do Sul, Pinhal, P. do Vale, Planalto, Palmitinho, Novo Tiradentes, Jaboticaba, Vic. Dutra, Nonoai, Iraí.	26.461	R\$ 920.000,00
	Saneamento Básico - CORSAN – Ametista do Sul, Alpestre, Cristal do Sul, Rio dos Índios, Gramado dos Loureiros e Trindade do Sul.		
	Educação – Aquisição de equipamentos para a Escola Estadual Técnica José Cañellas – Fred. West.		
Regional	Educação – Tecnologia e pesquisa - PMTec	16.576	R\$ 3.060.000, 00
	Outros – Rodovias nos municípios do Médio Alto Uruguai		
2008			
Demandas	Proposta	Nº de votos	Valor Total
Local	Segurança Pública – Pick-up para BM do município de Planalto	28.243	R\$ 400.000,00
	Saúde – Custeio para hospitais – Frederico Wstphalen e Rodeio Bonito		
	Educação – Equipamentos para novos cursos técnicos na E.E.T José Cañellas em Frederico Westphalen		

Regional	Outros – Fomento a bacia leiteira na Região do Médio Alto Uruguai	34.730	R\$ 2.014.800, 00
	Outros – Redes de cooperação Região Médio Alto Uruguai		
	Segurança Pública – Recursos p/ equipamentos – Corpo de Bombeiros		
	Educação – Fomento a pesquisa na região		
	Outros – Geração de renda para agricultores familiares		
	Outros – Construção de rodovias na região		
	Outros – Implantação do centro de referência da criança e adolescente		
2009			
Demandas	Proposta	Nº de votos	Valor Total
Local	Educação – Equipamentos para novos cursos técnicos na E.E.T José Cañellas em Frederico Westphalen	17.618	R\$ 260.000,00
	Outros – Implantação do centro de referência da criança e adolescente na microrregião de Nonoai		
	Educação – Equipamentos para novos cursos técnicos na E.E.T Visconde de Taunay de Iraí		
Regional	Agricultura – Projetos integrados de desenvolvimento sustentável	155.52 7	R\$ 4.672.000, 00
	Saúde – Recursos para o programa saúde da família nos municípios do CODEMAU		
	Segurança Pública – Reparelhamento do 37º Batalhão da Brigada Militar e Corpo de Bombeiros		
	Outros – Programa redes de cooperação para a região do CODEMAU		
	Educação – Fomento a pesquisa na região		
	Outros – Capacitação ambiental para municípios do CODEMAU		
	Outros – Inventários turísticos		
	Outros – FUNDERGS – Apoio ao desenvolvimento do esporte		
	Outros – Construção de rodovias nos municípios do Médio Alto Uruguai		
2010			
Demandas	Proposta	Nº de votos	Valor Total
Local	Educação – Equipamentos e acervos bibliográficos para as escolas técnicas José Cañellas (FW), Visconde de Taunay (Iraí) e Angelo Beltramin (Pinhal)	14393	R\$ 280.000,00
Regional	Agricultura – Geração de Renda para os municípios	180.62 2	R\$ 8.049.080, 00
	Saúde – Recursos para o Programa Saúde da Família para os 23 municípios		
	Segurança Pública – 37º Brigada Militar, Corpo de Bombeiros, Presídio FW e IGP		
	Outros – Divulgação Turística para os 23 municípios do CODEMAU		
	Outros – Apoio ao desenvolvimento do esporte		
	Outros – Redes de cooperação		
	Educação – Cursos de capacitação ambiental		
	Educação – Cursos de capacitação profissional		

	Outros – Recursos para o Pólo de Modernização Tecnológico da região		
	Outros – Construção de Rodovias		
2011			
Demandas	Proposta	Nº de votos	Valor Total
Regional	Outros – Fortalecimento das cadeias produtivas locais e regionais visando agregação de valor através da agroindustrialização		
	Outros – Abastecimento e Soberania Alimentar		
	Outros – Qualificação da Infraestrutura rural (Acessos rurais/água)		
	Outros – Segurança – Recursos para proporcionar segurança à comunidade regional		
	Educação – Construção de 8 Quadras Cobertas		
	Educação – Fechamento de 3 quadras esportivas	165.113	R\$ 10.320.000,00
	Outros – Construção e reforma de casas no meio rural e urbano		
	Outros – Saneamento – Reforma e ampliação de redes de água e esgoto		
	Outros – Regularização fundiária		
	Saúde – Fortalecer, ampliar e qualificar a Rede de Atenção à Saúde		
	Saúde – Gestão, Financiamento e Infraestrutura do SUS, através dos consórcios intermunicipais de saúde e dos hospitais referências regionais		
	Outros – Ampliação e conservação da malha rodoviária regional		
	Educação – Apoio integração universidade-empresa, apoio a parques, polos e incubadoras tecnológica		
	Outros – Turismo – Desenvolvimento Integrado do Turismo nos municípios do CODEMAU		
	Outros – Programa de Combate ao Crack nos municípios do CODEMAU		
2012			
Demandas	Proposta	Nº de votos	Valor Total
Regional	Outros – Desenvolvimento rural - Leite Gaúcho	149.250	R\$ 10.800.000,00
	Outros – Desenvolvimento rural - Agroindústria Familiar - Sabor Gaúcho		
	Outros – Desenvolvimento rural - Apoio à Fruticultura		
	Saúde – Reforma/Adequação Hospitais		
	Saúde – Construção/Reforma/Adequação UBS (Unidade Básica de Saúde)		
	Outros – Irrigação e Recursos Hídricos - Promoção da Expansão do Abastecimento de Água Potável no Meio Rural		
	Outros – Desenvolvimento urbano e Saneamento - Produção de ações habitacionais		
	Educação – Modernização e qualificação dos recursos de apoio, equipamentos didático-pedagógicos e do acervo bibliográfico		
	Educação – Qualificação dos espaços pedagógicos e implantação/implementação de laboratórios (Laboratórios de Ciência e de Informática).		
	Outros – Desenvolvimento Social e erradicação da pobreza - Geração de Oportunidade de Trabalho e Renda para Jovens		
	Segurança Pública		
	Outros – Turismo, Esporte e Lazer - Estruturar e Implantar Polos Regionais de Desenvolvimento do Esporte.		
	Outros – Turismo, Esporte e Lazer - Regionalização do Turismo.		

	Outros – Meio Ambiente - Implementação de Planos, Programas e Projetos Ambientais.		
2013			
Demandas	Proposta	Nº de votos	Valor Total
Regional	Outros – Segurança Pública e Defesa Civil - Aparelhamento dos órgãos de segurança pública	149.572	R\$9.250.000,00
	Outros – Desenvolvimento Rural - Leite Gaúcho		
	Outros – Desenvolvimento Rural - Agroindústria Familiar		
	Outros – Desenvolvimento Rural - Apoio à Fruticultura		
	Saúde – Construção, Reforma e Adequação de UBS		
	Saúde – Aquisição de equipamentos para UBS		
	Outros – Habitação, Desenvolvimento Urbano e Saneamento - Produção de ações habitacionais (CASAS) Programa Minha Casa Minha Vida (CONTRAPARTIDA)		
	Outros – Habitação, Desenvolvimento Urbano e Saneamento - Implantação e melhorias, de Sistemas de Saneamento		
	Outros – Esporte, Lazer e Turismo - Construção de Quadras Esportivas (Futebol 7 / Areia)		
	Outros – Esporte, Lazer e Turismo - Apoio à atração de eventos		
2014			
Demandas	Proposta	Nº de votos	Valor Total
Locais	Outros – Desenvolvimento Econômico - Distritos Industriais – Caiçara, Palmitinho, Rodeio Bonito	23840	R\$2.550.000,00
	Outros – Desenvolvimento Rural - Pesca e Aquicultura Novo Tiradentes, Rio Dos Índios, Seberi, Taquaruçu do Sul		
	Outros – Segurança Pública e Defesa Civil - Kit Armamentos – Nonoai, Trindade Do Sul		
	Outros – Irrigação - Irrigando a Agricultura Familiar – Alpestre, Caiçara, Nonoai, Planalto, Rio Dos Índios, Taquaruçu do Sul, Vista Alegre		
	Outros – Habitação, Desenvolvimento Urbano e Saneamento - Água Potável no Meio Rural – Caiçara, Erval Seco, Iraí, Planalto, Seberi, Trindade do Sul		
	Outros – Habitação, Desenvolvimento Urbano e Saneamento - Módulos Sanitários – Dois Irmãos das Missões, Erval Seco, Palmitinho, Seberi		
Regional	Outros – Desenvolvimento Econômico - APL - Arranjo Produtivo Local Agroindústria e Diversidade	162.499	R\$9.150.000,00
	Outros – Desenvolvimento Rural - Programa Leite Gaúcho		
	Saúde – Implantação, Oncologia e Rede Cegonha		
	Outros – Segurança Pública e Defesa Civil - Veículos: Corpo de Bombeiros, Brigada Militar e Polícia Civil		
	Outros – Esporte, Lazer e Turismo - Construção de Quadras Esportivas (Futebol 7 / Areia) e Equipamentos		
	Outros – Habitação, Desenvolvimento Urbano e Saneamento - Contrapartida, Minha Casa - Minha Vida		
	Educação – Modernização e Equipamentos para a UERGS		
2015			
Demandas	Proposta	Nº de votos	Valor Total
Regional	Educação – Equipamentos e mobiliário para as Escolas Técnicas de Frederico Westphalen, Iraí, Pinhal e Seberi e para as escolas de Educação Básica Estaduais dos 22 municípios do CODEMAU	72.605	R\$2.340.573,30
	Saúde – Regionalização da Saúde para os Estabelecimentos Assistenciais de Saúde da Região do Médio Alto Uruguai		
	Saúde – Aquisição de veículos		
	Outros – SDECT (polos e Redes de Cooperação) / AGDI (APLs) / FAPERGS / UERGS / SDR / SEAPA - Apoio ao Desenvolvimento da		

	Produção Leiteira e Apoio a Agroindústria Familiar		
	Outros – SDECT (polos e Redes de Cooperação) / AGDI (APLs) / FAPERGS / UERGS / SDR / SEAPA - Apoio ao Polo de Modernização Tecnológica		
	Outros – SDECT (polos e Redes de Cooperação) / AGDI (APLs) / FAPERGS / UERGS / SDR / SEAPA - Redes de Cooperação		
	Outros – SDECT (polos e Redes de Cooperação) / AGDI (APLs) / FAPERGS / UERGS / SDR / SEAPA - Fomento a Pesquisa, ao Desenvolvimento e a Inovação		
	Outros – SDECT (polos e Redes de Cooperação) / AGDI (APLs) / FAPERGS / UERGS / SDR / SEAPA - Apoio e Ampliação da Infraestrutura Rural		
	Outros – SDECT (polos e Redes de Cooperação) / AGDI (APLs) / FAPERGS / UERGS / SDR / SEAPA - Apoio a UERGS.		

Fonte: Elaborado pela autora, com base no site da Consulta Popular e SEFAZ (2015).

APÊNDICE II

Roteiro da Entrevista utilizada aos atores do desenvolvimento e lideranças regionais

Universidade do Oeste do Estado do Paraná (UNIOESTE) Campus de Toledo
Centro de Ciências Sociais Aplicadas
Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Agronegócio
Nível Doutorado

Aluna: Ms. Claudia Cristina Wesendonck – Profº Orientador: Dr. Jandir Ferrera de Lima

Esse roteiro de entrevista busca dados primários para a pesquisa da Tese de Doutorado em Desenvolvimento Regional e Agronegócio da discente Claudia Cristina Wesendonck. Os dados serão sistematizados sem identificação. A entrevista será feita entre os principais atores do desenvolvimento regional para análise exclusivamente acadêmica.

Quanto ator do desenvolvimento regional do Médio Alto Uruguai do Rio Grande do Sul, responda as seguintes perguntas:

- 1. Qual ou quais as alternativas de desenvolvimento local e regional para a região do CODEMAU?**
- 2. Na sua percepção quais são os pontos positivos e negativos das políticas de desenvolvimento na região do CODEMAU e a efetividade das suas intervenções?**
- 3. Faça apontamentos que julgar necessários.**

Catálogo na Publicação elaborada pela Biblioteca Universitária
UNIOESTE/Campus de Toledo.
Bibliotecária: Marilene de Fátima Donadel - CRB – 9/924

W512d

Wesendonck, Claudia Cristina

Desenvolvimento regional no Médio Alto Uruguai/RS:
percepções, impasses e alternativas / Claudia Cristina Wesendonck.
– Toledo, PR : [s. n.], 2016.
151 f. : il. [algumas color.], figs., graf., quadros

Orientador: Prof. Dr. Jandir Ferrera de Lima, Ph.D
Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional e Agronegócio)
- Universidade Estadual do Oeste do Paraná. Campus de Toledo.
Centro de Ciências Sociais Aplicadas

1. Desenvolvimento regional - Rio Grande do Sul 2.
Desenvolvimento econômico - Rio Grande do Sul 3 Governança
corporativa 4. Rio Grande do Sul - Condições econômicas I. Lima,
Jandir Ferrera de, orient. II. T

CDD 20. ed. 338.98165