

CADERNOS PARA O FUTURO

5

Alternativas para o desenvolvimento regional e o equilíbrio territorial





Alternativas para o desenvolvimento regional e o equilíbrio territorial

Cadernos para o Futuro - 5

Porto Alegre, abril de 2018



GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Governador: José Ivo Sartori

Vice-Governador: José Paulo Dornelles Cairoli

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, GOVERNANÇA E GESTÃO

Secretário: Josué Barbosa

Secretária Adjunta: Melissa Guagnini Hoffmann Custódio

DEPARTAMENTO DE PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL

Diretor: Antonio Paulo Cargnin

Diretora Adjunta: Carla Giane Soares da Cunha

Organizadores: Antonio Paulo Cargnin (coordenador), Carla Giane Soares da Cunha, Bruno de Oliveira Lemos, Irma Carina Brum Macolmes

Equipe Técnica: Aida Dresseno da Silveira, Ana Maria de Aveline Bertê, Fernando Maya Mattoso, Fernando Dreissig de Moraes, Juliana Feliciati Hoffmann, Katuscia Ramos de Freitas, Laurie Fofonka Cunha, Lauren Lewis Xerxenevsky, Luciana Dal Forno Gianluppi, Marlise Margô Henrich, Paulo Victor Marocco Milanez, Rosanne Lipp João Heidrich, Silvia Leticia Lorenzetti, Suzana Beatriz de Oliveira

Revisão: Marlise Margô Henrich

Capa e diagramação: Priscila Barbosa Ely

Assessoria de Comunicação: Lucas Barroso

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação:

Futuro RS: agenda de desenvolvimento: Perspectivas para o Desenvolvimento Regional e Equilíbrio Territorial: cadernos para o futuro 5/ Departamento de Planejamento Governamental - RS. – N. 5. Porto Alegre : Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2018.

69 p. : il.

ISBN impresso 978-85-89443-11-1

1. Ciência Política. 2. Planejamento governamental. I. Rio Grande do Sul. Secretaria do Planejamento, Mobilidade e Desenvolvimento Regional. Departamento de Planejamento Governamental. II. Título. III. Série.

CDU 320

Apresentação.....	4
Introdução.....	6
Sumário Executivo.....	8
Propostas e desafios para o desenvolvimento regional e equilíbrio territorial.....	12
Textos para discussão.....	16
Inovação e desenvolvimento regional: a experiência do norte da Itália - <i>Fabio Antoldi</i>	16
A Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e as possibilidades de atuação dos estados - <i>João Mendes da Rocha Neto</i>	28
A distribuição territorial da Indústria de Transformação do Rio Grande do Sul a partir da crise econômica recente - <i>Bruno de Oliveira Lemos, Antonio Paulo Cargnin, Ana Maria de Aveline Bertê, Suzana Beatriz de Oliveira</i>	44
Governança em rede para o desenvolvimento regional - <i>Jorge Renato Verschoore</i>	60

Pensar o futuro é mais que sonhar, é buscar um caminho. As dificuldades que enfrentamos em nosso cotidiano não podem significar a perda da conexão com o futuro, com um projeto para o desenvolvimento do Estado. Este é o propósito que move o Governo do Estado do Rio Grande do Sul ao lançar o projeto **Futuro RS**.

O **Futuro RS** tem como objetivo apresentar uma agenda de desenvolvimento propositiva, para o horizonte de 2040, tratando de construir soluções para temas estratégicos para o desenvolvimento do Estado.

Nas últimas décadas, os governos têm tratado de conhecer melhor o Estado e identificar os gargalos e as oportunidades que se constituíam em obstáculo para o desenvolvimento. Ao longo de anos, sempre com a melhor das intenções e com diferentes enfoques, os governos têm se preocupado em propor uma agenda de desenvolvimento. Foram realizados estudos com amplos diagnósticos e diretrizes. A análise desses trabalhos nos mostra que os problemas pouco mudaram. Conhecemos bem nossas dificuldades, mas temos que ter ousadia para propor soluções para seu equacionamento. Temos que empreender esforços no sentido de buscar novas soluções ou qualificar as propostas já delineadas. Esse é o sentido do **Futuro RS**.

O projeto propõe um conjunto de debates sobre temas estratégicos, com o objetivo de encontrar soluções e elaborar propostas, para que possamos ter uma direção certa para o futuro. Serão realizados nove seminários sobre temas estratégicos, identificados com base no acúmulo de mais de 20 anos de estudos já realizados. Os seminários deverão reunir especialistas, instituições e entidades dispostas a colaborar com cada uma das temáticas.

Os encontros deverão debater os seguintes temas:

- O envelhecimento da população gaúcha e as consequências e desafios para as políticas públicas: saúde e educação.
- Alternativas para o desenvolvimento do Estado a partir da dinamização da indústria de transformação.
- Alternativas para o aumento da produtividade da agropecuária.
- Desafios e alternativas para a superação dos gargalos de infraestrutura no Estado.

-
- Alternativas para o desenvolvimento regional e o equilíbrio territorial.
 - O futuro das cidades e a sustentabilidade.
 - Limites e possibilidades da inteligência e do uso de tecnologias, para qualificação da segurança do Estado.
 - Alternativas para as finanças públicas do Estado.

Os resultados, depois de consolidados, serão publicados nos **Cadernos para o Futuro**, contendo propostas para o desenvolvimento do Estado em cada uma das temáticas. As propostas, depois de submetidas ao debate com a sociedade e com as instâncias de Governo, serão implementadas.

Esperamos, com o **Futuro RS**, mais do que contribuir para a construção de uma agenda de desenvolvimento para o Estado do Rio Grande do Sul, criar as condições para realizar mudanças que nos auxiliem a sair da crise em que vivemos e nos conduzam a um caminho seguro para que possamos trilhar as próximas décadas.

José Ivo Sartori

Governador do Estado do Rio Grande do Sul

Josué Barbosa

Secretário de Planejamento, Governança e Gestão

O projeto Futuro RS busca apresentar uma agenda de desenvolvimento propositiva para temas estratégicos para o desenvolvimento do Estado. O objetivo central é avançar na construção de propostas para sua solução, no horizonte de 2040.

A quarta temática escolhida foi: Perspectivas para o Desenvolvimento Regional e Equilíbrio Territorial. Desse modo, o **Caderno para o Futuro 5** traz os resultados da quarta oficina realizada no Auditório da Secretaria do Planejamento, Governança e Gestão (SPGG), no dia 16 de novembro de 2017.

Pela manhã, ocorreu a primeira parte da oficina, denominada *Dinâmicas territoriais e alternativas para o equilíbrio territorial e desenvolvimento regional*, com as palestras dos professores Fabio Antoldi, da *Università Cattolica del Sacro Cuore*, de Milão, João Mendes da Rocha Neto, da Universidade de Brasília (UNB) e do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, e a mediação do professor Pedro Silveira Bandeira, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

Pela tarde, a segunda parte da oficina discutiu *Alternativas e propostas para o desenvolvimento regional com base nas experiências recentes*. Os palestrantes foram Cíntia Agostini, da Universidade do Vale do Taquari (UNIVATES) e do Fórum dos COREDEs, Ângelo Aguinaga, coordenador do programa Líder do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), e Jorge Renato de Souza Verschoore, da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (Unisinos). A mediação foi realizada por Antonio Paulo Cargnin, da Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do Rio Grande do Sul (SPGG-RS).

A oficina contou com a participação também de outros representantes dos COREDEs e do SEBRAE, além de universidades (UFRGS, UERGS, UNIJUÍ, UNISC e UNICRUZ) e secretarias de Estado. As apresentações foram sucedidas por um amplo debate.

O **Caderno para o Futuro 5** apresenta inicialmente um Sumário Executivo, com uma síntese da discussão regional do Rio Grande do Sul ocorrida nos últimos anos, servindo de base para a oficina. Posteriormente, são demonstradas as propostas extraídas, baseadas nas palestras realizadas e nos debates posteriores. Por fim, é apresentada a transcrição da palestra Inovação e desenvolvimento regional: a experiência do Norte da Itália, de Fabio Antoldi, e os textos A Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e as possibilidades de atuação dos estados, de João Mendes da Rocha Neto, A ilusória desconcentração industrial gaúcha após a recente crise econômica, de Antonio Paulo Cargnin, Bruno de Oliveira Lemos, Ana Maria de Aveline Bertê e Suzana Beatriz de Oliveira, e Governança em rede para o desenvolvimento regional, de Jorge Renato de Souza Verschoore, também resultantes das palestras ocorridas na oficina.

As propostas aqui delineadas devem ser analisadas, aprofundadas e, na medida do possível, implementadas para que os problemas e oportunidades relacionados ao desenvolvimento regional e equilíbrio territorial sejam antecipados e solucionados ou aproveitados. O que se busca, acima de tudo, é preparar nossa estrutura e as políticas públicas para prestarmos melhores serviços à população gaúcha.

Por fim, cabe agradecer ao Fórum dos COREDEs e ao SEBRAE pela participação e contribuição na organização da Oficina.

O Rio Grande do Sul é um dos estados precursores na preocupação com o equilíbrio territorial. O último estudo realizado, denominado RS 2030: Agenda de Desenvolvimento Territorial, de 2014, apontava para algumas dinâmicas territoriais recentes importantes no Rio Grande do Sul.

A primeira dinâmica territorial observada é o tênue deslocamento do eixo de expansão da concentração econômica do Eixo Porto Alegre-Caxias do Sul em direção ao norte e noroeste do Estado, principalmente em direção à região de Passo Fundo. Essa expansão pode ser observada a partir da análise territorial de alguns indicadores, como o Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDESE) , da renda média dos municípios e da distribuição dos empregos de média-alta tecnologia do Estado.

Uma segunda dinâmica territorial importante é a realização de investimentos em novas áreas, como o Polo Naval de Rio Grande. Esses investimentos resultaram, inicialmente, em um crescimento substancial no número de empregados na Indústria de Transformação do município de Rio Grande, especialmente nos segmentos de material de transporte e petroquímico. No entanto, a atração populacional exercida por esses novos investimentos demanda também a adequação de políticas públicas que priorizem a habitação e o saneamento nessa região.

A terceira dinâmica territorial observada é um esvaziamento populacional, principalmente dos municípios da faixa de fronteira. O Rio Grande do Sul é o Estado cuja população teve o menor crescimento no período 2000-2010, com uma taxa de 0,49% ao ano. Esse baixo crescimento populacional indica que estamos passando por um processo de Transição Demográfica , no qual o peso da população inativa sobre a população ativa ainda é menor. Essa condição indica uma vantagem para o desenvolvimento, visto que a população ativa mais numerosa cria melhores condições de produção, poupança e investimento. No entanto, observa-se um processo de crescimento da população idosa e de estabilização do número de crianças e da população em idade ativa. Os fatores preponderantes para esse aspecto são o declínio das taxas de fecundidade e

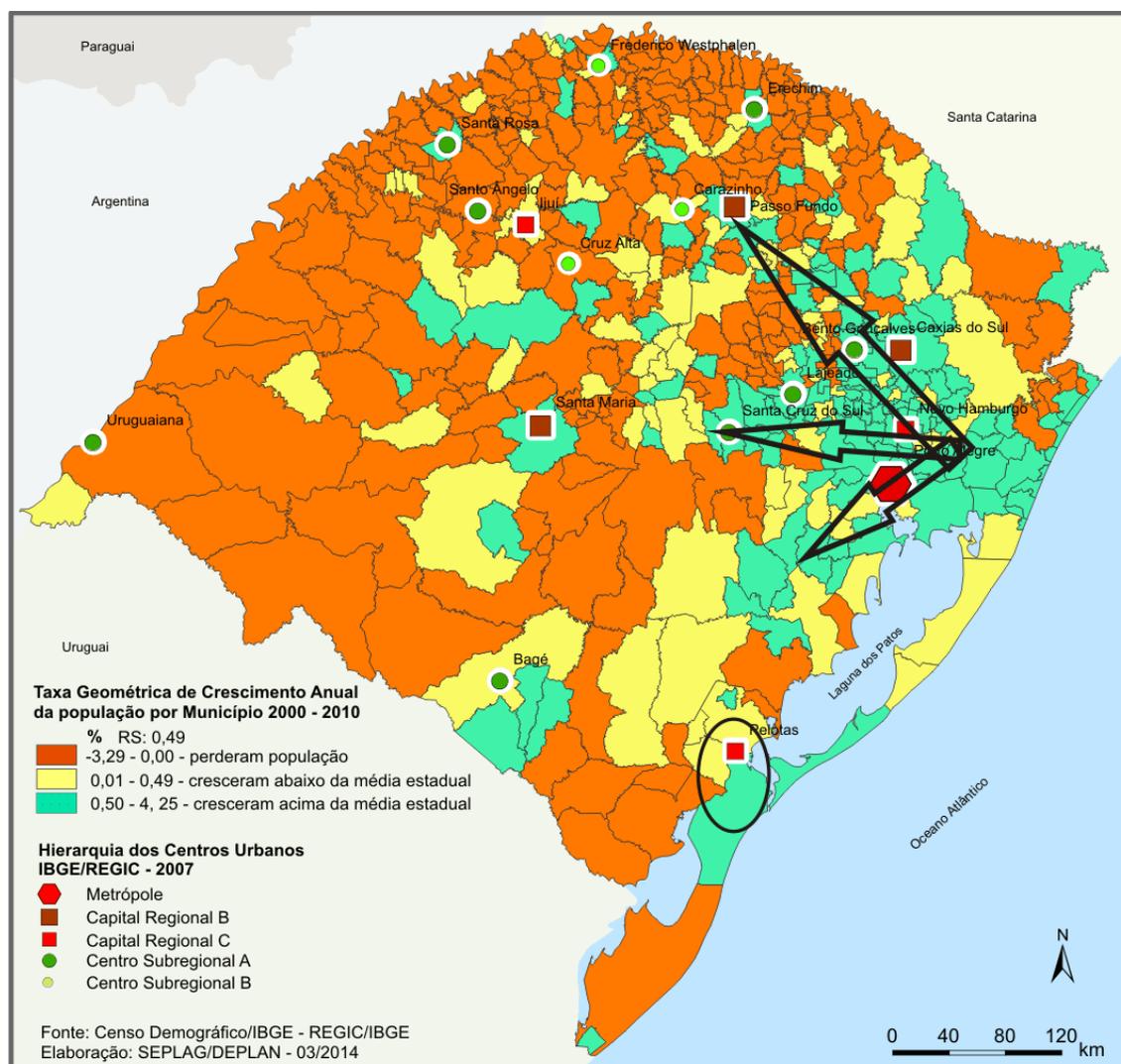
¹ O Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDESE) elaborado pela Fundação de Economia e Estatística (FEE) é um índice sintético, aos moldes do IDH, que tem por objetivo medir o grau de desenvolvimento dos municípios do Rio Grande do Sul.

² Transição demográfica é um fenômeno dinâmico que afeta as populações ao longo do tempo, em que, em um primeiro momento, presencia-se um aumento das taxas de crescimento populacional (uma explosão demográfica), mas, com a queda da natalidade, o ritmo de crescimento da população vai se reduzindo ao longo do tempo, tendendo para a estabilidade ou, mesmo, para a redução do crescimento.

³ Em 2010, a expectativa de vida da população do Rio Grande do Sul era de 75,7 anos, enquanto que a do Brasil era de 73,4.

de mortalidade e o aumento da expectativa de vida . A Figura 1 demonstra as dinâmicas territoriais identificadas no RS 2030:

Figura 1: Principais dinâmicas territoriais identificadas no RS 2030.



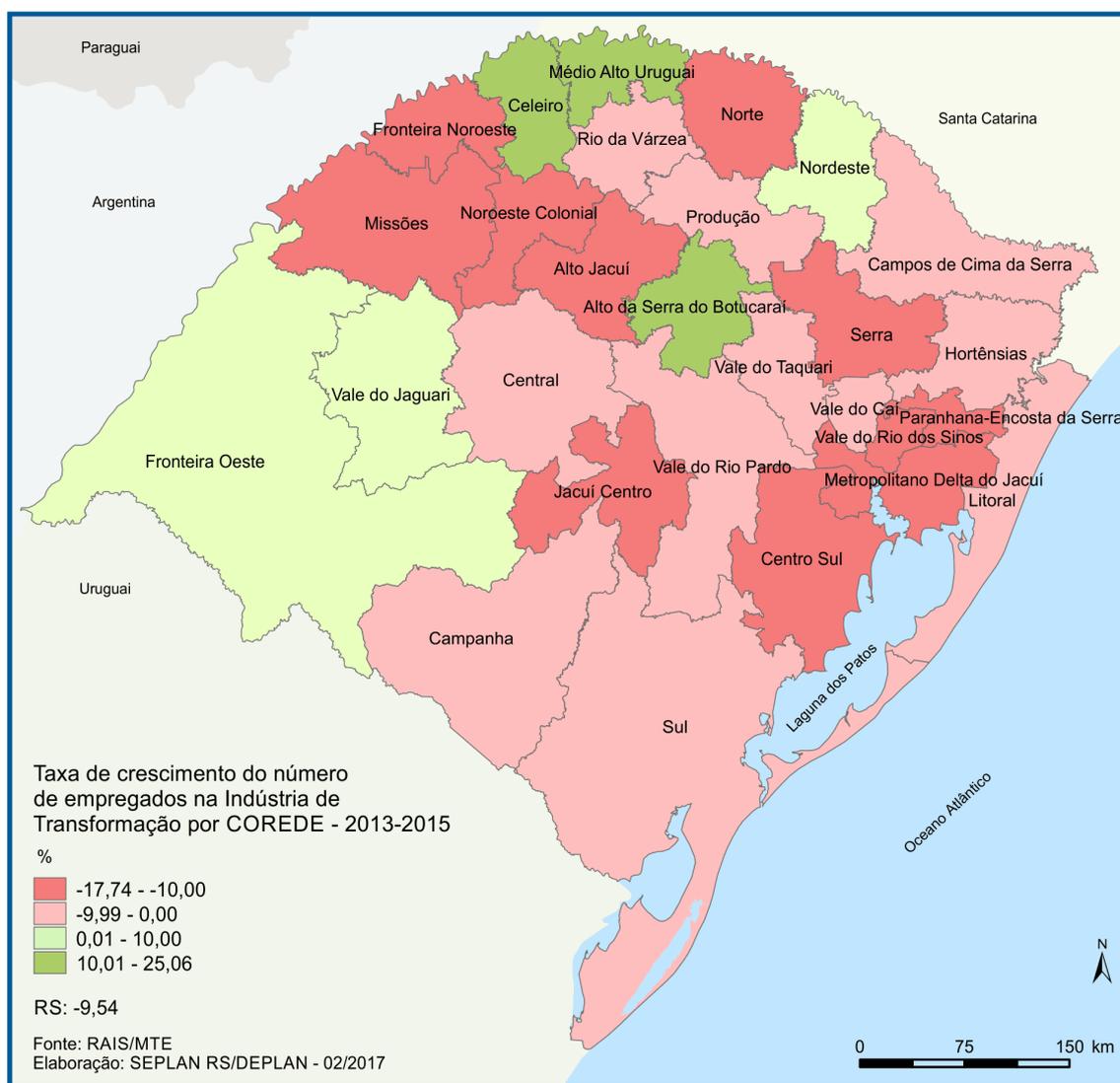
Fonte: RS 2030: Agenda de Desenvolvimento Territorial (2014).

A crise econômica brasileira recente gerou dúvidas nas duas primeiras dinâmicas apontadas no estudo RS 2030. No que se refere à expansão territorial do eixo Porto Alegre-Caxias do Sul, os dados de emprego da Indústria de Transformação demonstram um processo de desconcentração relativa no período pós-crise. No entanto, ao contrário do processo descrito no RS 2030, essa desconcentração ocorreu recentemente devido ao impacto da crise sobre os segmentos de média-alta e alta tecnologia.

Segundo dados de emprego da Relação Anual de Informações Sociais, do Ministério do Trabalho e Emprego do Brasil (RAIS-MTE), os segmentos ligados ao metal-mecânico foram os mais atingidos pela crise no Rio Grande do Sul. A divisão Fabricação de Veículos Automotores, Reboques e Carrocerias possuía, em 2013, 55.368 empregados, passando a possuir 40.871 em 2015, uma perda

de -26,18%; a de Fabricação de Máquinas e Equipamentos, em 2013, detinha 69.217 empregados, possuindo, em 2015, 57.522, com diminuição de -16,90%; e a de Fabricação de Máquinas, Aparelhos e Materiais Elétricos apresentava, em 2013, 14.060 empregados, regredindo para 11.872, em 2015, o que representou diminuição de -15,56%. A Figura 2 demonstra a taxa de crescimento do número de empregados no período 2013-2015 por COREDE, com as menores taxas ocorrendo nos COREDEs⁴ em que a participação dos segmentos ligados ao metal-mecânico é significativa.

Figura 2: Taxa de crescimento do número de empregados na Indústria de Transformação no Rio Grande do Sul (2013-2015).



Fonte: RS 2030: Agenda de Desenvolvimento Territorial (2014).

⁴ Os COREDEs se constituem em um fórum de discussão e decisão sobre políticas e ações relativas ao desenvolvimento regional. Sua criação foi estimulada pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul a partir de 1991. A institucionalização se deu no ano de 1994. Atualmente, o Estado do Rio Grande do Sul é dividido em 28 COREDEs. Para assuntos mais amplos os COREDEs foram agrupados em nove Regiões Funcionais de Planejamento, a partir do **Estudo de Desenvolvimento Regional e Logística do RS - Rumos 2015**.

Nesse sentido, observa-se uma perda de participação do eixo Porto Alegre-Caxias do Sul na Indústria estadual, processo que continua no período pós-crise econômica. Os COREDEs Metropolitano Delta do Jacuí, Vale do Rio dos Sinos e Serra que, em 2013, eram responsáveis por 54,58% dos empregos da Indústria de Transformação estadual, diminuíram essa participação para 52,94% em 2015. Esse processo parece estar relacionado, ao contrário do que ocorria até 2012, a uma retração da indústria de média-alta e alta tecnologia estadual, privilegiando segmentos com menor tecnologia agregada, que apresentam maior desconcentração territorial.

Outro fator responsável por uma relativa desconcentração da Indústria de Transformação, apontado no RS 2030, é o crescimento da indústria naval em Rio Grande e São José do Norte - Fabricação de Outros Equipamentos de Transporte, exceto Veículos. No entanto, observa-se que, em 2015, os impactos da crise econômica ainda não haviam aparecido nos dados de emprego disponíveis na RAIS. Por outro lado, notícias de dezembro de 2016 (JORNAL DO COMÉRCIO, 2016)⁵ confirmam demissões consideráveis no polo naval, o que pode representar a reversão de outro processo de desconcentração apontado anteriormente.

No que se refere à questão demográfica, o estudo recente Evolução Populacional dos COREDEs e suas Migrações, publicado pela FEE, permite observar que, além de movimentos migratórios intraestaduais, como o de população com média escolaridade em direção ao COREDE Serra, é perceptível a migração de populações, em todas as escolaridades, para outras unidades da Federação. O crescimento migratório negativo dos COREDEs Metropolitano Delta do Jacuí e Vale do Rio dos Sinos e a predominante migração de populações com alta escolaridade de outros COREDEs para outros Estados podem indicar um arrefecimento do processo de concentração populacional na Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA), reforçando o papel histórico do Estado de expulsor de mão de obra. De acordo com o estudo RS 2030: Agenda de Desenvolvimento Territorial, a população que emigra do Estado se dirige, destacadamente, para Santa Catarina.

No entanto, essa tendência de reversão dos dois primeiros processos pode ter um caráter provisório, podendo apresentar recuperação com o arrefecimento da presente crise econômica. Estimular a desconcentração das atividades econômicas e dar especial ênfase ao desenvolvimento de novas atividades, principalmente nas regiões menos desenvolvidas, visando agregar maior complexidade ao setor produtivo dessas regiões, é um desafio para o equilíbrio territorial no Estado. Sendo assim, o **Futuro RS** busca construir estratégias e propostas para que possamos atuar no sentido de promover o equilíbrio do desenvolvimento regional evitando o esvaziamento de parte do nosso território.

⁵ JORNAL DO COMÉRCIO. Demissões colocam em xeque o polo naval. Porto Alegre: 13.12.2016. Disponível em: http://jcrs.uol.com.br/_conteudo/2016/12/economia/536393-demissoes-colocam-em-xeque-o-polo-naval.html. Acesso em: 05.05.2017.

Propostas e desafios para o desenvolvimento regional e equilíbrio territorial

- **Identificar e valorizar os potenciais culturais e produtivos das regiões.**

O desenvolvimento territorial é guiado pelos recursos já presentes no território ou por recursos que devem ser recriados. Nesse sentido, é importante a identificação e a valorização dos potenciais dos recursos culturais e produtivos do território. Esses potenciais não se restringem ao capital humano, mas também abrangem o capital social, ou seja, as relações e a confiança que existem entre os grupos de pessoas e os órgãos de participação social.

O Governo do Estado, em convênio com o Fórum dos COREDEs, coordenou a atualização dos Planos Estratégicos dos COREDEs em 2017. Esses planos definiram estratégias e projetos prioritários para as 28 regiões do Estado. Esse planejamento pode contribuir para a identificação e a valorização dos potenciais das regiões.

- **Apoiar o empreendedorismo, priorizando as empresas inovadoras.**

É fundamental apoiar o empreendedorismo, tanto o novo empreendedor, quanto o já existente, com a consciência de que as empresas inovadoras e tecnologicamente avançadas são mais competitivas. Essas características são importantes para gerar retorno e distribuir valores nos territórios.

- **Mobilizar os atores locais para o desenvolvimento, considerando as redes territoriais.**

As regiões do Estado possuem uma importante densidade de atores locais. Esses atores possuem diferentes interesses, resultando em múltiplos usos territoriais. Nesse sentido, o Estado deve ser um mediador entre esses diferentes atores, mobilizando-os para o desenvolvimento das regiões.

As redes de cooperação de empresas presentes no território podem ser um elemento importante de superação de conflitos entre atores. Essas redes devem ser potencializadas, ocorrendo análises aprofundadas a fim de aproximar atores que estejam mais distantes do processo de desenvolvimento.

- **Fortalecer as relações das empresas com as universidades.**

O Rio Grande do Sul possui inúmeras universidades voltadas às potencialidades de suas regiões. Assim, é importante estimular um modelo pautado em ações conjuntas entre governo, universidades e empresas, potencializando os papéis dos atores locais na inovação. As políticas de polos, parques e incubadoras tecnológicas devem priorizar empresas que possuam maior relação com a base econômica regional.

A Università Cattolica del Sacro Cuore, de Milão, na Itália, é um exemplo dessa relação próxima entre universidades e estrutura produtiva regional. Foi

levada para o campus de Cremona da universidade a oferta de formação através de um curso sobre Ciência e Tecnologia de Alimentos. Também foram instituídas faculdades sobre gestão, observatório de mercado e economia agroalimentar com a capacidade de trabalhar junto com as empresas alimentares. Ainda foi criado o Cremona Food Lab, onde há um centro de pesquisa aplicada para a indústria do doce. A universidade, portanto, além do ensino e da pesquisa, está voltada para as plantas industriais, oferecendo condições de inovação de produto, apoiando principalmente as pequenas empresas, o que gera um aumento de competitividade.

- **Estimular a formação de arranjos produtivos locais (APLs).**

A partir da união de empresas com um tipo comum de atividade produtiva, deve-se estimular as relações positivas entre os agentes, assim como as interações vantajosas entre eles, promovendo uma melhoria não apenas nos produtos, mas também no aumento do emprego, na qualificação das empresas e em melhores níveis de salário e de qualidade. Para isso, o estímulo aos arranjos produtivos locais (APLs) é fundamental.

- **Impulsionar agências de desenvolvimento local.**

Conforme a experiência do norte da Itália, as agências de desenvolvimento são entidades operativas constituídas pela sociedade, trabalhando em nível sub-regional. Sua atividade é incentivar o desenvolvimento local através de diferentes intervenções (promoção local, prestação de serviços, marketing territorial, redes, etc.), no âmbito do desenvolvimento de negócio, do crescimento do emprego e da valorização dos recursos ambientais e culturais. Elas se ocupam, em geral, de atividades de promoção e gestão de projetos para o desenvolvimento local e de suporte a sistemas de empresas e de produção, além de serviços de apoio às atividades de planejamento de negócio.

As agências de desenvolvimento podem apresentar um importante papel de promover e gerir projetos para o desenvolvimento local, oferecer suporte a sistemas empresariais e produtivos, além de apoiar as atividades de planejamento de negócio e de marketing territorial. Como resultado, ocorre a promoção de regiões do Rio Grande do Sul como área de negócios e pesquisa através da promoção de fatores de atração para suportar o crescimento do empreendedorismo e da inovação local.

- **Entender a importância das culturas territoriais como um recurso de aproximação e construção coletiva.**

O entendimento dos diferentes territórios vai além das análises embasadas exclusivamente em dados. Dessa forma, evidencia-se a importância de maior entendimento sobre as culturas territoriais como um recurso de aproximação e construção coletiva. Esse processo possibilita a construção de agendas de desenvolvimento mais heterogêneas entre as frações territoriais, que considerem a riqueza de dados disponíveis, as trajetórias históricas, as escalas de ação e as possibilidades existentes.

- **Considerar a dimensão multiescalar (local, regional, nacional e global) nas políticas públicas.**

É capital entender a importância da escala (em termos geográficos, da intensidade dos processos e de atuação das políticas) para o desenvolvimento regional e os múltiplos usos do território. As oportunidades e os problemas que se materializam no território possuem origem em múltiplas escalas, fazendo-se relevante o entendimento dos processos que os originam. Dessa forma, é necessário que o Governo do Estado do Rio Grande do Sul considere a dimensão multiescalar nas políticas públicas, articulando-se às instâncias federais, regionais, sub-regionais e locais e internacionalizando sua atuação.

- **Entender a questão demográfica e populacional como estrutural e buscar a superação de problemas relacionados a esta dimensão.**

O Rio Grande do Sul vem passando por um processo importante de envelhecimento de sua população. Nas regiões fronteiriças, o processo de transição demográfica é agravado pelas perdas de população economicamente ativa em direção aos centros de maior desenvolvimento. Dessa maneira, são necessárias políticas que possam não só desconcentrar os investimentos em direção a essas regiões, mas também adequadas a esse novo perfil populacional, principalmente nas áreas da saúde e educação.

- **Promover o desenvolvimento das cidades médias, com vistas ao adensamento dos serviços e à promoção da equidade regional.**

O Rio Grande do Sul possui uma importante estrutura de cidades médias. Utilizando a classificação do estudo Regiões de Influência das Cidades (REGIC), publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2007, o Rio Grande do Sul possuía uma Metrópole (Porto Alegre), três Capitais Regionais B (Caxias do Sul, Passo Fundo e Santa Maria), três Capitais Regionais C (Pelotas-Rio Grande, Novo Hamburgo-São Leopoldo e Ijuí), oito Centros Sub-Regionais A (Erechim, Santa Rosa, Santo Ângelo, Uruguaiana, Bagé, Santa Cruz do Sul, Lajeado e Bento Gonçalves) e três Centros Sub-Regionais B (Cruz Alta, Frederico Westphalen e Carazinho). O adensamento dos serviços nas cidades de médio porte pode contribuir para uma maior desconcentração do território, arrefecendo as migrações no sentido oeste-leste que predominam no Estado. Outras políticas que possam favorecer a desconcentração territorial em direção às cidades médias devem ser consideradas.

- **Reforçar as relações entre políticas setoriais e territoriais.**

O território é o elemento de combinação das diversas políticas setoriais. Uma vez que todas as políticas públicas, mesmo que em diferentes intensidades, geram impactos sensíveis no território, é imperioso caminhar em direção à superação dessa dicotomia territorial versus setorial. Dessa maneira, é fundamental que o Estado estimule a intersectorialidade de suas políticas, utilizando o território como aglutinador.

- **Orientar os investimentos públicos em consonância com as leituras territoriais observadas.**

É importante que as políticas públicas adotem cada vez mais as leituras territoriais produzidas pelo Estado, assim como os diferentes órgãos estaduais se capacitem para realizar essas leituras. É necessário estimular a aproximação entre os investimentos e os estudos territoriais realizados pelo Estado.

Os COREDEs, instituições com mais de vinte anos de existência, vêm apresentando cada vez maior legitimidade como representação da sociedade civil em múltiplas instâncias, inclusive no planejamento estadual. Dessa forma, é importante que as políticas públicas adotem, na medida do possível, esse recorte como referência para sua territorialização.

- **Considerar o acúmulo realizado nos últimos anos, que se expressou na proposta do Rio Grande do Sul para a Política Nacional de Desenvolvimento Regional — Fase II, além das dimensões abrangidas pelos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.**

O Rio Grande do Sul participou ativamente da construção da Fase II da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR). A realização de diagnósticos e propostas para a PNDR resultou em um acúmulo de conhecimentos sobre a questão regional do Estado que deve ser considerado, expressos na carta elaborada por ocasião da Conferência Estadual de Desenvolvimento Regional, em 2012.

Também devem ser valorizadas as dimensões abrangidas pelos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), derivados dos trabalhos da Cúpula das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável. Valorizar os ODS tem a ver com antecipar-se às mudanças na agenda de políticas federais em face de compromissos supranacionais assumidos.

- **Valorizar as pequenas vitórias (small wins) na execução do planejamento regional.**

A execução de um planejamento regional precisa da manutenção da coesão da rede de governança do plano no longo prazo, para o que é fundamental o alcance de resultados (metas) intermediários. Como exemplo, os planos mais recentes realizados pelos COREDEs visam ao ano de 2030, sendo importante o atingimento de pequenas vitórias (small wins) durante o processo de execução para a manutenção da coesão de sua rede de gestão.

Inovação e desenvolvimento regional: a experiência do norte da Itália⁶

Fabio Antoldi ⁷

1. Introdução

Rio Grande do Sul e Itália possuem problemas comuns nesta fase econômica histórica: o envelhecimento da população, os investimentos que se concentram nas cidades, o abandono das zonas rurais, a modificação da estrutura da ocupação, a crise de alguns setores, os polos de construção naval, o setor de construção em geral, a transformação dos manufaturados e a mudança da qualidade dos lugares de trabalho.

A intenção deste artigo não é apresentar soluções milagrosas ou rerepresentar coisas que acadêmicos, políticos e especialistas do Rio Grande do Sul já sabem fazer, tampouco contar e trazer modelos para resolver os problemas do Estado. O objetivo, na verdade, é realizar uma troca de experiências. Essa prática deriva de um trabalho realizado há 10 anos, iniciado no Paraná, em parceria com o SEBRAE. Essa parceria rendeu a formação de 226 diretores e gestores de todo o Brasil dentro da temática da inovação e do desenvolvimento local. Desde 2016, essas experiências estão sendo compartilhadas na zona de fronteira.

Dentro dessa rica experiência, não são trazidos modelos e, sim, são construídos de maneira compartilhada, sabendo que as soluções devem partir dos territórios e ser facilitadoras, a partir de uma metodologia que valorize o raciocínio e o estímulo a uma visão de futuro.

O presente trabalho estrutura-se a partir de quatro abordagens: 1) Reflexões sobre o conceito de desenvolvimento regional; 2) Aplicação concreta a um micro-território: o exemplo do distrito dos doces de Cremona, na Itália; 3) Agências de desenvolvimento: o caso de *Trentino Sviluppo*; 4) Importância do ecossistema para inovação e tecnologia: o papel das universidades e dos consórcios mistos (público-privado).

⁶Palestra proferida no seminário Futuro RS: agenda de desenvolvimento: Perspectivas para o Desenvolvimento Regional e Equilíbrio Territorial.

⁷Diretor da divisão "MPEs e distritos" da *Alta Scuola Impresa e Società* (ALTIS), *Univesità Cattolica del Sacro Cuore* - Milão, Itália.

2. Reflexões sobre o conceito de “Desenvolvimento Regional”

A área do Rio Grande do Sul equivale a todo o território italiano; aproximadamente 280 mil km² e 300 mil km², respectivamente. Entretanto, ao comparar a população e o número de municípios, os números mudam, e percebe-se que não é possível fazer a transferência de experiências de um para o outro. O Rio Grande do Sul possui aproximadamente 10,8 milhões de habitantes, enquanto a Itália possui 60,1 milhões. Quanto ao número de municípios, o RS possui 497, ao passo que a Itália tem 7.978. Essa maior densidade é derivada da tradição de pequenas comunidades, construídas junto à igreja e à prefeitura, de maneira bastante contínua. Por isso, a cada três ou quatro quilômetros, há uma pequena cidade com prefeito, vereadores, padre e uma identidade própria. O território italiano é muito heterogêneo, com incríveis diferenças entre as regiões em termos econômicos, sociais e legais.

Os territórios, numa economia globalizada, têm um papel fundamental. Como afirma Ann Markusen, em seu artigo *Sticky Places in Slippery Space: A Typology of Industrial Districts* (Markusen, 1995), os territórios são um elemento central também na economia globalizada, especialmente se conseguem tornar-se lugares “aderentes” (*sticky*) nos espaços flexíveis e “escorregadios” (*slippery*) dos mercados:

“As advances in transportation and information obliterate distance, cities and regions face a tougher time anchoring income-generating activities (...) In reality, sticky places are complex products of multiple forces: corporate strategies, industrial structures, profit cycles, state priorities, local and national politics. Their success cannot be studied by focusing only on local institutions and behaviors, because their companies (through corporate relationships, trade associations, trade, government contracts), workers (via migration and international unions), and other institutions (universities, government installations) are embedded in external relationships - both cooperative and competitive - that condition their commitment to the locality and their success there.” (MARKUSEN, 1999, p. 293 e 309)

Os territórios não são apenas espaços físicos de produção, consumo, investimento e poupança, mas lugares da vida, da comunidade, conexões e conhecimento. O território é o recurso que pode se tornar uma fonte dinâmica de vantagem competitiva para as empresas que o habitam. Nesse sentido, devido à singularidade dos recursos e habilidades que se pode encontrar na escala local, estes podem tornar-se aderentes (*sticky*), capazes de reter e atrair atividades econômicas oriundas dos mercados nacionais e internacionais, que se tornaram cada vez mais flexíveis e “escorregadios” (*slippery*) para recursos humanos, financeiros e materiais.

Porém, os territórios, antes de serem um lugar de empresas, são lugares de vida, de comunidades, de pessoas, de talentos, de culturas e de conhecimentos.

Caracterizam-se, nesse paradigma da economia global, como uma fonte de sabedoria, de unicidade, porque ali está o tecido da comunidade humana.

Nos últimos vinte anos, desde a primeira globalização e após a grande crise econômica global, houve uma substancial revisão dos modelos de desenvolvimento local. Por um lado, ocorreu uma evolução dos modelos neoclássicos (BARRO; SALA-I-MARTIN, 1995). Por outro, houve a ascensão de modelos de crescimento com base principalmente em fatores internos de Território, que enfatizam o papel do capital humano (Ciciotti; Rizzi, 2005; Ciciotti, 2014), bem como do capital social (Putnam, 2000) e da inovação (Etzkowitz, 2008). Finalmente, podemos destacar a abordagem neoinstitucionalista, que enfatizou que as instituições são um fator importante no desenvolvimento regional e nacional, na medida em que os serviços públicos de governança e organização local são capazes de promover a eficiência dos sistemas de produção e de cooperação entre os agentes econômicos e redes sociais (Acemoglu; Robinson, 2012). São novas dinâmicas de desenvolvimento que exigem ação coordenada dos governos das regiões e das cidades (Rizzi; Ciciotti; Graziano, 2018).

E, afinal, o que queremos dizer com “desenvolvimento”? Muitas vezes falamos de desenvolvimento econômico, associando a atividade ao produto interno bruto, aos lucros das empresas, ao índice de trabalho e de competitividade das empresas. No entanto, nunca devemos perder de vista também os interesses individuais do trabalhador, como renda e economia. As empresas, em termos de atividades, lucros e capital, colocam-se e devem ser colocadas, dentro de uma visão de desenvolvimento integral da pessoa humana, que deve ter como referência, antes de mais nada, conceitos que não são econômicos, mas de igualdade e de justiça social, de bem-estar dentro de uma comunidade.

O desenvolvimento deve ser orientado para o bem comum, que é o “bem de todos nós” (indivíduos, famílias, grupos sociais e povos). E deve ser sustentável, que não afete as gerações futuras. A sustentabilidade se tornou um slogan. E aí nós temos um desafio: nesta era atual dos limites que vivemos, estamos arriscando verdadeiramente mostrar, se não para a próxima, mas para as gerações seguintes, o possível fim do nosso mundo. E Isso é dramático. Devemos lembrar que a sustentabilidade ambiental e social deve ser algo que fazemos pensando nos nossos filhos.

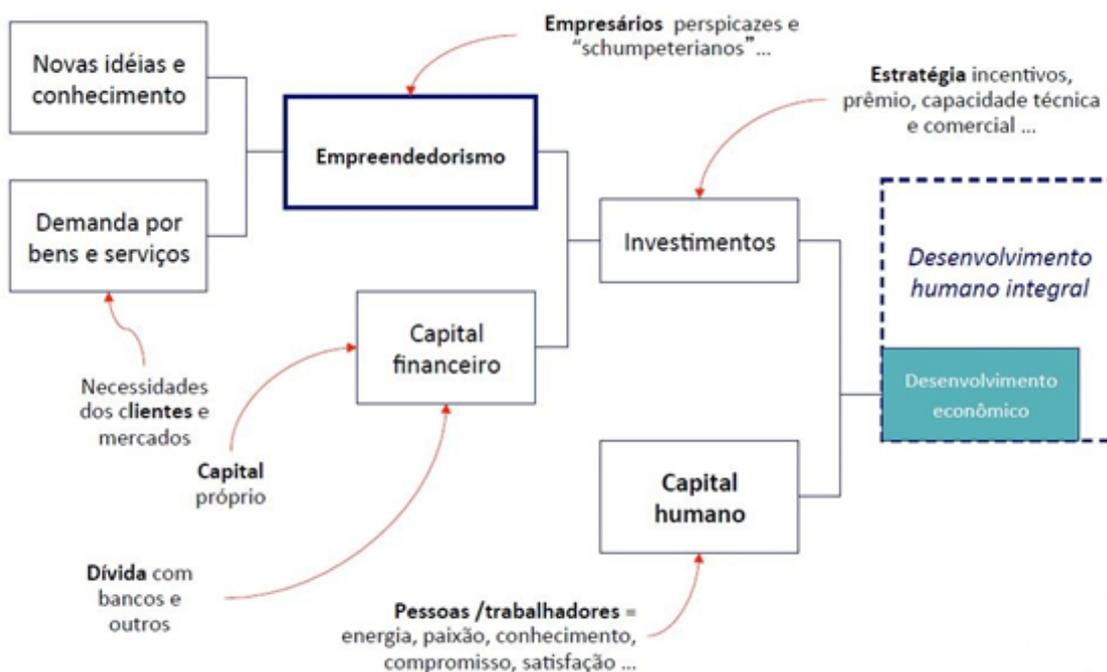
Embora não existam receitas, quando se trata de desenvolvimento econômico, muitos fatores podem ser arrolados. Sua obtenção é complexa. Precisamos de capital humano e também de empresários para as estratégias de investimentos, partindo de uma capacidade de ler o que o mercado precisa, ou seja, a demanda por bens e serviços, entendendo que é necessário ter novos conhecimentos (ou uma nova combinação de saberes já existentes) para encontrar novas respostas. É um processo que, nesse caso central, possui o espírito empreendedor.

Tudo isso leva, de forma causal, a uma reflexão sobre o que é necessário fazer: o capital humano é central, porque estamos falando sobre desenvolvimento

integral e humano, em que o trabalho é um componente essencial não somente para produzir renda, mas para dar dignidade às pessoas. O trabalho não é simplesmente um salário no fim do mês, embora isso também seja necessário, mas a felicidade das pessoas através da sua atividade laboral.

A Figura 1 sintetiza a relação entre empresas, empresários e desenvolvimento econômico.

Figura 1: Empresas, empresários e desenvolvimento econômico.



Fonte: elaborado pelo autor.

O desenvolvimento territorial é guiado pelos recursos já presentes no território, ou por recursos que devem ser recriados, não somente do ponto de vista do capital, mas também do consumo.

A Figura 2 mostra uma série de atividades. A primeira é a **identificação dos assets dos recursos culturais e produtivos do território**, pois cada território, nesta economia globalizada, deve encontrar um posicionamento, ou então vai correr o risco de ser um lugar escorregadio para as pessoas.

Em segundo lugar, o desenvolvimento passa pela **mobilização dos atores locais**, a fim de implementá-lo e desenhá-lo e, depois, ter a consciência do que é necessário para colocá-lo em prática. Após a concepção das ideias, às vezes, pode haver um abismo até a concretização.

Depois, o **apoio ao empreendedorismo**, tanto ao novo empreendedor, como ao já existente, na consciência de que as empresas fortes dos mercados, inovadoras e tecnologicamente avançadas, não o são porque a tecnologia é por si o belo e o justo, mas porque a tecnologia habilita a competitividade. E empresas fortes, competitivas, são um mecanismo importante para gerar retorno e distribuir valores nos territórios (Antoldi, 2014, 2012).

Por fim, a **valorização das capacidades endógenas das comunidades**, do capital humano, mas também do capital social (Putnam, 1995, 2000) ou seja, as relações e a confiança que existem entre os grupos de pessoas e dos órgãos de participação social, são elementos determinantes que entram no projeto de desenvolvimento territorial e regional.

Figura 2: Componentes do desenvolvimento endógeno.



Fonte: elaborado pelo autor.

O papel do governo e dos promotores de desenvolvimento baseia-se, sobretudo, em um olhar sobre a realidade territorial de uma maneira não banal. Em um primeiro momento, portanto, é comum realizar um primeiro olhar a partir de uma realidade mais distante. A título de exemplo, pensemos que estamos voando sobre a Floresta Amazônica. Pela janela do avião, observamos a paisagem e vemos uma grande extensão de verde. Não conseguimos distinguir cada elemento que existe ali, pois enxergamos a floresta como um conjunto, uma visão macro, do alto do sistema. Os territórios podem, em um primeiro momento, ser analisados dessa forma. Uma população pode ser vista como um corpo homogêneo, e um território geográfico como um corpo único. Mas isso não é suficiente, pois a floresta é formada por muitas árvores. Torna-se necessário, então, passar da visão macro para a visão micro de cada ator econômico que compõe determinado território. Fazendo essa transição, há uma mudança total de perspectiva, porque descobrimos que os elementos não são todos iguais e que aquilo visto como um corpo homogêneo, porque talvez a estatística o classificou dessa forma, na realidade são portadores de histórias individuais completamente diferentes, com diversas pessoas, competências, problemas, potenciais, necessidades e soluções diferentes.

Essa visão macro deve ser compartilhada com a visão micro de estar junto a cada empresa, mas isso apenas não basta. Na floresta, há árvores com diferentes

proximidades; também há organismos vivos, completamente diferentes uns dos outros. Algumas plantas nascem porque ali existem outras, algumas plantas morrem para poder fertilizar o terreno para alimentar outras. Existem sistemas biológicos que são locais, feitos por relações fortíssimas que ligam a vida, a sobrevivência, o sucesso, a vivacidade do território, através da interação entre cada organismo vivo que existe dentro desses espaços.

Saindo da metáfora, estamos falando de relações que existem, antes de mais nada, entre cada empresa, e não necessariamente de somente um setor, mas de vários setores dentro de um espaço físico onde ocorre uma proximidade evidente. Essa relação é típica de quem estuda os distritos industriais, os Arranjos Produtivos Locais – APLs (Antoldi, 2006; Porter, 1998), mas pode ser também entendida para ler, de forma dinâmica, as perspectivas de desenvolvimento além dos APLs (Porter, 1990). Quem trabalha com desenvolvimento territorial deve pensar não somente nos grupos homogêneos ou em cada empresa, mas no desenvolvimento da interação entre elas.

3. A aplicação concreta a um microterritório: o exemplo do distrito dos doces de Cremona

Localizada na Planície Padana, a província de Cremona possui uma população de 360 mil habitantes (72 mil habitantes na capital, a cidade de Cremona). Em 30 anos, quase sem que os setores políticos e econômicos se dessem conta, desenvolveu-se uma indústria pujante no setor de doces (semelhante ao que pode ser observado em Pelotas/RS), com produtos à base de açúcar, chocolate, cacau, panificação, cereais, biscoitos, mel, entre outros. Nesse território, instalaram-se 259 empresas, com um total de 2.200 empregados. São €700 milhões de faturamento agregado, €50 milhões em importação de matéria-prima e €137 milhões de exportação de produtos prontos, dos quais aproximadamente 60,5% são vinculados aos produtos de chocolate, 20% aos de panificação e 12% aos de base de açúcar. Nesse período, a produção de chocolate de Cremona superou a exportação desse produto em grandes províncias italianas, como Torino e Perugia, tradicionais produtoras de chocolate no âmbito italiano e europeu, possuindo unidades da Nestlé e de outras grandes companhias.

Analisando mais detalhadamente, observa-se a existência tanto de grandes empresas (como a Barilla), como de pequenas empresas artesanais. As necessidades dessas diferentes categorias de tamanho são completamente distintas, assim como seu potencial de desenvolvimento e de contribuição para o território. Essa potencialidade depende não somente dos fatores que nele existem, mas de que aquele território possa sustentar um sistema de relações positivas para os agentes locais, assim como interações vantajosas entre empresas (lógica *win-win* real). Isso promove não somente melhoria nos produtos, mas também aumento de ocupação, qualificação das empresas, melhores níveis de salário e de qualidade.

Voltando à metáfora, é necessário trabalhar não somente na floresta e na árvore, mas também nas relações entre elas. Isso ocorre através de uma série de operações com eixo em educação, formação profissional, sistema de exposição e distribuição, fabricantes de máquinas, consultorias, centros de pesquisa e universidade. Aprofundemos essa análise novamente a partir do exemplo de Cremona.

Na cidade de Cremona, desde os tempos da Renascença (século XV), é produzido um doce tradicional que se chama de “torrone” (nogado), feito basicamente a partir de ovo, açúcar e mel. Há pouco mais de vinte anos foi criada a *Festa del Torrone* (www.festadeltorrone.com), um grande festival público, criado com o intuito de gerar um retorno para toda comunidade. Ao longo de oito dias, entre dois fins de semana, Cremona recebe centenas de milhares de visitantes (em 2016, foram 300 mil). O objetivo dessa festa não foi somente dar visibilidade às empresas e vender o produto. O impacto econômico em hotéis, lojas, restaurantes, meios de transporte, agências de viagem, guias turísticos, principalmente para aqueles que estiveram abertos nos sábados e domingos, foi fortíssimo. E os resultados vêm melhorando a cada ano. Isso acontece porque o território soube construir uma série de relações com todos esses atores. As associações de hoteleiros, restaurantes, comerciantes e toda a comunidade, mesmo que não trabalhem com torrone, entenderam que existia um bem comum e uma grande potencialidade para o território. Por isso, com a garantia da Câmara de Comércio, entidades públicas construíram esse grande evento, estabelecendo inclusive ligações com outras festas e localidades turísticas. No inverno de 2017, por exemplo, houve apresentação da Festa do Torrone nas pistas de esqui em Vêneto e Trentino. Ambos são potenciais turísticos que estabeleceram uma relação de reciprocidade, já que, quando ocorre a Festa do Torrone, essas localidades também podem se apresentar em Cremona.

Nesse contexto, foi importante a contribuição dada *pela Università Cattolica del Sacro Cuore*, que possui um campus principal em Milão, com 30 mil estudantes, mas também uma unidade em Cremona, com 500 estudantes, além de outras cidades. Foi levada para o campus de Cremona a oferta de formação através de um curso sobre Ciência e Tecnologia de Alimentos. Também foram instituídas faculdades sobre gestão, observatório de mercado e economia agroalimentar, sempre com a capacidade de trabalhar junto com as empresas alimentares. Ainda foi criado o *Cremona Food Lab* (www.cremonafoodlab.it), onde há um centro de pesquisa aplicada para a indústria do doce. A universidade, portanto, além do ensino e da pesquisa, está voltada para as plantas industriais, oferecendo condições de inovação de produto, apoiando principalmente as pequenas empresas, o que gera um aumento de competitividade.

4. As agências de desenvolvimento: o caso de *Trentino Sviluppo*

Neste tópico, serão apresentados mais alguns casos que representam exemplos de gerenciamento de desenvolvimento regional para o desenvolvimento econômico. Para isso, o foco são as agências de desenvolvimento, que são entidades operativas constituídas pela sociedade. Diferentemente de uma atividade política, que geralmente tem a mesma distribuição do poder administrativo, a agência de desenvolvimento trabalha sobre o microterritório, em nível sub-regional, pois é um braço operativo. Sua atividade é incentivar o desenvolvimento local através de diferentes intervenções (promoção local, prestação de serviços, marketing territorial, redes, etc.), no âmbito do desenvolvimento de negócio, do crescimento do emprego e da valorização dos recursos ambientais e culturais. Eles se ocupam, em geral, de atividades de promoção e gestão de projetos para o desenvolvimento local e de suporte a sistemas de empresas e de produção, serviços de apoio às atividades de planejamento de negócio e também marketing territorial.

Trentino Sviluppo (www.trentinosviluppo.it) é a agência de desenvolvimento da Província Autônoma de Trento, um órgão criado para ajudar as empresas locais e os *stakeholders* em um processo de crescimento e promoção de Trentino como uma área de negócios e pesquisa. Pertence ao governo da província e tem 135 empregados. Essa agência, que se ocupa de cuidar de empresa, inovação e marketing territorial, tem a missão de oferecer apoio ao desenvolvimento sustentável de Trentino, por meio de ações e serviços para apoiar o crescimento do empreendedorismo e da inovação local através da promoção de fatores de atração. Opera numa rede de acordo com os princípios de empreendedorismo, inovação, coesão social e qualidade de vida, de trabalho e de ambiente, para construir o futuro de Trento. É uma missão que leva à construção do futuro, tal qual o Futuro RS.

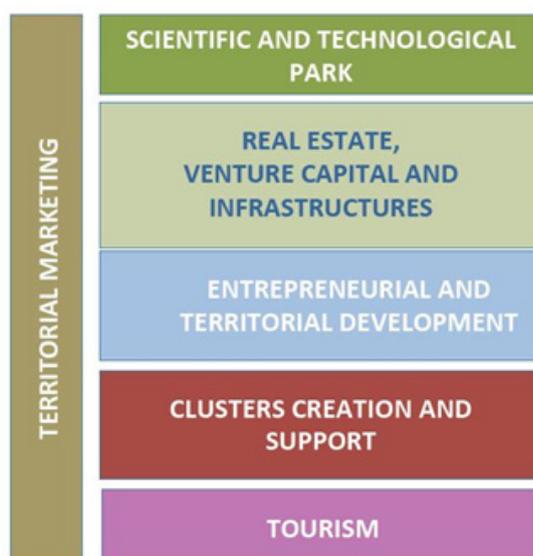
O órgão trabalha com as seguintes categorias:

- Empresas localizadas em Trentino que querem aumentar a competitividade no mercado;
- Empresas em fase de startup, como vimos nos fatores endógenos;
- Empresas embrionárias, atividades de negócio e na fase de planejamento;
- Empresas nacionais e internacionais interessadas em investir em Trentino;
- Empresas especializadas nas tecnologias verdes.

Existem seis áreas estratégicas (Figura 3) coordenadas a partir do diálogo entre os setores público e privado: 1) marketing territorial, venda ao exterior das imagens de Trentino; 2) gestão de parques científico e tecnológicos, com investimentos diretos; 3) gestão financeira e patrimonial para reutilização de imóveis abandonados, investimentos sobre empresas e infraestruturas; 4) empreendedorismo e desenvolvimento territorial, sustentando o crescimento

das empresas através de incubadoras; 5) criação e suporte de clusters; 6) geração do turismo.

Figura 3: Trentino Sviluppo - áreas estratégicas.



Fonte: Trentino Sviluppo.

No território de Trentino (Figura 4), há sete incubadoras (*Business Innovation Centers*) dentro de uma rede europeia, que utilizam as universidades de Trento para gerenciar as plataformas tecnológicas. No interior dessas incubadoras, há 93 empresas e 678 empregados. A taxa de sobrevivência é de 93%, com uma permanência média das empresas de 4 anos, porque, depois desse período, se a empresa ainda não é capaz de estar no mercado, ela deve ir embora para abrir espaço para outras empresas que desejam ingressar.

Figura 4: Os sete centros de inovação empresarial de Trentino Sviluppo.



Fonte: Trentino Sviluppo.

5. A importância do ecossistema para inovação e tecnologia: o papel das universidades e dos consórcios mistos (público-privado)

Em qualquer que seja o setor, existe a tríplice hélice, ou seja, a convenção de que, numa moderna economia de mercado, a possibilidade de desenvolver modelos inovadores pode ser favorecida por uma interação entre três atores: o setor público, as empresas e as universidades (Etzkowitz, 2008; Etzkowitz; Leydesdorff, 2000). Dentro de um sistema capitalista de inovação, a empresa obtém sucesso quando pode suportar o capital. Vejamos mais alguns exemplos.

A I3P (*Incubatore Imprese Innovative del Politecnico di Torino*) é a principal incubadora universitária italiana e uma das maiores da Europa (www.i3p.it). Foi fundada em 1999 e está localizada na *Cittadella Politecnica*, em Turim. Lançou mais de 198 startups que foram capazes de explorar os resultados de pesquisas em diferentes áreas: da "*cleantech a medtech*", das Tecnologias de Informação e Comunicação à eletrônica e automação, da energia à mecânica. A cada ano, recebe 350 novas ideias de negócios, tanto de jovens estudantes de graduação até pessoas com alguma experiência de mercado.

Das 350 novas ideias de negócio, 150 se tornaram um *business plan*. A cada ano, surgem de 20 a 30 novas *startups*, o que já produziu mais de 250 empresas emergentes com resultados incríveis. Consiste em um caso de excelência, mas é importante destacar que também há muitos casos de falência de incubadoras na Itália, pois seu funcionamento é muito caro e parte de uma estrutura de custos bastante pesada.

A Universidade Católica, por sua vez, promove cursos de empreendedorismo dentro do Mestrado, destinados para estudantes empreendedores de diferentes áreas do conhecimento. Existem também espaços físicos, como o *Contamination Lab*, no qual os estudantes de várias faculdades podem dialogar entre eles.

Um instrumento fortíssimo da tripla hélice são os *spin off*. Trata-se de sociedades comerciais estabelecidas pela Universidade com empresas privadas em forma de sociedades de capital. Atualmente, existem ativos sete *spin off*. Um exemplo é a HORTA (www.horta-srl.it), que foi fundada em 2008 por professores e pesquisadores de Doutorado da Faculdade de Ciências Agrárias e Ambientais. Em seu laboratório, são produzidos sistemas de suporte e de decisão, utilizando a internet, dentro dos campi. Também há o *Decision Support System*, que produz, por exemplo, o *Vite.net – ogni giorno a franco del viticoltore*. Nele, são gerenciados sistemas de modelos matemáticos de previsão meteorológica e de decisão em relação aos pesticidas, além de previsão de cultura. Fica disponível 24 horas por dia ao lado dos viticultores para gerenciar o campo.

Outra solução são os consórcios mistos (público e privado), como é o caso do ASTER, na região da Emilia-Romagna. Neste caso, o governo local possui

todas as universidades públicas e privadas, além de centros de pesquisa, dentro de um consórcio. A visão do consórcio (www.aster.it) é a seguinte:

Nós trabalhamos para fazer da Emília-Romagna uma região inovadora, competitiva e sustentável, criativa e aberta ao mundo, ativando a criação do desenvolvimento do território e a valorização de sua excelência de pesquisa, ocupação qualificada de pesquisa e o bem-estar dos seus cidadãos (<https://www.aster.it/chi-siamo>).

E a sua missão:

Promover a pesquisa industrial como motor principal do desenvolvimento econômico, em harmonia com o crescimento e o bem-estar e colaborar com as associações de empreendedorismo para o desenvolvimento de estratégias e ações. Sempre ser um laboratório de inovação de nível nacional e internacional (<https://www.aster.it/chi-siamo>).

A escolha do governo de Emilia-Romagna (que seria equivalente a um governo estadual no Brasil) é gerenciar tudo o que concerne à inovação através de um consórcio e de uma agência de desenvolvimento. A ideia consiste em interligar a indústria, o capital humano, o território e a pesquisa por inovação, trabalhando na interação do capital humano, com foco em produtores, pesquisadores e jovens talentos. Ou seja, há interação entre o consórcio e o capital humano e também há interação entre indústria e território.

Em 2002, foi instituída a rede *Tecnopoli* (rede de centros tecnológicos) *dell'Emilia Romagna* (<https://www.retealtatecnologia.it/tecnopoli>). Em cada uma das principais cidades, cada qual com, pelo menos, uma universidade, foi aberto um tecnopolo com investimentos de €240 milhões. Atualmente, a *Tecnopoli* é uma rede de 10 infraestruturas localizadas em 20 localidades na região de Emilia-Romagna que hospedam e organizam atividades e serviços para pesquisa industrial, desenvolvimento experimental e transferência de tecnologia.

As universidades foram chamadas a participar do tecnopolo dentro de uma política governamental de investimento em novas tecnologias. Foram identificadas seis plataformas tecnológicas de interesse regional: agroalimentar; construção; energia e ambiente; TICs e design; mecânica, mecatrônica e materiais; e ciências da vida. As plataformas tecnológicas foram distribuídas de acordo com a lógica de vocação territorial, mas evitando implicações e redundâncias.

Referências

- ACEMOGLU D.; ROBINSON J. A. **Why nations fail: The Origins of Power, Prosperity and Poverty**. New York: Crown Business, 2012.
- ANTOLDI F. **Piccole imprese e distretti industriali: politiche per lo sviluppo in Italia e in America Latina**. Bologna: Il Mulino, 2006.
- ANTOLDI F. **Lo sviluppo imprenditoriale: governare i processi evolutivi delle Piccole e Medie Imprese**. Milan: McGraw-Hill, 2012.
- ANTOLDI F. **Empreendedorismo promove o desenvolvimento**. In: Santos J. C. dos (org.). **Por um empreendedorismo sustentável e inovador**. Brasília: SEBRAE, 2014. p. 81-112.
- BARRO R. J., SALA-I-MARTIN, X. **Economic growth**. Boston: McGraw Hill, 1995.
- CICIOTTI, E.; RIZZI, P. **Politiche per lo sviluppo territoriale: teorie, strumenti, valutazione**. Roma: Carocci, 2005.
- CICIOTTI, E. **Desenvolvimento e competitividade territorial**. In: **Por um empreendedorismo sustentável e inovador**. Brasília: SEBRAE, 2014. p. 143-162.
- ETZKOWITZ, H. **The Triple Helix of University-Industry-Government Innovation in Action**. New York: Routledge, 2008.
- ETZKOWITZ, H.; LEYDESDORFF, L. **The Dynamics of Innovation: from National Systems and “Mode 2” to a Triple Helix of University-Industry-Government Relations**. Research policy, 2000, v. 29, n. 2, p. 109-123.
- MARKUSEN A. **Sticky places in slippery spaces: a typology of industrial districts**. Economic Geography, 1996, V. 72, N. 3, p. 293-313.
- PORTER M. The Competitive Advantage of Nations. Harvard Business Review, 1990, March-April, p. 73 – 93.
- PORTER M. **Clusters and The New Economics of Competition**. Harvard Business Review, 1998, V. 76, N. 6, p. 77 – 91.
- PUTNAM R. D. **Bowling alone: America’s declining social capital**. Journal of Democracy, 1995, V. 6, N. 1, p.65-78.
- PUTNAM R.D. **Bowling alone: the collapse and revival of American community**, Simon and Shuster, New York.
- RIZZI, P.; CICIOTTI, E.; GRAZIANO, P. **The role of cities in economic development and the challenges of territorial marketing and place branding**. In: BAUSSOLA, M.; BELLAVITE, C.; VIVARELLI, M. (Ed.). **Essays in Honor of Luigi Campiglio**. Milano: Vita e Pensiero, 2018. p. 157-180.

A Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) e as possibilidades de atuação dos estados

João Mendes da Rocha Neto⁸

1. Contextualização

O entendimento sobre as possibilidades de atuação e a contribuição dos estados para uma política de desenvolvimento regional requer explorar, a princípio, questões próprias da relação federativa, considerando as assimetrias na capacidade de intervenção dos entes e, com isso, avançar na construção de novos caminhos. Com base nos dispositivos constitucionais, essas assimetrias são perceptíveis, principalmente quando se trata do poder de articulação para a integração regional, dos instrumentos de incentivo e financiamento, que estão ao largo das atribuições dos governos subnacionais. Por sua vez, os arranjos de governança adotados pela União, para os órgãos que dialogam com o território, também são fatores que representam obstáculos à interlocução com as demais esferas.

Como ponto de partida para compreender o cenário atual da temática do desenvolvimento regional, podemos elencar uma série de elementos que vem comprometendo o êxito das políticas públicas voltadas ao enfrentamento das desigualdades. Isso porque partimos de uma determinação constitucional insuficientemente institucionalizada. Soma-se a essa realidade, uma notável indefinição nos instrumentos normativos em vigor quanto à extensão das competências no âmbito federal. Além disso, uma frequente alternância programática e uma reconhecida capacidade inferior de implementação de programas e ações por parte do órgão detentor do mandato ligado à elaboração de iniciativas com impacto direto para o desenvolvimento regional.

⁸Professor do Programa de Pós-Graduação em Administração da Universidade de Brasília e Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

Há que salientar, também, um significativo embate conceitual nas distintas áreas de atuação estatal com reflexos na Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), não só no campo do desenvolvimento regional, mas também na questão do ordenamento territorial. Essa constatação se baseia, em muito, na imprecisão na utilização dos termos e os consequentes rebatimentos no debate acerca das políticas públicas com esses enfoques. É o que se verifica nas múltiplas compreensões sobre os conceitos de região e território que, embora polissêmicos, estão bem delimitados na área de conhecimento da geografia.

Já a ausência de um aparato institucional sólido, em relação à distribuição das atribuições, se mostra de maneira mais acentuada nos estados e municípios. Além disso, a descontinuidade dos programas, com mudanças bruscas de escopo, e um desenho programático desarticulado dos objetivos e das estratégias são motivos que, por estabelecerem entre si forte relação, explicam a inexistência de novas propostas, como resultado de processos de reformulação e atualização. A PNDR se notabilizou como uma nova política que reuniu programas herdados e passou a carregar esse histórico de disfunções e deficiências.

Outro elemento adverso importante é o provimento orçamentário que, de forma continuada, é afetado por cortes e contingenciamentos que prejudicam o andamento de projetos focados no desenvolvimento regional, contrariando expectativas criadas nos territórios. Ademais, esses freios na aplicação de recursos acabam por gerar grande frustração, pois cada ação foi resultado de mobilização social, esforços para convergência de interesses e para criação de consensos em ambientes de forte conflito. Vale mencionar, também, a inexistência de um fundo de financiamento específico para o sul do Brasil, tal como os existentes para as macrorregiões norte, nordeste e centro-oeste. Além disso, observa-se que, muitas vezes, esses instrumentos são descolados da agenda do desenvolvimento regional. Inclusive, asportarias que instituem e que normalizam a liberação de recursos do Banco da Amazônia, do Banco do Nordeste e mesmo do Banco do Brasil, são meramente replicadas, visto que não consideram as leituras de conjuntura e não repercutem as constantes dinâmicas regionais.

Já um notável desmantelamento cíclico de uma inteligência para o desenvolvimento regional e territorial, bem como a baixa atenção das políticas regionais ao ambiente federativo são pontos igualmente significativos e que ensejam uma reflexão mais aprofundada sobre os possíveis rumos da PNDR diante de um ambiente de reconhecida fraqueza institucional.

2. Trajetória do Desenvolvimento Regional no Brasil

A respeito da trajetória brasileira do desenvolvimento regional é possível identificar períodos com características próprias que os distinguem. O início do século XX, centrado no eixo Rio-São Paulo e consoante à concentração econômica do País, um desenvolvimento marcado pela ausência de uma política regional. Na sequência, uma fase de planejamento macrorregional, com uma política definida e com reflexo na criação das Superintendências de Desenvolvimento da Amazônia, do Nordeste, do Centro-Oeste e do Sul e um período com o afastamento da dimensão regional, com uma visão centralizadora e autoritária. Na década de 1990, em decorrência da perspectiva neoliberal que coincide com o ambiente de crise do planejamento macrorregional, se observou uma fragmentação (ou competição) territorial que não culminou de forma concreta em uma política de desenvolvimento regional.

Em seguida, manifestam-se o desenvolvimento com enfoque local, como reação ao fracasso da dimensão regional, e um período assinalado pelo afastamento da escala de planejamento e da ação propriamente dita, o que representou o apogeu da crise das políticas. Foi nessa fase que ocorreu a extinção das Superintendências, e o Programa Avança Brasil foi o núcleo de atuação do Governo Federal focado na integração e identificação de vocações de recortes territoriais, o qual se mostrou, entretanto, ineficaz no enfrentamento das disparidades regionais. Mais recentemente, delineou-se um período de proliferação de políticas públicas ditas territoriais, em todos os níveis de governo, que pode ser caracterizado por certo isomorfismo institucional, ou seja, replicações nas esferas subnacionais das iniciativas e do desenho organizacional concebidos no âmbito federal.

Considerando a realidade dos estados, temos um híbrido dessas situações, e se faz necessário explorar os fatores que realmente incidem em cada um deles, as qualidades a serem fortalecidas, mesmo que esteja presente certa imprecisão quanto ao papel a ser desempenhado. As prováveis soluções a serem construídas no sentido de promover as oportunidades de desenvolvimento podem surgir a partir do desempenho dos governos subnacionais na suplantação dos hiatos e lacunas já conhecidos que serão discutidos a seguir.

3. Política regional e relações federativas e algumas questões para reflexão

Segundo uma análise dos níveis de atuação na política regional, temos que, nas escalas continental, nacional, macrorregional e estadual prepondera a infraestrutura econômica, na escala sub-regional se reconhece uma perspectiva voltada ao emprego e renda e, nos municípios, uma predominância de entregas na área de serviços sociais. Desse contexto, decorrem algumas considerações e reflexões importantes, referentes às relações entre os entes federados. Isso porque o Governo Federal apresenta profunda dificuldade de comunicar metodologicamente a opção relativa ao recorte territorial, os pressupostos e a lógica de segmentação do espaço e, conseqüentemente, da proposta de agenda de política com foco nas regiões.

Associada a essa dificuldade, existe um comprometimento da visão territorial mais ampla e complexa que permita a construção de argumentos e a busca de consensos entre os diversos atores, superando obstáculos de compreensão na etapa de planejamento e partindo para um desenho de políticas mais coerente e consistente. Além disso, hegemôniza-se uma perspectiva prescritiva (*top-down*) de conhecimento do território, fortemente fundada em estudos e diagnósticos baseados nos mais variados bancos de dados existentes, como por exemplo aqueles disponibilizados pelo IBGE, pelo IPEA e também pelos ministérios. Contudo, as interpretações sob o ponto de vista do território ainda são insuficientes, se considerarmos os propósitos a que se destinam, tendo em vista que podem ignorar tendências e não atribuem a devida relevância para realidades que podem afetar a performance e resultados de determinada iniciativa.

Outro obstáculo reconhecido é a imposição de uma visão nacionalizada dos problemas e, conseqüentemente, dos seus enfrentamentos. Sendo assim, é incontestável a dificuldade de elaboração de políticas públicas compatíveis com a heterogeneidade e a diversidade territorial do País, que estabeleçam um grande eixo de atuação e venham a dar tratamento adequado às questões a serem superadas nas escalas subnacionais. Ademais, dependendo do eixo central da política, pode se estabelecer um enorme distanciamento do poder local e da sociedade civil, como aconteceu na imposição para execução de grandes obras nos setores de infraestrutura, transportes e energia. Do mesmo modo, sobressai uma relação assimétrica no poder de implementação e capacidade de financiamento dos empreendimentos estruturantes, de maior impacto econômico.

Nesse sentido, os conflitos e disputas geralmente se originam da baixa capacidade de concertação interna e, conjuntamente, de negociação do Governo central, quadro que reverbera nos demais níveis em virtude da falta de clareza acerca dos objetivos e prioridades. Por outro lado, secundariza-se o território “original” para dar lugar ao território orientado pelo olhar meramente setorial e, portanto, sob o viés do discurso das burocracias e de seus mandatos, muitas vezes impondo lógicas de intervenção avessas aos interesses locais. A governança, por sua vez, sofre variações no arranjo e equilíbrio para tomada de decisões, que na maior parte das vezes fica concentrada na esfera federal e em alguns poucos atores.

Considerando a conjuntura das políticas regionais e a complexa relação e encadeamento de competências dos entes federativos, cabe elencar uma série de pontos para reflexão. O primeiro deles diz respeito à alternância de temas prioritários nas agendas de governo e das formas de atuação e interlocução, o que requer atenção especial devido ao arranjo adotado pelo estado e por ser uma temática de grande impacto. Somam-se a isso, as distintas hierarquizações nos domínios intra e interorganizacionais, como é o caso da departamentalização (Martins, 2006) e das discrepâncias quanto à representatividade, robustez política e provimento orçamentário dos distintos ministérios.

Outro ponto considerável é um verdadeiro emaranhado na perspectiva normativa, que faz os procedimentos burocráticos relegarem as entregas a um segundo plano, muito em função do atual arcabouço legal da questão regional, cuja fragilidade dá espaço para atuação discricionária dos agentes. De outra parte, atenta-se para a instabilidade de mandatos institucionais horizontais e verticais, já anteriormente referida. São fatos que precisam ser enfrentados, juntamente com a sobreposição de arranjos de coordenação e participação nas três esferas da Federação. Uma vez que, neste último caso, são reconhecidas as assimetrias presentes no âmbito dessas instâncias participativas, que geram entraves ao estabelecimento de patamares unificados de discussão.

Mais um emaranhado se constata, desta vez em relação à gestão das funções programáticas, que resulta de um *tradeoff* entre transversalidade, eficácia, eficiência e efetividade. Ou seja, um programa pode estar ancorado em uma arquitetura institucional que conta com múltiplos ministérios, e a forma como se opera a intersetorialidade (Rocha Neto, 2016) influencia diretamente o desempenho, o alcance dos objetivos e a promoção dos resultados pretendidos para cada ação. Enquanto não forem vencidos os obstáculos presentes nessa relação, inclusive a existência de sobreposições de competências, haverá significativa dificuldade de estabelecer compromissos nas instâncias colegiadas e, conseqüentemente, de monitorar a efetividade e o impacto destas entregas – que, em vista desse quadro, tendem a ser compartimentadas. Já os constantes embates e resistências se apresentam em face das múltiplas culturas

organizacionais, o que evidencia a disputa de espaços de poder. Todavia, essa intrincada problemática envolve discussões mais amplas que contemplam, por exemplo, os métodos para avaliação de políticas públicas, como o desenho institucional decorrente do modelo de presidencialismo de coalizão adotado na realidade política brasileira.

Em paralelo, pelas mais variadas justificativas, constata-se a demasiada insuficiência no tempo das respostas do governo, uma vez que os acontecimentos são mais velozes que sua própria capacidade de assimilação e reação. Reverter esse cenário demanda, a despeito da complexidade das questões apontadas, sobretudo, a mobilização de esforços e a canalização de energia para que o amadurecimento nesse sentido não demore a acontecer.

Agora, em se tratando das reflexões possíveis à temática específica do planejamento territorial, vale salientar que esse não se dá sobre um espaço “plano” ou “vazio”. Pelo contrário, esse espaço pode ser caracterizado como um grande palco onde diversos atores interagem, não se enquadrando na metáfora de um puro e simples receptáculo das nossas ações. Ainda, está alicerçado na herança espacial, que se manifesta concreta e socialmente, revelando também constrangimentos objetivos às propostas de planejamento, sejam do ponto de vista legal, ou mesmo organizacional, ambiental, econômico e tantos outros. Portanto, todas essas dimensões devem ser consideradas no desenho das políticas regionais, visto que é necessário entender que, em linhas gerais, a intervenção pública se organiza em torno de duas lógicas – a lógica setorial e, mais recentemente, a lógica territorial – cada uma com sua própria forma de pensar e agir.

Na lógica setorial, o Estado procura regular a reprodução de uma entidade mais abstrata constituída por um domínio de atividade delimitado verticalmente, como a indústria, a saúde e a agricultura. De outra parte, na lógica territorial, o sistema social a ser regulado pela ação do Estado é uma circunscrição espacial, seja uma unidade político-administrativa como um município, estado ou região, ou mesmo uma zona com status particular (como uma floresta) ou também um componente territorial de uma política global (MUELLER, 1982).

Dessa forma, se expressa um enorme dilema, que se fundamenta na dificuldade das políticas setoriais em realizar a leitura territorial de maneira apropriada e que consiga declarar as suas reais intenções, ultrapassando uma insuficiência de articulação que se verifica atualmente. Uma vez que todas as políticas públicas, mesmo que em diferentes intensidades, geram impactos sensíveis no território, é imperioso caminhar em direção à superação dessa dicotomia territorial versus setorial.

4. Políticas públicas e a importância da leitura espacial

Algumas distinções podem ser feitas em relação às políticas que influenciam o território. Primeiramente, aquelas que exprimem a dimensão espacial de forma mais evidente, seja na escala nacional, regional ou em áreas geográficas específicas, e que podem ter um corte específico ou se constituírem em instrumentos de planejamento intersetorial. Sob outro ângulo, aquelas que não explicitam, mas dinamizam e, portanto, alteram a organização territorial, trazendo diferentes impactos e signos que denotam as mudanças provocadas pela implantação de determinada política pública – o que pode passar despercebido se a análise estiver restrita ao viés setorial. Além dessas, existem as políticas como as relativas à infraestrutura, que tendem a impor suas lógicas, dependendo de sua natureza, extensão, atores envolvidos e intensidade de sua implementação. Assim sendo, a distinção não deve centrar-se na oposição setorial ou territorial, mas entender como são estabelecidas as relações entre essas dimensões.

Então, de forma explícita ou implícita, a importância da leitura espacial se dá a partir da tentativa de responder algumas perguntas fundamentais, dentre elas: (a) que traços ou marcas são identificáveis e se expressam na configuração da paisagem e quais não estão evidenciadas, mas se fazem presentes; (b) quais são os usos que se faz desse território, destacando se existem lógicas territoriais prevaletentes; (c) quem são os usuários desse território, incluindo alguns atores que não estão necessariamente localizados nele; (d) que conflitos emergem desses usos; (e) de que forma se operam esses usos; (f) quais as estratégias empregadas no uso desse território pelo distintos atores. Ainda, em relação aos atores, é oportuno explorar a sua relação com o Estado, no sentido de fazer prevalecer suas intenções, e também como esses atores se relacionam entre si. De forma complementar, investigar que normas e instrumentos de planejamento orientam a coexistência dos atores em determinado território.

Esses tópicos permitem gerar conteúdos suficientes para uma compreensão mais ampliada sobre determinada política e, por consequência, a formulação de respostas para várias questões, como por exemplo: (a) quem formula a política regional; (b) para quem é formulada a política regional, ou seja, para que público(s) ela se direciona; (c) quem perde e quem ganha com a política regional, a partir da constatação de que existem setores da sociedade que serão aquinhoados com suas iniciativas, outros serão parcialmente contemplados e outros deixarão de ter seus pleitos atendidos; (d) o que ganham e o que perdem esses atores, quando se formula e implementa uma política regional, considerando que algumas situações serão alteradas; (e) quem governa ou tem a governança da política regional, se há compartilhamento ou se existe exclusividade de mandato; e (f) para quem governam aqueles que propõem uma política regional, pensando nas

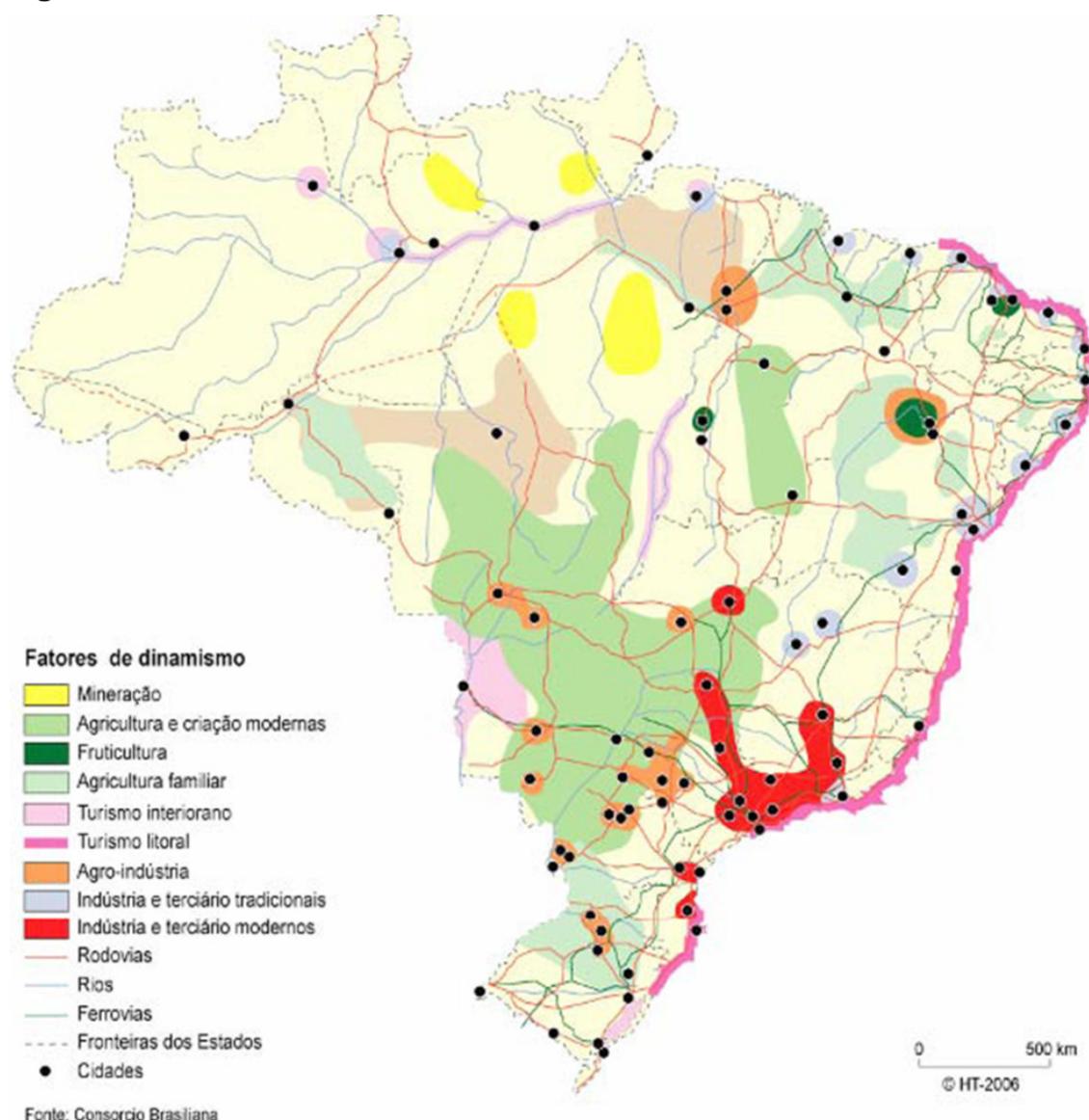
questões estruturais e na diferenciação desse complexo mosaico territorial que é o Brasil.

Somada a essa construção, há que se ressaltar a dificuldade no estabelecimento de tipologias para orientar as políticas voltadas ao desenvolvimento regional, isto é, estabelecer requisitos para classificação de um território de extensas dimensões e tão desigual como é o brasileiro. Por outro lado, uma vez definidas as classificações, é igualmente complicado promover convergências entre elas, e como prova temos a tentativa de diálogo entre os mapas das tipologias referentes à PNDR (macrorregiões), ao Programa de Promoção da Sustentabilidade de Espaços Sub-Regionais (mesorregiões diferenciadas e regiões integradas de desenvolvimento) e os Arranjos Produtivos Locais (vide Apêndice 1).

A noção de desigualdade territorial persiste nas condições atuais. Todavia, produzir uma tipologia de tais diferenciações é, hoje, muito mais difícil do que nos períodos históricos precedentes. As desigualdades territoriais do presente têm como fundamento um número de variáveis bem mais vasto, cuja combinação produz uma enorme gama de situações de difícil classificação (SANTOS, SILVEIRA; 2001).

Vale destacar, em referência ao Rio Grande do Sul, da forma como o Estado foi retratado em um estudo, elaborado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, orientado à elaboração do Plano Plurianual 2008-2011, em especial o mapa resultante da análise dos fatores de dinamismo e tendências na área econômica. Se observa uma visão limitada, empobrecida, no que se refere à leitura territorial, uma vez que se restringe a fatores como turismo litorâneo, agroindústria e agricultura familiar. Uma leitura que, infelizmente, partiu de pressuposto restritivo que ponderou de forma questionável o esvaziamento demográfico verificado nas séries estatísticas da fronteira oeste do Estado.

Figura 1: Fatores de Dinamismo.



Fonte: Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento (MPOG, 2008).

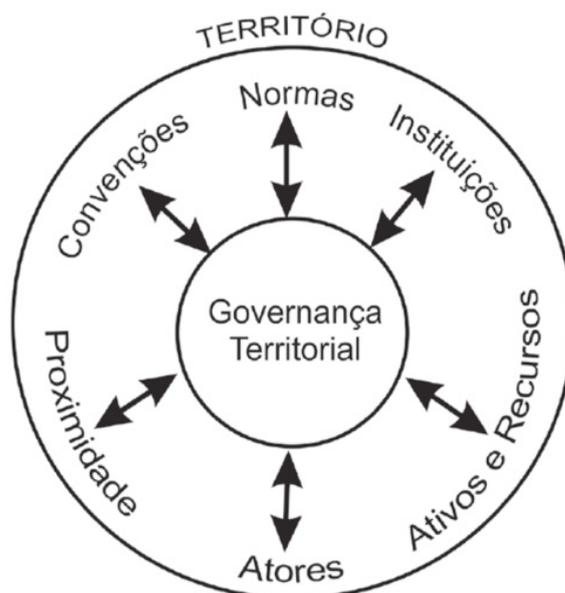
Quanto aos aprendizados da PNDR, é importante frisar que suas regiões prioritárias foram definidas a partir do cruzamento de duas variáveis (rendimento domiciliar médio e crescimento do PIB per capita). Entretanto, uma política dessa natureza se orienta pelo enfrentamento multidimensional. Já a escala adotada é a microrregional, embora, para efeitos de planejamento, diversos outros recortes tenham sido adotados, por motivo dos programas herdados. Os arranjos de governança, por sua vez, se mostraram suscetíveis às ingerências políticas e com falhas quanto à permeabilidade e à participação. Ainda, é possível afirmar que os instrumentos de planejamento e, conseqüentemente, de financiamento, não se mostraram capazes de induzir o desenvolvimento regional nem de produzir transbordamentos relevantes. O resultado disso é a dificuldade de monitorar qualitativamente a política e, portanto, de avaliar seus impactos.

A imprecisão conceitual e a instabilidade de seu arcabouço vêm revelando uma enorme dificuldade de modernizar a PNDR, correndo o risco de torná-la uma política anacrônica. Isso se comprova com estudos recentes do IPEA, que revelaram que os efeitos da PNDR não promoveram os ditos transbordamentos, isto é, foram muito mais centrados nos municípios do que nas regiões, contrariando a sua essência. Portanto, as transformações na escala pretendida não se operaram segundo aquilo que se presumiu quando da institucionalização da PNDR.

5. As possíveis contribuições dos governos estaduais

Considerando o cenário da política regional e a representação dos elementos associados aos possíveis arranjos de governança territorial, o Rio Grande do Sul se destaca pela presença e atuação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs).

Figura 2: Conceitos associados à Governança Territorial.



Fonte: elaborado pelo autor.

Como já foi mencionado, existe um espaço institucional para os governos estaduais atuarem, e sobressai o potencial protagonismo de unidades da Federação que possuem maior tradição na temática regional, como é o caso do Rio Grande do Sul. E, considerando os devidos esforços de convergência, sublinha-se a imprescindibilidade de leituras “dinâmicas das dinâmicas”, ou seja, resultantes de análises complexas e abertas. Ainda, lacunas e falhas que podem ser supridas e corrigidas não só com a definição da base territorial e da escala de ação, mas também com a adequação das informações à escala definida, adoção de métodos inovadores de negociação com os atores e renovação dos arranjos de governança e planejamento – dando novo sentido, inclusive, à fase da avaliação das políticas e à duração dos seus ciclos.

Em outras linhas de atuação, se evidencia uma verdadeira importância de maior entendimento sobre as culturas territoriais, como um recurso de aproximação e construção coletiva e, logo, de construção de agendas de desenvolvimento mais heterogêneas entre as frações territoriais, que considerem a riqueza de dados disponíveis, trajetórias históricas, escalas de ação e possibilidades existentes. Nesse caminho, um despertar para a cultura de impacto das entregas e não somente de gestão, o que requer um exercício longo e amadurecimento de todos os atores envolvidos. Em vista disso, são diversos os rumos de reflexão e correção a serem explorados, como mostram os pontos destacados a seguir: (a) observar a complexidade dos processos e surgimento de novos atores (formais e informais), que certamente influenciarão todo o percurso de uma política regional; (b) elaborar estratégias de planejamento territorial integrado e sistêmico (vertical e horizontal), evitando reforçar primazias e hegemonias territoriais, que elevam a dependência territorial e não diversificam as alternativas de desenvolvimento; (c) orientar os investimentos públicos em consonância com as leituras territoriais realizadas, tornando-os efetivos para o desenvolvimento regional, ou seja, essas estruturas devem cumprir um papel central nas transformações; (d) desenvolver as cidades médias com vistas ao adensamento dos serviços e à promoção da equidade regional, notadamente nas áreas onde o processo de urbanização é mais rarefeito; (e) superar a visão das “vocações” espaciais, pois os sistemas territoriais têm racionalidades flutuantes e variadas e, portanto, devem ser pensadas na forma de processos, que se manifestam em tempos distintos; (f) incentivar atividades que articulem o urbano com o rural, amalgamando a dimensão regional, rompendo definitivamente com a dicotomia que ainda existe, mesmo quando se fala em território; (g) considerar nas políticas de desenvolvimento regional as peculiaridades encontradas no território, seja como uma potência, seja como desafios, sob pena de as apostas e os enfrentamentos serem esvaziados; (h) entender a questão demográfica e populacional como estrutural e buscar a superação de problemas relacionados a essa dimensão; e (i) compreender qual a influência da inserção do Rio Grande do Sul na economia global, nacional e regional, nos instrumentos de planejamento, superando a tradicional visão centro-periferia.

Os espaços e oportunidades de atuação para os governos estaduais se estendem desde a etapa de aperfeiçoamento dos mecanismos de cooperação vertical e horizontal nas políticas públicas, sejam as de natureza setorial, sejam as territoriais, até o empenho para inovar na gestão e nos arranjos institucionais e ampliar o espaço de participação da sociedade civil organizada. Com o mesmo propósito, cabe a esses níveis de governo democratizar a informação e o conhecimento sobre as políticas territoriais e ampliar o diálogo com os atores naquilo que diz respeito aos processos decisórios das políticas territoriais, o que não afasta a obrigação de assegurar a perenidade das

agendas construídas coletivamente e estabelecer compromissos explícitos entre os atores, com base no reconhecimento de suas capacidades.

O desenvolvimento das “inteligências” territoriais e regionais, por sua vez, não pode ser deixado de lado, e isso envolve a capacitação continuada para implementação de políticas públicas. Simultaneamente, construir indicadores capazes de estabelecer elos entre distintas dimensões e, portanto, conectar políticas e fortalecer-se técnica e institucionalmente para fazer a interlocução com agentes privados.

Considerações finais

Tendo em vista suas peculiaridades, são identificadas diversas perspectivas para a atuação do Rio Grande do Sul no desenvolvimento regional, e isso envolve, primordialmente, considerar o acúmulo realizado nos últimos anos e o que se expressou na proposta da PNDR – Fase II. Legados, como a visão de futuro expressa na carta elaborada por ocasião da Conferência Estadual de Desenvolvimento Regional, em 2012, possuem valores importantes, tais como as dimensões abrangidas pelos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), derivados dos trabalhos da Cúpula das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável. Logo, valorizar os ODS tem a ver com antecipar-se às mudanças na agenda de políticas federais em face de compromissos supranacionais assumidos, e se mostra tão conveniente quanto atuar de forma mais independente em ambiente macroeconômico marcadamente adverso e libertar-se do aprisionamento ao polígono da dinâmica regional brasileira (Diniz, 1993), bem como exercer a potencialidade de sua posição geográfica privilegiada.

Por fim, é preciso inovar pensando nas permanências e nas rupturas que se apresentam necessárias, levando em conta as mudanças no ambiente externo às instituições governamentais. Sob a ótica territorial, é capital entender a importância da escala (em termos geográficos, da intensidade dos processos e de atuação das políticas) para o desenvolvimento regional e os múltiplos usos do território e, em consonância, ultrapassar a leitura territorial somente pelos dados, pois eles podem mascarar alguns processos e o esgotamento de ciclos. Essas preocupações possuem estreita relação com a diversificação das iniciativas, valendo-se de distintas metodologias, processos e possibilidades de arranjos inovadores de governança e, também, com a identificação de espaços para uma agenda de regulação territorial e, conseqüentemente, para o desenvolvimento regional.

Referências

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos - SPI. **Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento**. Brasília: MP, 2008.

DINIZ, C. C. Desenvolvimento poligonal no Brasil: nem desconcentração nem contínua polarização. **Revista Nova Economia**. Belo Horizonte, v. 3, n. 1, 1993.

MAGALHÃES, J. C. R.; MONTEIRO NETO, A.; COSTA, R. P. et. al. Avaliação qualitativa da Política Nacional de Desenvolvimento Regional e seus instrumentos explícitos: uma percepção dos atores locais. REZENDE, G. M. (Ed.). **Avaliação de políticas públicas no Brasil: uma análise da Política Nacional de Desenvolvimento Regional**. Brasília: IPEA, 2017.

MONTEIRO NETO, A.; BRANDÃO, C. A.; CASTRO, C. N. Desenvolvimento Regional brasileiro: dilemas e perspectivas neste início de século XXI. In: MONTEIRO NETO, A.; BRANDÃO, C. A.; CASTRO, C. N. (Orgs.). **Desenvolvimento Regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas**. Brasília: IPEA, 2017.

MARTINS, Humberto Falcão. Uma teoria da fragmentação de políticas: desenvolvimento e aplicação de três casos de políticas de gestão pública. In: PIMENTA, Roberto; RODRIGUES, Elaine (Org.). **Novas idéias em administração**. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

MUELLER, C. C. Formação de políticas públicas. In: **Revista de Economia Política**, v. 2, n. 5, p-87-122, jan-mar 1982.

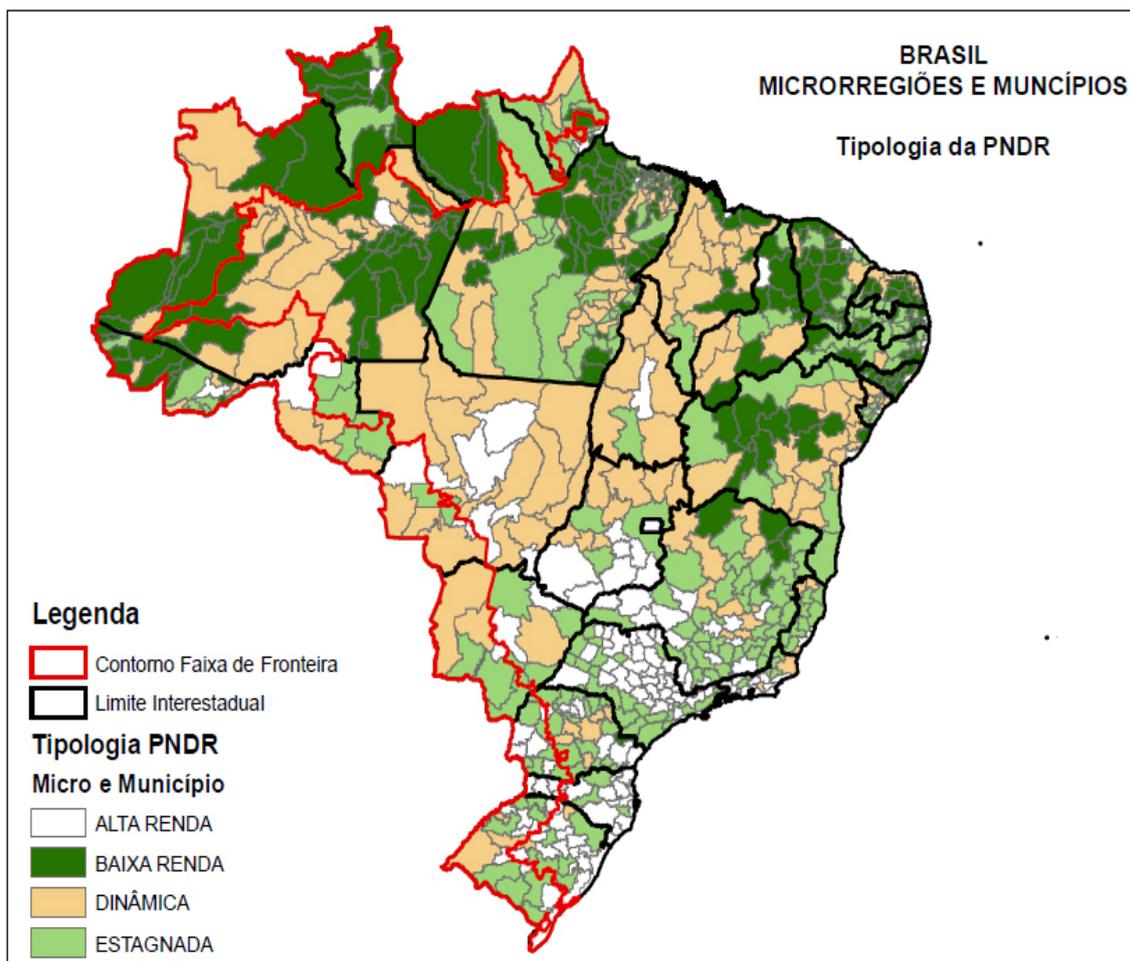
ROCHA NETO, J. M. **Cooperação e competição entre políticas públicas no Brasil: os custos da governabilidade no presidencialismo de coalizão**. Jundiaí: Paco Editora, 2016.

SANTOS, Milton. **Metamorfoses do espaço habitado**. São Paulo: Hucitec, 1991.

SANTOS, Milton. **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI**. Rio de Janeiro: Record. 2001.

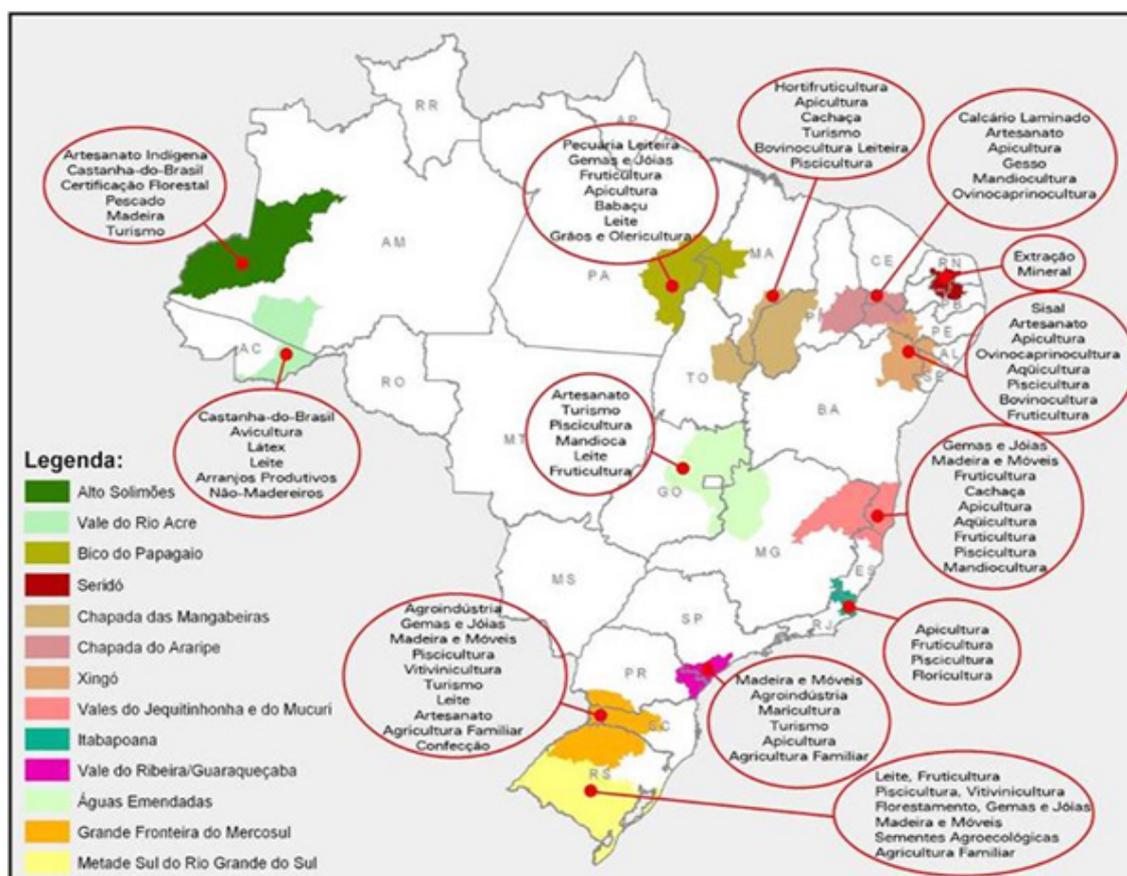
Apêndice 1

Tipologia da PNDR I: microrregiões e municípios.



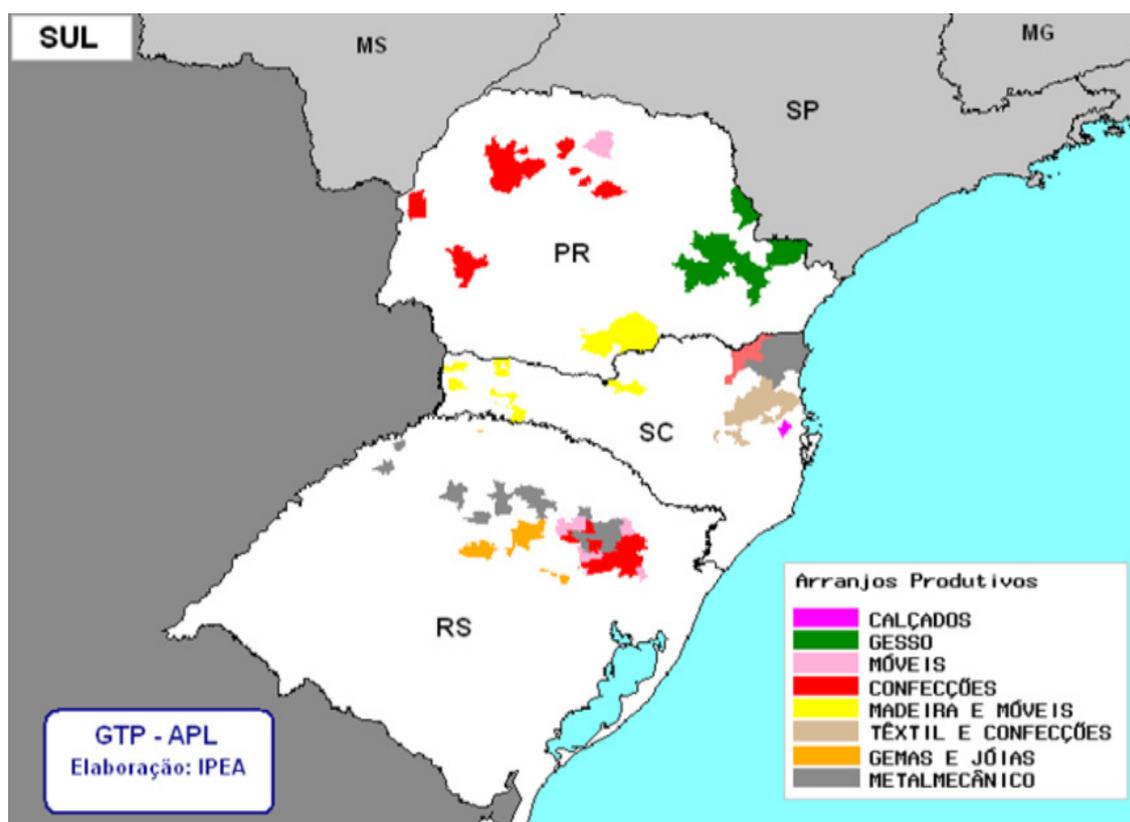
Fonte: Ministério da Integração Nacional.

Arranjos produtivos locais nas Mesorregiões Diferenciadas 2003/2008.



Fonte: Brasil. Ministério da Integração Nacional

Arranjos produtivos locais do sul do Brasil



Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA)

A distribuição territorial da Indústria de Transformação do Rio Grande do Sul a partir da crise econômica recente

Bruno de Oliveira Lemos⁹
Antonio Paulo Cargnin¹⁰
Ana Maria de Aveline Bertê¹¹
Suzana Beatriz de Oliveira¹²

1. Introdução

A existência de desequilíbrios territoriais por conta do processo de desenvolvimento pressupõe uma especial atenção do Estado para sua mitigação. Nessa perspectiva, ganha relevância a preocupação com o planejamento territorial e com o desenvolvimento regional, pois a ação do Estado pode contribuir para uma maior racionalidade da ocupação do território, minimizando os impactos indesejados, tanto do ponto de vista das deseconomias de aglomeração quanto dos problemas ambientais e sociais decorrentes. Além disso, permite que se fortaleçam os efeitos virtuosos do desenvolvimento econômico e proporcionar melhorias da qualidade de vida das pessoas (PUJADAS E FONT, 1998; GALIANA, VILUESA; 2010; ORY, 2008).

No Rio Grande do Sul, essa temática também tem ocupado a agenda acadêmica e governamental nas últimas décadas. A preocupação com as disparidades regionais surge na década de 70, quando estudos econômicos e demográficos já apontavam o declínio dos municípios do sul do Estado. Contudo, esse tema começa a ocupar a agenda política e governamental na segunda metade da década de 80, quando se conformou um movimento em favor da chamada Metade Sul, tendo sido esse recorte territorial objeto de inúmeras políticas e estudos.

⁹Geógrafo da Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão (SPGG/DEPLAN); Mestre em Geografia – POSGEA/UFRGS.

¹⁰Geógrafo da SPGG/DEPLAN; Professor Colaborador do Programa de Pós-Graduação em Geografia da UFRGS (POSGEA/UFRGS); Doutor em Geografia.

¹¹Geógrafa da SPGG/DEPLAN; Mestre em Geografia – POSGEA/UFRGS.

¹²Geógrafa da SPGG/DEPLAN; Especialista em Geografia Ambiental – POSGEA/UFRGS

Um dos estudos mais recentes é o **RS 2030 – Agenda de Desenvolvimento Territorial**. O estudo chama a atenção para as principais dinâmicas territoriais vigentes no Estado do Rio Grande do Sul, especialmente no que tange às dinâmicas demográficas e à expansão das atividades econômicas (RIO GRANDE DO SUL/SEPLAN/FEE, 2014).

No que se refere à dinâmica das atividades econômicas, o **RS 2030** identificou a formação de um eixo de expansão industrial que se estende de municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) para o noroeste do Estado, conformando o que pode ser chamado de Eixo Expandido Porto Alegre-Caxias do Sul-Passo Fundo¹³. Além disso, observou-se o surgimento de um novo núcleo de expansão, em Rio Grande e Pelotas, associado ao polo naval que, na época, se estruturava.

Entretanto, a forte retração recente da indústria de transformação, verificada nos últimos anos, tem lançado dúvidas sobre essa tendência. A esse respeito convém assinalar que a crise econômica enfrentada pelo País, associada a eventos mundiais e agravada pela crise política recente afetou fortemente o segmento da indústria de transformação, sob o qual se assenta a indústria gaúcha.

Nesse horizonte, a análise aqui desenvolvida, tem como objetivo identificar elementos que indiquem essa nova dinâmica no processo que havia conformado o chamado de Eixo Expandido Porto Alegre-Caxias do Sul-Passo Fundo. **A tendência tinha sido evidenciada no artigo A distribuição territorial da indústria de transformação no Estado do Rio Grande do Sul**, utilizando dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), do Ministério do Trabalho e Emprego do Brasil (MTE), para os anos de 1995 a 2012 (LEMOS e CARGNIN, 2014).

A partir dos dados de 2012 a 2015, parte-se do pressuposto de que a retração na indústria, por conta da crise recente, poderia ter sido acompanhada de uma reversão da tendência de crescimento dos empregos dos segmentos de média e alta complexidade na indústria de transformação. Esse processo levaria à criação de um padrão de desconcentração que seria pautado no ganho de importância na indústria de segmentos tradicionais, especialmente agroalimentares, originalmente mais bem distribuídos territorialmente.

¹³ A concentração da economia e da população no nordeste gaúcho e a conformação de um eixo de expansão entre Porto Alegre e Caxias do Sul é abordada, a partir da década de 80, por autores como Alonso (1984), Alonso e Bandeira (1990) e Alonso, Bandeira e Benetti (1994). Posteriormente, o estudo dos recortes espaciais, elaborado pelo Instituto de Pesquisas Econômicas aplicadas (IPEA), também aborda esta temática (IPEA, 2000). Análises mais recentes, como a de Cargnin et al (2014), indicam, com base na distribuição do emprego, da população e das atividades intensivas em tecnologia, a conformação de um Eixo Expandido Porto Alegre-Caxias do Sul-Passo Fundo.

2. Principais Dinâmicas Territoriais no Estado

A preocupação com as disparidades regionais no Estado mostra o amplo desconforto com a concentração das atividades econômicas no território. Muitos são os estudos desenvolvidos, tanto no âmbito acadêmico quanto no das instituições governamentais, especialmente a partir da década de 90 (ALONSO, BANDEIRA e BENETTI; 1994; ALONSO, 2016; CARGNIN, 2014; FIORI, 2016).

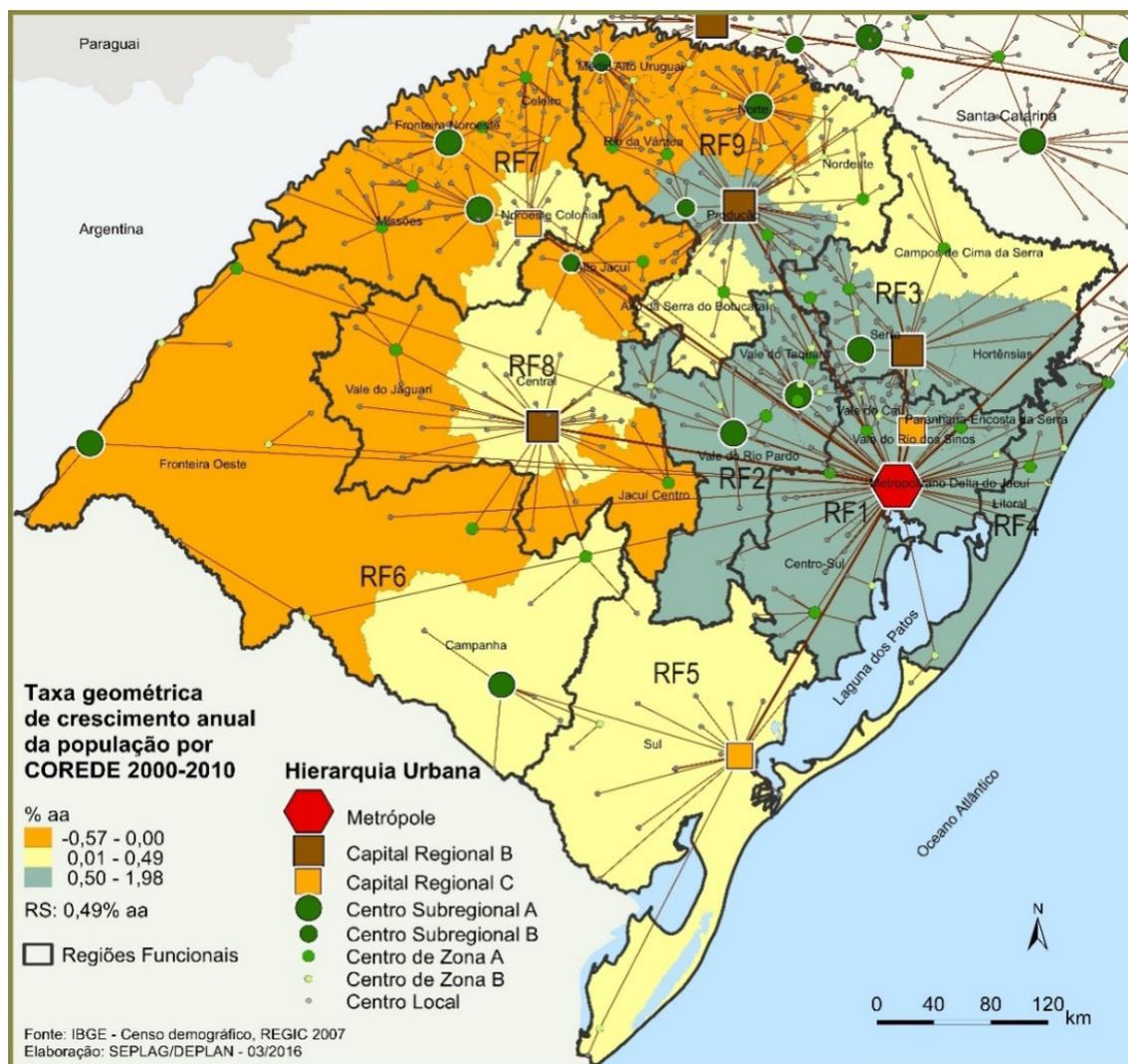
A partir da análise da distribuição da produção econômica, do emprego e da população, essa concentração fica evidente. Se considerarmos a divisão regional dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs)¹⁴, a partir de dados da produção econômica (PIB) da Fundação de Economia e Estatística (FEE), para o ano de 2015, três regiões concentram cerca de 53% da, a saber: Metropolitano Delta do Jacuí, Vale do Rio dos Sinos e Serra. A distribuição da população também segue a mesma lógica. Conforme dados do Censo Demográfico de 2010, elaborado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, as regiões Metropolitano Delta do Jacuí (22,6%), Vale do Rio dos Sinos (12,1%) e Serra (8,1%), juntas, concentram 42,8% da população do Estado (CARGNIN, 2016).

Essa configuração se traduz em uma rede urbana hierarquizada a partir da Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) e da Região Metropolitana da Serra Gaúcha (RMSG), conformando o chamado eixo Porto Alegre-Caxias do Sul, conforme pode ser observado na Figura 1. Os dados recentes vinham apontando uma tênue desconcentração da atividade econômica e do emprego no eixo Porto Alegre-Caxias do Sul, expandindo-se na direção de Lajeado e Passo Fundo. Além disso, havia uma perspectiva de estruturação de um novo centro de desenvolvimento em torno do polo naval de Rio Grande.

Entretanto, não se pode desconsiderar que o Rio Grande do Sul possui uma rede urbana bem articulada, contendo centros urbanos tradicionais de diferentes portes, como Santa Maria, Passo Fundo, Pelotas e Rio Grande. Isso resulta em uma distribuição de serviços relativamente equilibrada o que, no entanto, não altera o quadro estrutural da concentração da economia e da população gaúcha.

¹⁴ Os COREDEs se constituem em um fórum de discussão e decisão sobre políticas e ações relativas ao desenvolvimento regional. Sua criação foi estimulada pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul a partir de 1991. A institucionalização se deu no ano de 1994. Atualmente, o Estado do Rio Grande do Sul é dividido em 28 COREDEs. Para assuntos mais amplos os COREDEs foram agrupados em nove Regiões Funcionais de Planejamento, a partir do **Estudo de Desenvolvimento Regional e Logística do RS - Rumos 2015**.

Figura 1: Taxa geométrica de crescimento anual da população 2000-2010, por COREDE e Rede de Cidades 2007.



Fonte: IBGE – Censos Demográficos 2000 e 2010, REGIC 2007.

Do ponto de vista demográfico, o grande destaque é a crescente perda de população do *arco de fronteira*, que vem apresentando seguidas taxas de crescimento negativas. Esse quadro conforma uma vasta área, que segue a fronteira do RS com o Uruguai e Argentina e, também, os limites com Santa Catarina, como pode ser observado na Figura 1.

O comportamento dessas tendências foi detalhado por Lemos e Cargnin (2014) no artigo **A distribuição territorial da indústria de transformação no Estado do Rio Grande do Sul** e por Cargnin et al (2014), no documento **Dinâmicas Territoriais Recentes no Estado do RS** e, também, no âmbito do **RS 2030 – Agenda de Desenvolvimento Territorial** (RIO GRANDE DO SUL/SEPLAN, 2014).

3. Distribuição territorial dos empregos da Indústria de Transformação no RS – 2012-2015

De acordo com os dados disponíveis na RAIS/MTE, que são fornecidos pelos empregadores, restringindo-se aos empregos formais¹⁵, os empregos da Indústria de Transformação começaram a sofrer os impactos do processo de retração da economia nacional anteriormente em relação ao total de empregos formais no Rio Grande do Sul. O crescimento dos empregos da Indústria de Transformação no Estado ocorreu até 2013, regredindo nos anos seguintes, enquanto no valor total de empregos formais do Rio Grande do Sul esse crescimento se estendeu até 2014. A Tabela 1 demonstra o número de empregados na Indústria de Transformação e o total de empregos formais no Rio Grande do Sul e no Brasil e suas respectivas taxas de crescimento entre os anos de 2012 e 2015.

No período 2012-2015, o Rio Grande do Sul apresentou uma diminuição no número de empregados na Indústria de Transformação de -7,76%, pouco maior que a média nacional, de -7,34%. No entanto, entre os anos de 2012-2013, a Indústria de Transformação estadual teve um crescimento no número de empregados de 1,97%, pouco superior ao brasileiro, de 1,88%. Os primeiros impactos da crise econômica começam a aparecer entre os anos de 2013 e 2014, quando a taxa de crescimento no número de empregados na Indústria de Transformação no Rio Grande do Sul foi de -2,13%, enquanto que a do Brasil foi de -1,70%. Entre 2014 e 2015, o aprofundamento da crise gera uma taxa de -7,57% no Rio Grande do Sul e de -7,47% no Brasil.

Tabela 1: Número de empregados na Indústria de Transformação e no total da economia e taxas anuais de crescimento (2012-2015).

	Número de empregados na Indústria de Transformação	Taxa de crescimento do número de empregados na Indústria de Transformação (%)	Número total de empregados	Taxa de crescimento do número total de empregados (%)
ano/período	2012		2012	
Rio Grande do Sul	708.846		2.993.031	
Brasil	7.754.545		47.458.712	
ano/período	2013	2012-2013	2013	2012-2013
Rio Grande do Sul	722.805	1,97	3.082.991	3,01
Brasil	7.900.136	1,88	48.948.433	3,14
ano/período	2014	2013-2014	2014	2013-2014
Rio Grande do Sul	707.391	-2,13	3.109.179	0,85
Brasil	7.765.846	-1,70	49.571.510	1,27
ano/período	2015	2014-2015	2015	2014-2015
Rio Grande do Sul	653.835	-7,57	3.005.549	-3,33
Brasil	7.185.512	-7,47	48.060.807	-3,05

Fonte: RAIS/MTE

¹⁵ Uma importante ressalva é que, nos períodos de crise econômica, ocorre um aumento da informalidade, não detectada nos dados da RAIS.

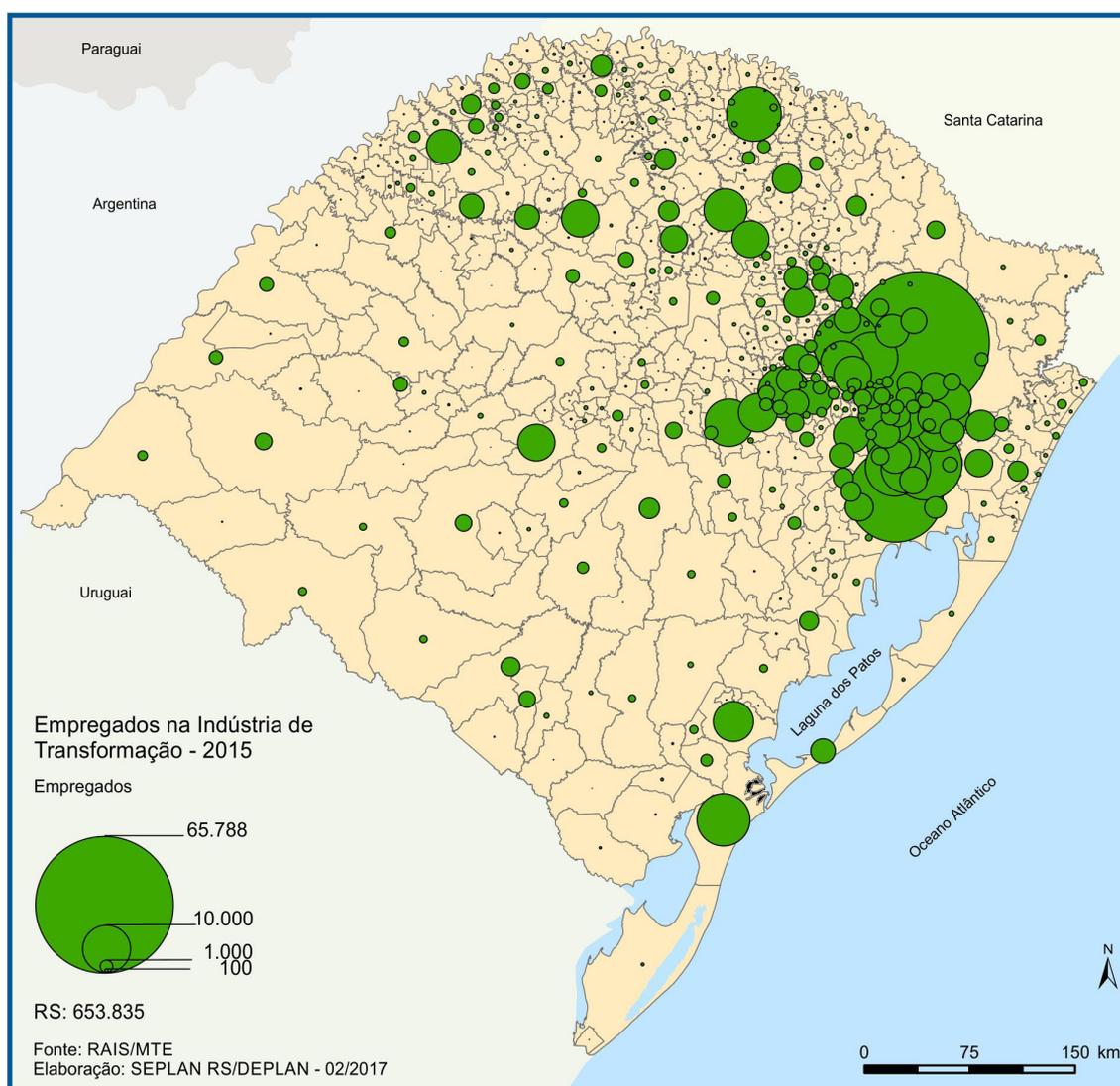
Segundo Bonelli e Pessôa (2010, p.20), a indústria é tipicamente um setor que produz bens elásticos em relação à renda, aumentando o peso na economia nacional nos momentos de crescimento econômico, ocorrendo o oposto em momentos de estagnação e/ou recessão. O mesmo motivo é apontado para as menores flutuações na produção de bens de consumo não duráveis, com menores variações em relação à renda quando comparados com bens intermediários e duráveis de consumo e de capital. Sendo assim, os bens de consumo não duráveis tendem a sofrer menos os impactos das crises econômicas.

O Eixo Porto Alegre-Caxias do Sul concentra o maior número de empregados na Indústria de Transformação do Rio Grande do Sul, também se destacando alguns centros regionais, como Erechim, Rio Grande, Lajeado, Santa Cruz do Sul e Passo Fundo. Essa concentração territorial da Indústria de Transformação estadual se constitui destacadamente no período 1950-1980 devido à perda de importância industrial da Metade Sul do Rio Grande do Sul e às mudanças na estrutura da Indústria do estado nesse período, privilegiando as economias de aglomeração¹⁶ presentes no Eixo Porto Alegre-Caxias do Sul (LEMONS, OLIVEIRA e BANDEIRA, 2016; ALONSO, BANDEIRA e BENETTI, 1994). A distribuição territorial dos empregos da Indústria de Transformação no Rio Grande do Sul em 2015, quando ocorre o aprofundamento da crise da Indústria de Transformação brasileira, é demonstrada na Figura 2.

Entre os anos de 2013-2015, os municípios mais atingidos pela crise na Indústria de Transformação estavam localizados no Eixo Porto Alegre-Caxias do Sul. No período, os piores saldos em números absolutos no setor foram de Caxias do Sul, com -15.202 empregados; Porto Alegre, com -6.911 empregados; e Gravataí, com -6.548. Os COREDEs Metropolitano Delta do Jacuí, Vale do Rio dos Sinos e Serra que, em 2013, eram responsáveis por 54,58% dos empregos da Indústria de Transformação estadual, diminuem essa participação para 52,94%.

¹⁶ O conceito de economias de aglomeração foi formulado pelo economista inglês Alfred Marshall (1842-1924) e se refere a externalidades às empresas que favorecem sua aglomeração em determinadas regiões, como o acesso à mão de obra qualificada, à matéria-prima e às trocas de conhecimento entre essas empresas. O conceito de deseconomias de aglomeração está ligado a um processo de desconcentração dessas empresas a partir de fatores ligados à aglomeração excessiva, constituindo externalidades negativas, como o aumento do preço dos terrenos, as dificuldades de mobilidade e questões ambientais, como a poluição. Um exemplo desse processo é a Região Metropolitana de São Paulo que, a partir da década de 1970, começa a perder participação na produção industrial do País devido às deseconomias de aglomeração presentes na região.

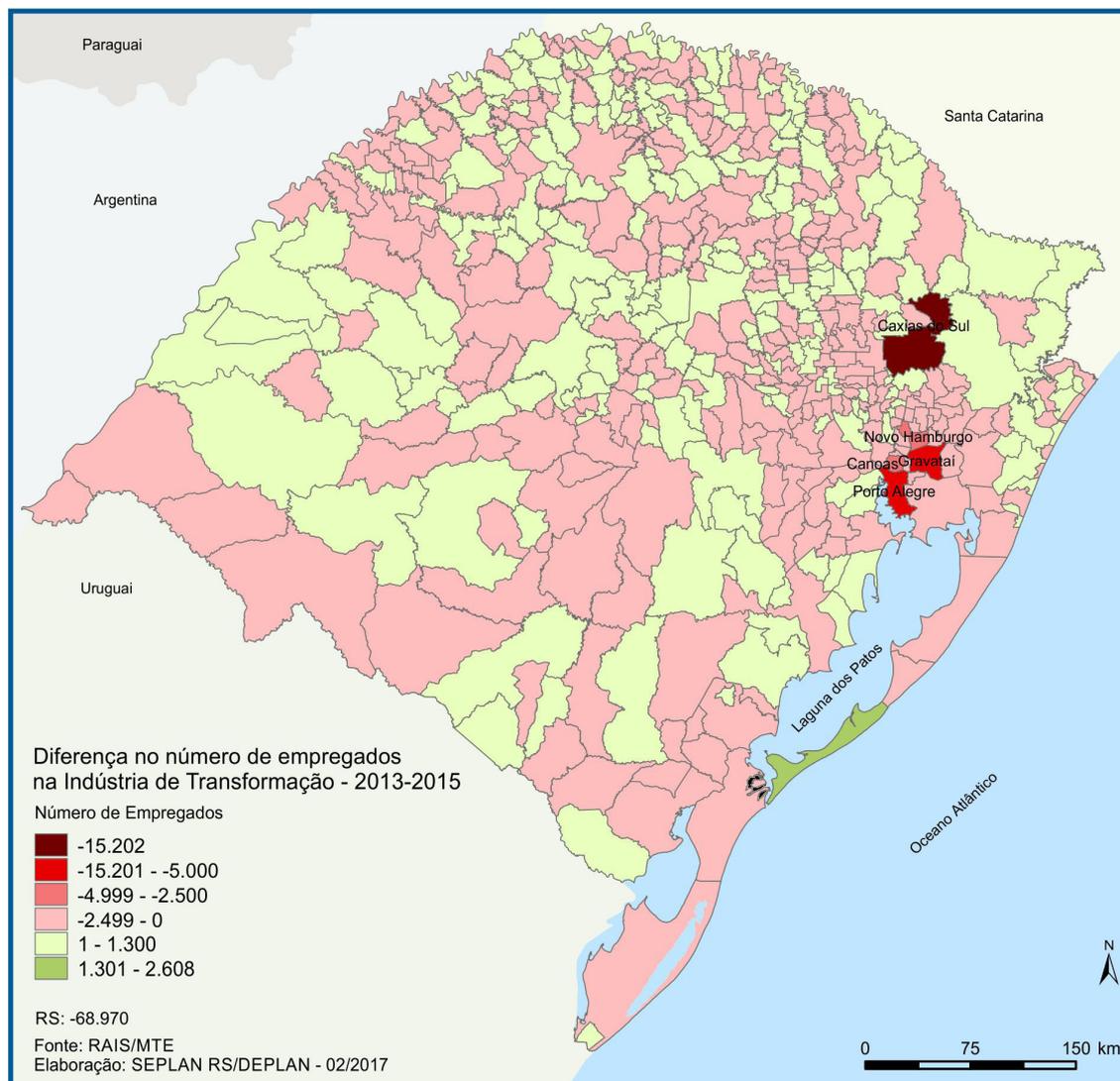
Figura 2: Empregados na Indústria de Transformação do RS – 2015.



Fonte: RAIS/MTE.

Na Figura 3, é possível observar que os municípios do Eixo Porto Alegre-Caxias do Sul foram os que apresentaram piores saldos em empregos em números absolutos na Indústria de Transformação no período 2013-2015, quando se aprofunda a crise nesse setor.

Figura 3: Diferença no número de empregados na Indústria de Transformação – 2013-2015.



Fonte: RAIS/MTE.

A diminuição nos números de emprego na Indústria de Transformação estadual no período 2013-2015 é ainda mais intensa quando observamos os segmentos de alta e média-alta tecnologia, o que parece reforçar uma tendência de longo prazo da economia estadual de perda de participação industrial. Esses segmentos apresentam maiores capacidade de inovação e valor agregado à produção, estando mais ligados a uma mão de obra mais qualificada.

Conceição (2017), analisando os dados de Valor de Transformação Industrial (VTI), afirma que o atraso da indústria regional pode ser observado a partir da menor participação de setores de alta tecnologia e da perda de participação da indústria em relação ao País. No entanto, até 2013, observou-se um crescimento substancial de segmentos de média-alta tecnologia, como o de máquinas e

equipamentos e o de fabricação de veículos automotores. Em 2014, a mudança da conjuntura nacional, com o aumento do desemprego, a queda na renda, a restrição de crédito às famílias e a diminuição do investimento, afetou o desempenho dos dois setores no Estado (CONCEIÇÃO, 2017).

Os segmentos de alta e média-alta tecnologia, segundo classificação presente na Carta IEDI nº 569 (2013), podem ser considerados os seguintes:

Quadro 1: Segmentos de alta e média-alta tecnologia da indústria de transformação.

Indústria de alta tecnologia	Aeronáutica e espacial
	Farmacêutica
	Material de escritório e informática
	Equipamentos de rádio, TV e comunicação
	Instrumentos médicos de óptica e precisão
Indústria de média-alta tecnologia	Máquinas e equipamentos elétricos
	Veículos automotores, reboques e semirreboques
	Produtos químicos
	Equipamentos para ferrovia e material de transporte
	Máquinas e equipamentos mecânicos

Fonte: Carta IEDI nº 569 (2013).

Com base nessa classificação, as divisões da Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE 2.0), que abrangem os ramos de alta tecnologia da Indústria de Transformação podem ser consideradas: a) Fabricação de produtos farmoquímicos e farmacêuticos; e b) Fabricação de equipamentos de informática, produtos eletrônicos e ópticos. Já as de média-alta tecnologia podem abranger: a) Fabricação de produtos químicos; b) Fabricação de máquinas e equipamentos; c) Fabricação de máquinas, aparelhos e materiais elétricos; d) Fabricação de veículos automotores, reboques e carrocerias; e e) Fabricação de outros equipamentos de transporte, exceto veículos.

Os dados disponíveis na RAIS demonstram uma tendência de perda de participação dos segmentos de alta e média-alta tecnologia no número total de empregados na Indústria de Transformação estadual no período. Em 2013, esta possuía 722.805 empregados, enquanto os segmentos de alta e média-alta tecnologia eram responsáveis por 180.198 empregados, o que representava 24,93% do total do setor. Comparativamente, em 2015, a Indústria de Transformação do Rio Grande do Sul passou a deter 653.835 empregados, com as divisões de alta e média alta tecnologia possuindo 150.467, correspondendo a 23,01%, ou seja, uma diminuição de participação desses segmentos de 1,92% em relação a 2013.

Considerando as divisões da CNAE 2.0, podemos afirmar que os segmentos ligados ao metal-mecânico foram os mais atingidos pela crise no Rio Grande

do Sul. A divisão Fabricação de Veículos Automotores, Reboques e Carrocerias possuía, em 2013, 55.368 empregados, passando a 40.871 em 2015, uma perda de -26,18%; a de Fabricação de Máquinas e Equipamentos, em 2013, detinha 69.217 empregados, possuindo, em 2015, 57.522, com diminuição de -16,90%; e a de Fabricação de Máquinas, Aparelhos e Materiais Elétricos apresentava, em 2013, 14.060 empregados, regredindo para 11.872, em 2015, o que representou diminuição de -15,56%. A Tabela 2 demonstra o número de empregados e as taxas anuais de crescimento no número de empregados desses segmentos entre 2012 e 2015 no Rio Grande do Sul e no Brasil.

Tabela 2: Nº de empregados e taxas de crescimento do nº de empregados nas divisões da CNAE 2.0 (2012-2015).

Ano/período	Empregados na Indústria de Transformação						
	número				taxa de crescimento - %		
	2012	2013	2014	2015	2012-2013	2013-2014	2014-2015
Fabricação de Veículos Automotores, Reboques e Carrocerias							
Rio Grande do Sul	52.103	55.368	49.391	40.871	6,27	-10,80	-17,25
Brasil	514.483	532.364	489.279	426.107	3,48	-8,09	-12,91
Fabricação de Máquinas e Equipamentos							
Rio Grande do Sul	62.039	69.217	66.490	57.522	11,57	-3,94	-13,49
Brasil	410.587	428.140	408.118	361.416	4,28	-4,68	-11,44
Fabricação de Máquinas, Aparelhos e Materiais Elétricos							
Rio Grande do Sul	13.864	14.060	13.277	11.872	1,41	-5,57	-10,58
Brasil	228.222	225.643	224.188	198.288	-1,13	-0,64	-11,55

Fonte: RAIS/MTE.

Os segmentos ligados ao metal-mecânico se apresentam ainda mais concentrados no Eixo Porto Alegre-Caxias do Sul em relação aos outros, destacando-se nos COREDEs Metropolitano Delta do Jacuí, Vale do Rio dos Sinos e Serra. Contudo, estudos anteriores (Cargnin et al, 2014; LEMOS e CARGNIN, 2014) apontaram uma expansão dos empregos desses segmentos em direção ao noroeste do estado do Rio Grande do Sul, configurando um Eixo Expandido Porto Alegre-Caxias do Sul¹⁷.

Por outro lado, alguns segmentos da Indústria de Transformação, de menor tecnologia em sua produção e com importante representatividade no Estado, detiveram perdas menores ou até cresceram nesse período. Como exemplo, a divisão da CNAE 2.0 de Fabricação de Produtos Alimentícios possuía, em 2013, 120.451 empregados, passando a deter, em 2015, 125.255, um crescimento de 3,99%. Esses segmentos da Indústria de Transformação possuem maior distribuição territorial devido à menor dependência em relação às economias de aglomeração. A exceção no Estado constitui a indústria calçadista, concentrada nos COREDEs Vale do Rio dos Sinos e Paranhana Encosta da Serra.

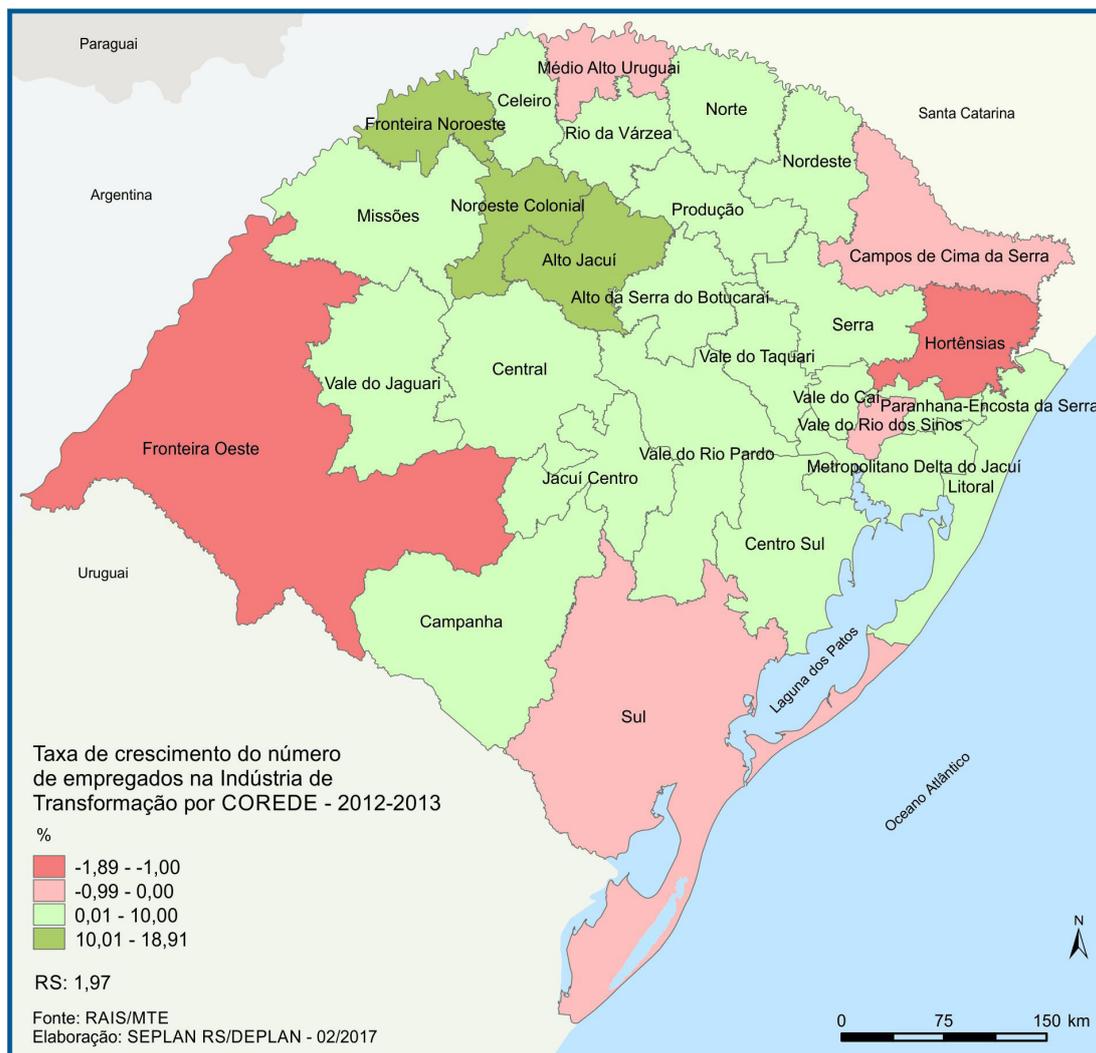
¹⁷ Outro fator responsável por uma relativa desconcentração da Indústria de Transformação, apontado em Cargnin et al (2014) e Cargnin e Lemos (2014), é o crescimento da indústria naval, classificada na CNAE 2.0 na divisão de Fabricação de Outros Equipamentos de Transporte, exceto Veículos, podendo-se enquadrar entre as divisões de média-alta tecnologia. No entanto, observa-se que, em 2015, os impactos da crise econômica ainda não haviam aparecido nos dados de emprego disponíveis na RAIS. Por outro lado, notícias de dezembro de 2016 (Jornal do Comércio, 2016) confirmam demissões consideráveis no polo naval, o que pode representar a reversão de outro processo de desconcentração apontado no **RS 2030 - Agenda de Desenvolvimento Territorial**.

Cano (2008), ao analisar o processo de desconcentração produtiva regional no Brasil no período 1970-2005, aponta para um processo de *desconcentração virtuosa* entre 1970 e 1980, como resultado dos projetos de larga envergadura implantados na periferia brasileira e das políticas de desenvolvimento regional implantadas a partir da metade de década de 1960. No entanto, o crescimento de São Paulo se mantinha nesse período. Em contraste, a partir da década de 1980, ocorre um fenômeno de desconcentração produtiva regional no Brasil muito mais pelos efeitos da crise econômica do período, que afetou os setores de maior tecnologia concentrados em São Paulo, do que por altas na produção periférica.

Observa-se, a partir de 2013, no Rio Grande do Sul, um processo semelhante em curto prazo, revertendo relativamente a desconcentração virtuosa que ocorria anteriormente com a expansão dos empregos na Indústria de Transformação estadual. Pode-se afirmar que, ao contrário dos processos de desconcentração da Indústria, identificados em Cargnin et al (2014) e Lemos e Cargnin (2014), que se baseavam na expansão territorial de empregos de média-alta tecnologia ligados ao segmento metal-mecânico em direção ao norte-noroeste do Estado, a presente desconcentração parece estar ligada à crise econômica que, ao afetar esses segmentos, privilegia os de média-baixa e baixa tecnologia, já mais bem distribuídos no território do Rio Grande do Sul.

Entre os anos de 2012 e 2013, os COREDEs com maior crescimento no número de empregos na Indústria de Transformação foram Noroeste Colonial, com 18,91%, Alto Jacuí, com 14,71%, e Fronteira Noroeste, com 10,17%, enquanto a taxa estadual foi de 1,97%, como demonstrado na Figura 4. Esse crescimento substancial refletia a expansão do número de empregos nas divisões da CNAE 2.0 de Fabricação de Máquinas e Equipamentos e de Fabricação de Máquinas, Aparelhos e Materiais Elétricos. Esse processo, que também se observava em um período mais longo, conduzia à expansão em direção à noroeste do Eixo Porto Alegre-Caxias do Sul (CARGNIN et al, 2014; LEMOS e CARGNIN, 2014).

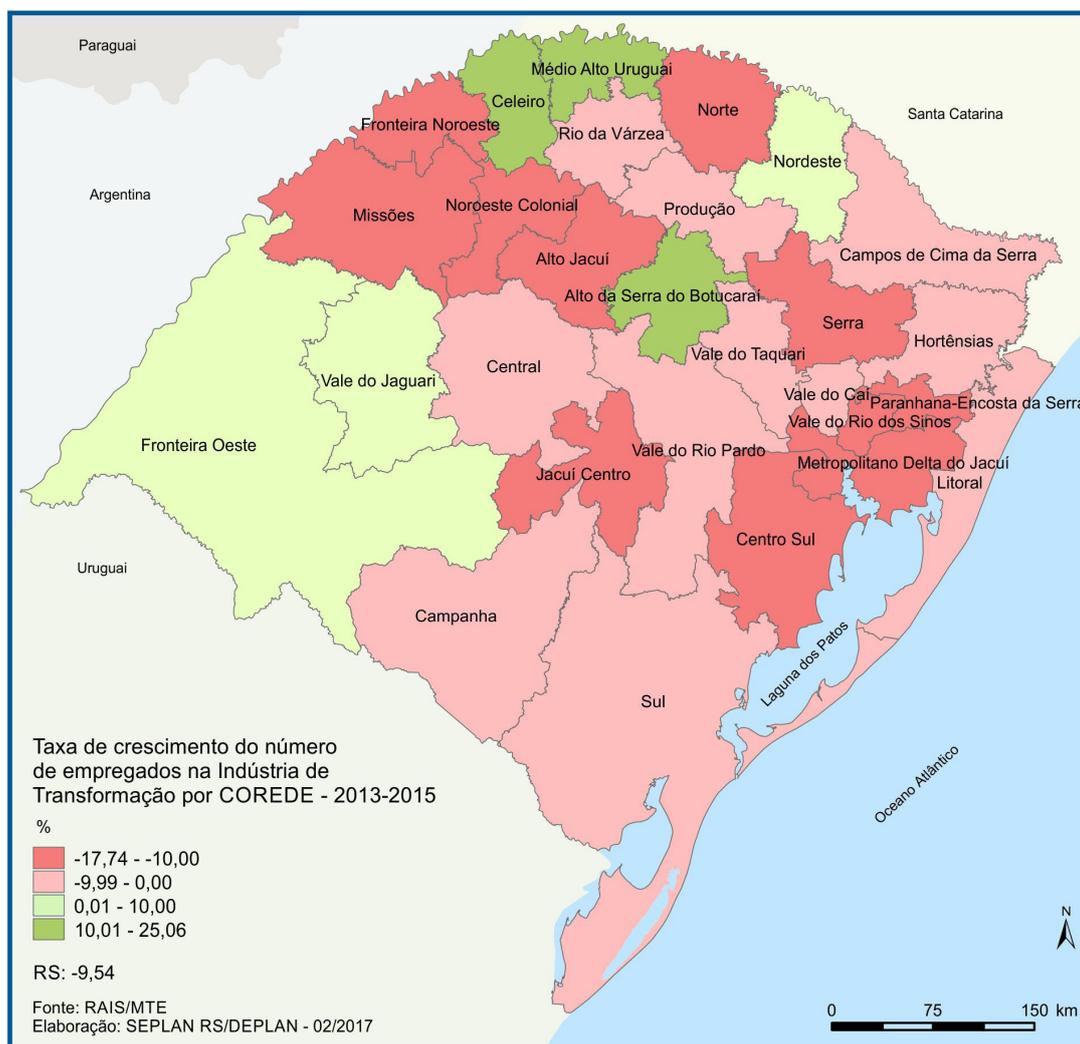
Figura 4: Taxa de crescimento no número de empregados na Indústria de Transformação – 2012-2013.



Fonte: RAIS/MTE.

Contudo, após 2013, conforme demonstrado na Figura 5, a Indústria de Transformação estadual começa a sofrer os primeiros impactos da crise econômica, que atinge, especialmente, o segmento metal-mecânico, com considerável crescimento até esse período. Entre 2013 e 2015, observa-se uma diminuição substancial dos empregos da Indústria de Transformação em todos os COREDEs que apresentam esses segmentos.

Figura 5: Taxa de crescimento do nº de empregados na Indústria de Transformação por COREDE – 2013-2015.



Fonte: RAIS/MTE.

Esse período interrompe a expansão industrial dos segmentos de média-alta tecnologia no Estado, gerando recentemente uma relativa *primarização*¹⁸ da economia do Rio Grande do Sul. Esse processo se reflete nos ganhos de participação de regiões com matriz produtiva ligada à agropecuária e à agroindústria¹⁹, gerando uma desconcentração ilusória da economia do Rio Grande do Sul no período 2013-2015.

¹⁸Não é objetivo deste artigo discutir um suposto processo de desindustrialização pelo qual estaria passando a economia estadual, debatido em escala nacional por Bonelli e Pessôa (2010), Nassif (2008) e Oreiro e Feijó (2010). No entanto, Lemos e Cargnin (2014) atentam para um crescimento no número de empregos na Indústria de Transformação no Estado, entre 2000 e 2011, de 43,54%, abaixo da geração de empregos formais total no período, de 54,22%. Apesar do crescimento de ambos, isso representou uma diminuição de 27,15% em 2000 para 25,27% em 2011 da participação da Indústria de Transformação nos empregos formais do Estado. Oreiro e Feijó (2010, p.221) afirmam que a desindustrialização pode ocorrer mesmo quando há expansão da expansão industrial, pois se caracteriza pela perda de importância da indústria como fonte geradora de empregos e/ou de valor adicionado para uma determinada economia.

¹⁹Entre os anos de 2013 e 2015, os COREDEs com maior crescimento percentual no número de empregados da Indústria de Transformação foram Médio Alto Uruguai, com 25,06%, Alto da Serra do Botucaraí (10,65%), Celeiro (10,60%) e Fronteira Oeste (7,23%).

4. Considerações Finais

Embora apresente uma rede urbana relativamente equilibrada, o Rio Grande do Sul possui uma estrutura produtiva fortemente concentrada, o que se reflete na distribuição de sua população. Essa configuração tem feito com que haja uma preocupação constante da academia e dos agentes políticos no seu estudo e na proposição de políticas públicas para a reversão do quadro.

O comportamento da indústria gaúcha, em especial, da Indústria de Transformação, é uma peça importante para compreender essas dinâmicas. Na última década, a indústria gaúcha, alavancada pelo bom desempenho do segmento metal-mecânico, apresentou um deslocamento espacial, fomentando a desconcentração do emprego industrial. Esse fenômeno foi o principal elemento que atuou para a conformação do chamado Eixo Expandido Porto Alegre-Caxias do Sul-Passo Fundo.

A análise dos dados de emprego industrial recente mostra que esse fenômeno perdura até o ano de 2013 quando, a partir de então, é drasticamente interrompido. A partir desse ano, há uma diminuição significativa do emprego industrial nas regiões que apresentam maior participação desses segmentos.

A análise dos dados demonstra que ocorre uma possível *primarização* da economia gaúcha, com ganhos de participação de regiões com matriz produtiva ligada à agropecuária e à agroindústria, segmentos que são tradicionalmente os mais bem distribuídos pelo território.

Referências

- ALONSO, J. A. F.; BANDEIRA, P. S. Crescimento Inter-Regional no Rio Grande do Sul, nos Anos 80. In: FEE - **A Economia Gaúcha nos Anos 80**. Porto Alegre, tomo 1, 1990. p. 67-130.
- ALONSO, José Antonio Fialho, BANDEIRA, Pedro Silveira e BENETTI, Maria Domingues. **Crescimento econômico da região sul do RS: causas e perspectivas**. Porto Alegre, FEE, 1994. 229p.
- ALONSO, José Antonio Fialho. **Evolução das desigualdades inter-regionais de renda interna no Rio Grande do Sul 1939-70**. Porto Alegre, Teses 9, FEE, 1984.
- _____. **A persistência das desigualdades regionais no RS: velhos problemas, soluções convencionais e novas formulações**. Indicadores Econômicos FEE, Porto Alegre, FEE, v.33, n.4, 2006. p. 101-114.
- BERTÊ, Ana Maria de Aveline et al. **Perfis Socioeconômicos dos COREDES**. Porto Alegre. Boletim Geográfico do Rio Grande do Sul - Edição Especial. SEPLAN, n. 26. 2016.
- BONELLI, Regis; PESSÔA, Samuel de Abreu. **Desindustrialização no Brasil: um resumo da evidência**. Texto para Discussão IBRE/FGV, n.7, março de 2010.
- CANO, Wilson. **Desconcentração produtiva regional do Brasil - 1970-2005**. São Paulo: Editora da UNESP. 2008.
- CARGNIN, Antonio Paulo. **Políticas de Desenvolvimento Regional no Rio Grande do Sul: Vestígios, Marcas e Repercussões Territoriais**. Brasília, Ministério da Integração Nacional, 2014. 240p.
- _____. **Desafios para o Planejamento e o Desenvolvimento Territorial no Estado do Rio Grande do Sul**. Pelotas, Revista Geographia Meridionalis, v. 0 2, n. 02. 2016. p. 214–233.
- CARGNIN et al. **Dinâmicas Territoriais Recentes no Estado do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre. SEPLAG/FEE, RS 2030 – Agenda de Desenvolvimento Territorial. 2014. 32p.
- CONCEIÇÃO, César S. **Evolução e dinâmica da indústria gaúcha e desempenho do sistema de inovação**. In: Futuro RS: agenda de desenvolvimento: alternativas para a dinamização da indústria de transformação. Porto Alegre, Cadernos para o futuro 3, SPGG/DEPLAN. 2017.
- FIORI, Tomás Pinheiro. **Economia e Política do Desenvolvimento Regional no Rio Grande do Sul (1988-2010)**. Porto Alegre: Armazém Digital. 2016. 312 p.

GALIANA, L.; VINUESA, J. (Coords.) **Teoría y práctica para una ordenación racional del territorio**, Madrid, Síntesis, 2010.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Caracterização e Tendências da Rede Urbana do Brasil**, v.6, Redes Urbanas Regionais: Sul, Brasília, 2000.

JORNAL DO COMÉRCIO. **Demissões colocam em xeque o polo naval**. Porto Alegre: 13.12.2016. Disponível em: http://jcrs.uol.com.br/_conteudo/2016/12/economia/536393-demissoes-colocam-em-xeque-o-polo-naval.html. Acesso em: 05.05.2017.

LEMOS, Bruno de Oliveira; CARGNIN, Antonio Paulo. **Características da distribuição territorial da indústria de transformação no estado do Rio Grande do Sul**. Textos para Discussão FEE, n.126. p.1-23. 2014.

LEMOS, Bruno de Oliveira; OLIVEIRA, Suzana Beatriz de; BANDEIRA, Pedro Silveira. **Agropecuária e indústria do Rio Grande do Sul no período 1920-1980: algumas características territoriais**. Boletim Geográfico do Rio Grande do Sul, n.28. 2016. Disponível em: <http://revistas.fee.tche.br/index.php/boletim-geografico-rs/issue/view/237/showToc>. Acesso em: 05.05.2017.

OREIRO, José Luís; FEIJÓ, Carmem A. **Desindustrialização: conceituação, causas, efeitos e o caso brasileiro**. Revista de Economia Política, v.30, n.2. São Paulo: abril/junho 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rep/v30n2/03.pdf>. Acesso em: 05.05.2017.

NASSIF, André. **Há evidências de desindustrialização no Brasil?** Revista de Economia Política, v.28, n.1. São Paulo: Jan./Mar. 2008.

ORY, Vicente Bielza de. **Introducción a la ordenación del territorio: un enfoque geográfico**. Zaragoza, Prensas Universitarias, Textos docentes, 2008. 280p.

PUJADAS, R. Y FONT, J.. **Ordenación y planificación territorial**. Madrid. Editorial Síntesis, 399p. 1998.

RIO GRANDE DO SUL. SECRETARIA DA COORDENAÇÃO E PLANEJAMENTO (SCP). **Atlas Socioeconômico do Estado do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre, SCP, 1998e. 63 p.

_____. **Estudo de Desenvolvimento Regional e Logística para o Estado do Rio Grande do Sul – Rumos 2015** (Volumes 1, 2, 3, 4, 5 e Relatório Síntese). Porto Alegre, SCP, 2006.

RIO GRANDE DO SUL. SECRETARIA DO PLANEJAMENTO GESTÃO E PARTICIPAÇÃO CIDADÃ (SEPLAG) e FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA (FEE). **RS 2030: Agenda de Desenvolvimento Territorial**. Porto Alegre, Volumes 1,2 e 3. 2014.

Governança em rede para o desenvolvimento regional

Jorge Renato Verschoore²⁰

Introdução

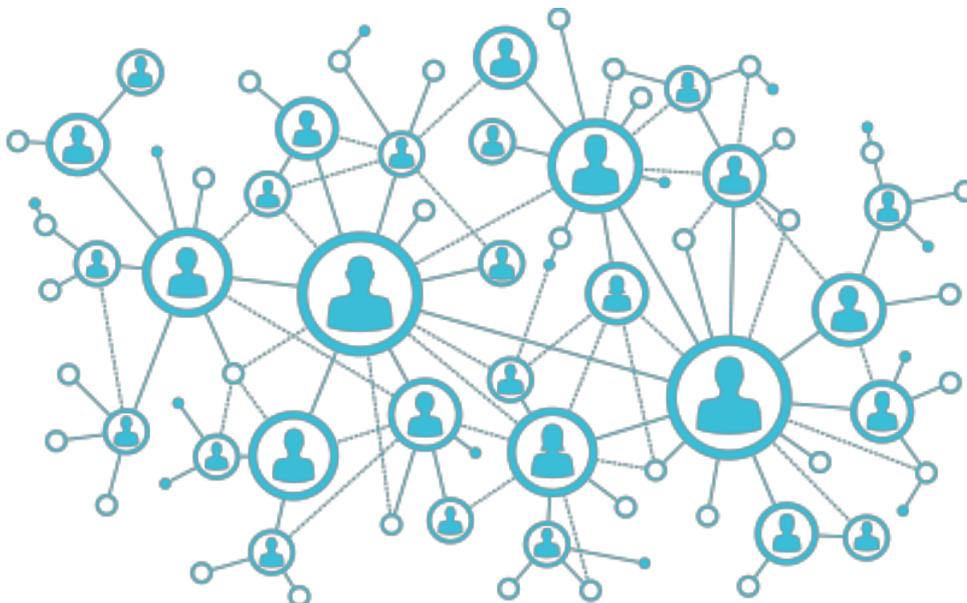
Nos últimos anos, as pesquisas em estratégia e planejamento têm direcionado seus esforços para melhorar a execução. Modelos de governança corporativa têm sido desenvolvidos para direcionar grandes empresas organizadas verticalmente por relações hierárquicas. Esse tipo de execução estratégica tem aderência aos objetivos das empresas, mas pouco contribui em abordagens *bottom-up*, de baixo para cima, endógenas, como a que visualizamos para o desenvolvimento regional. Pesquisas por nós realizadas demonstram que esse tipo de execução não funciona para relações horizontais. Para o caso dos COREDEs, como exemplo, os modelos de governança corporativa são inoperantes, pois não há hierarquia. Sendo assim, é importante considerar outros modelos de governança. Nesse sentido, o Grupo de Estudos em Redes Interorganizacionais (GeRedes), da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS), desde 2004 tem pesquisado soluções para esse tipo de relações horizontais, no qual o programa Redes de Cooperação do Estado do Rio Grande do Sul foi fundamental.

Quando começamos um processo de colaboração, onde não há hierarquia, partimos do pressuposto de que não há uma integração ou uma articulação entre as pessoas e que é preciso, de alguma forma, fomentar a união para elas poderem pensar o conjunto. Porém, nós sabemos que o que ocorre na prática não é essa união total, porque nem todos vão estar totalmente conectados e ter a mesma capacidade de liderança. A análise de redes ajuda a entender isso. Há pessoas muito bem conectadas, com liderança, com posição de

²⁰Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Administração e professor do Programa de Pós-Graduação em Gestão e Negócios da Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS). Líder do Grupo de Estudos em Redes Interorganizacionais (GeRedes). Professor associado ao *Institut d'Administration des Entreprises* da Universidade de Poitiers, na França.

centralidade do processo; existem outras, também importantes, menos conectadas e com menor liderança; e há indivíduos que ficam na periferia, não tão bem conectados e mais novos no processo. A Figura 1 demonstra essas relações.

Figura 1: Esquema representando as relações entre as pessoas em uma rede.



Fonte: Elaborado pelo autor.

Assim, ao buscarmos um desenvolvimento endógeno, temos não só que fomentar a vontade dos atores trabalharem conjuntamente, mas também entender que nem todas as pessoas estão no mesmo nível de envolvimento. É necessário compreender que alguns atores não querem e que outros até desejam, mas por algum motivo, não conseguem se envolver. Se entendermos e analisarmos essas condicionantes, será mais fácil articular e governar esse grupo que estamos pensando apoiar.

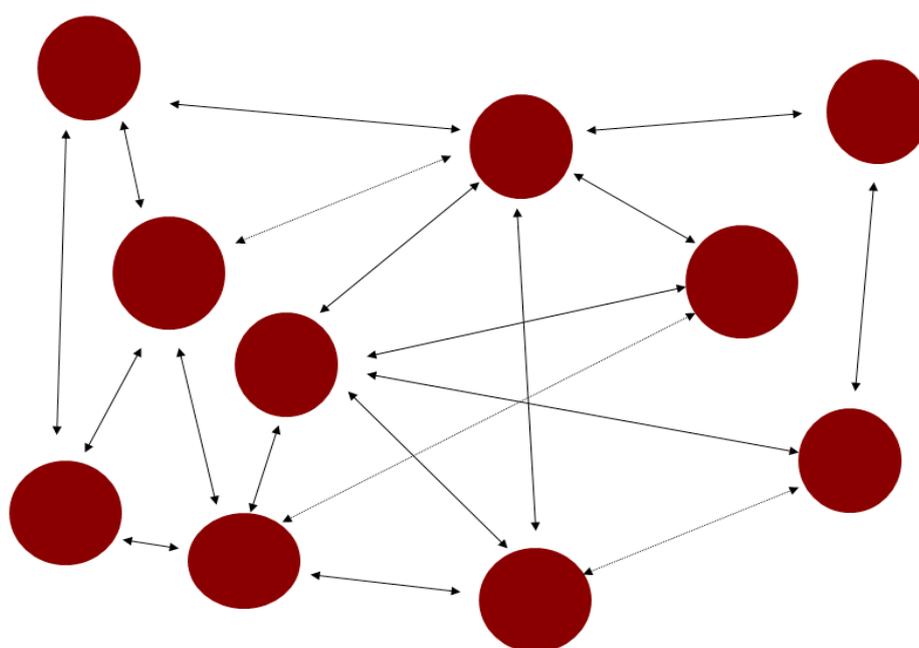
Estudos científicos relevantes têm levantado a necessidade de entender a dinâmica de redes e como a estrutura relacional pode facilitar a ação coletiva. Um estudo recente, publicado na revista *Science* por Örjan Bodin (Bodin, 2017), pesquisador na área do desenvolvimento regional sustentável, chegou a alguns avanços sobre as características estruturais de redes colaborativas voltadas à questão ambiental de determinadas regiões da Suécia, Canadá e leste da África. Dessa forma, esse tema se apresenta cada vez mais importante para a estruturação de uma governança que possa gerar resultados no que se refere ao desenvolvimento regional.

Os modelos de governança coletiva em rede

No que se refere à governança, no GeRedes da UNISINOS realizamos um levantamento de inúmeras pesquisas sobre governança coletiva em rede, não a governança corporativa, que é a mais usualmente pesquisada, mas a que se refere a um conjunto de pessoas conectadas em um mesmo nível e que precisam trabalhar em conjunto. Algo que nos chamou atenção é que os trabalhos mais pesquisados não são da área de Administração, mas sim da Ciência Política e da Sociologia. Por se constituir em um assunto recente, apesar dos avanços, ainda há muito para se pesquisar. Nesse sentido, duas referências são importantes no que se refere à governança coletiva: *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Actions*, da pesquisadora em Economia Política, Elinor Ostrom, e *Handbook on Theories of Governance*, dos cientistas políticos Christopher Ansell e Jacob Torfing.

Neste texto, partimos de um artigo, elaborado por Keith G. Provan e Patrick Kenis (Provan, Kenis; 2007), que aborda os três tipos mais comuns de governança que podem servir como guia para quem pretende desenvolver a governança em rede nas suas empresas ou para quem visa a um desenvolvimento articulado, a fim de executar o planejamento estratégico regional. O primeiro modo é a autogovernança, no qual todos se envolvem e possuem os mesmos direitos, constituindo o modelo mais comum de governança coletiva. Como exemplo, os distritos industriais italianos em seu surgimento na década de 70 ainda não possuíam uma liderança, formando-se de baixo para cima e adotando inicialmente a autogovernança. A Figura 2 representa graficamente o modelo da autogovernança.

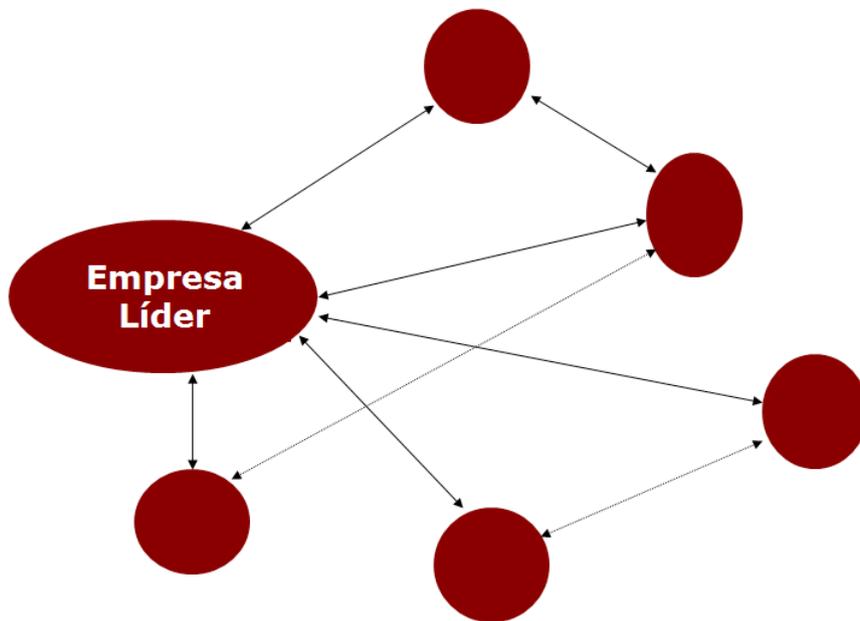
Figura 2: O modelo de autogovernança de Provan e Kenis (2007).



Fonte: Elaborado pelo autor.

O Brasil, devido ao menor capital social de suas regiões em relação ao nordeste italiano, desenvolveu suas políticas de clusters e Arranjos Produtivos Locais (APLs) a partir de outro modelo de Provan e Kenis (2007), baseado na liderança de um ator, podendo ser de uma empresa ou de um órgão do Estado, como uma universidade. A política de APLs do Rio Grande do Sul, como exemplo, possui inúmeras universidades comunitárias liderando-a em suas regiões. Essa é uma forma de superar a dificuldade de autogovernança ou quando o capital social não é forte o suficiente. O modelo baseado na liderança está representado graficamente na Figura 3.

Figura 3: O modelo de liderança de Provan e Kenis (2007).



Fonte: Elaborado pelo autor.

Na questão corporativa, há atualmente empresas que operam somente liderando redes. É o caso da empresa Li & Fung Limited (FUNG, FUNG, WIND, 2008). Apesar de pouco conhecida pelo público em geral, possui um faturamento de aproximadamente R\$ 10 bilhões e atua no mundo todo. A empresa tem sede em Taiwan e possui inúmeros fornecedores no sul do Pacífico, entre Singapura, Hong Kong e Indonésia. E o que a Li & Fung faz? A empresa atende pedidos do mundo inteiro orquestrando uma rede de fornecedores dessa região. Não conhecemos a empresa, mas conhecemos as marcas que a contratam. Ela atua nos bastidores, governando a sua rede de fornecedores como uma líder. Um exemplo geograficamente mais próximo é a General Motors. No caso, a empresa denomina os fornecedores de sistemistas. Chamamos a empresa de montadora porque ela realmente monta os automóveis, mas não fabrica peças. A General Motors precisa ter uma capacidade comercial muito grande, necessitando integrar os sistemistas para fabricar os veículos. Essa é outra lógica de desenvolvimento de rede a partir de uma liderança.

O terceiro modelo abordado por Provan e Kenis (2007) é a formação de uma *Network Administrative Organization* (NAO), ou uma entidade que administre a rede. A lógica dessa entidade não é representar apenas uma única empresa, mas todos os envolvidos na rede. No caso, os autores propõem que haja uma certa formalização, constituída pelos atores envolvidos. A Figura 4 demonstra esse modelo.

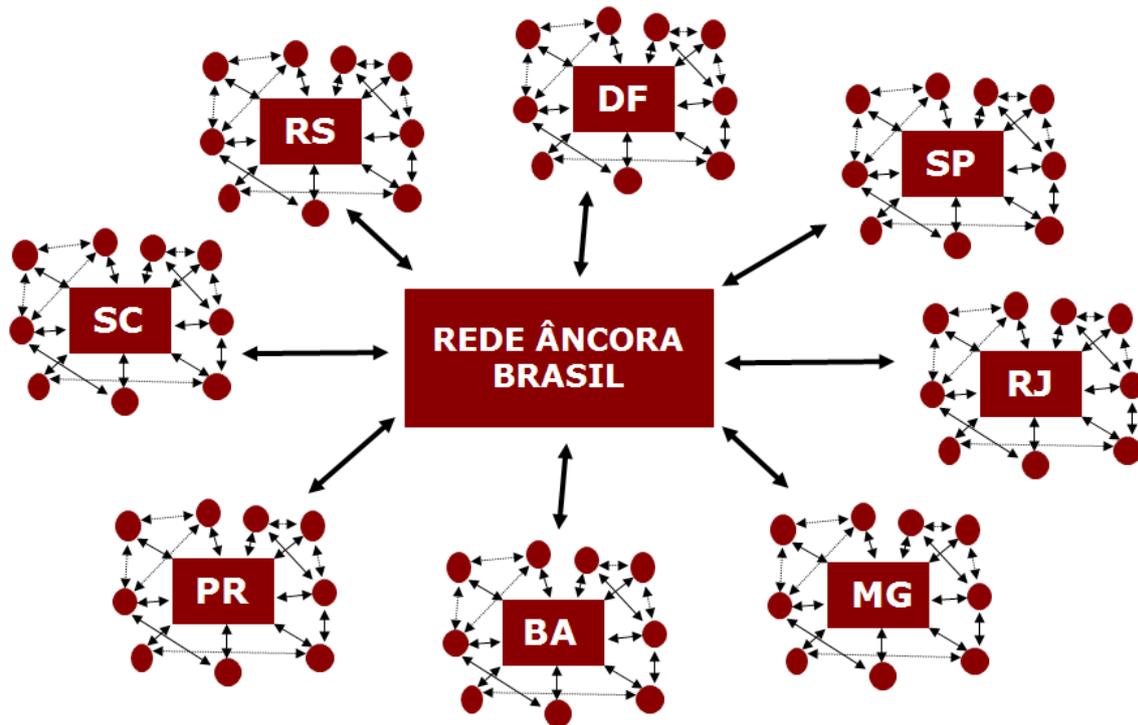
Figura 4: O modelo *Network Administrative Organization* (NAO) de Provan e Kenis (2007).



Fonte: Elaborado pelo autor.

Quando formamos o programa Redes de Cooperação no Rio Grande do Sul, pensamos que seria adequado formalizar essa entidade administrativa porque a maior parte das redes trabalhava no varejo, e muitas delas queriam trabalhar com a lógica de ter uma marca comum. Então, no Rio Grande do Sul, o programa Redes de Cooperação surgiu com a formalização de associações de empresas que deram nomes às marcas. Um exemplo de rede empresarial no Brasil com esse modelo é a Rede Âncora, que possui aproximadamente 750 lojas de autopeças em quase todo o território nacional. Essa rede atua com uma lógica de dois níveis, semelhante aos COREDEs e ao Fórum dos COREDEs. No caso da Rede Âncora, foram criadas entidades, uma em cada estado brasileiro. Também foi criada uma entidade formada por representantes de cada estado, a Rede Âncora Brasil. As estratégias nacionais são definidas na Rede Âncora Brasil, e as estratégias regionais são definidas nos estados, conforme demonstrado na Figura 5.

Figura 5: Esquema do modelo de governança em rede adotado pela Rede Âncora Brasil.



Fonte: Elaborado pelo autor.

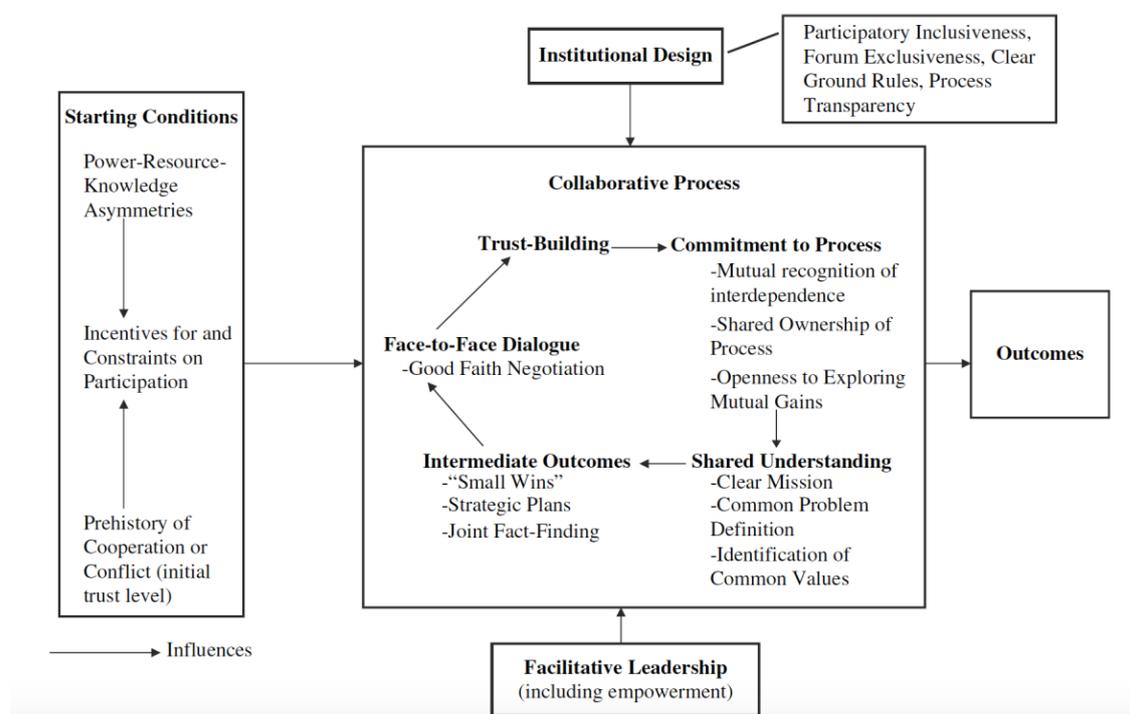
Uma característica importante desse tipo de abordagem é a flexibilidade. É diferente, por exemplo, de uma franquia, que atua com a lógica da padronização. Em uma lógica de rede, em que se trabalha em conjunto, há algumas ações que são padronizadas, como as relativas à marca ou à entrega, mas há flexibilidade para as lojas e até para as entidades regionais terem suas próprias estratégias. Ou seja, é uma estratégia coletiva, mas com alguns aspectos locais. Esse tipo de governança permite a padronização combinada com a flexibilidade.

Nossas pesquisas também demonstraram que, independentemente de se adotar os modelos de autogovernança, de liderança a partir de uma empresa ou de formação de uma NAO, a questão que ainda apresenta pouco avanço é como executar o que foi planejado de forma coletiva.

A importância dos resultados intermediários na execução

Ansell e Gash (2007) desenvolveram uma proposta de processo coletivo que possui um avanço importante da execução: os resultados intermediários. No caso dos COREDEs, o planejamento mais recente foi estruturado para o ano de 2030. No entanto, para ampliarmos a coesão e o sucesso dessa rede, são necessárias pequenas vitórias ou *small wins* durante o processo de execução do planejamento. O modelo de Ansell e Gash (2007) é demonstrado na Figura 6.

Figura 6: Esquema representando a proposta de processo coletivo de Ansell e Gash (2007).



Fonte: Ansell e Gash (2007).

O *framework* dos autores apresenta algumas questões importantes para o processo colaborativo, como o comprometimento com o processo, a formação da confiança, o diálogo face a face e o entendimento comum. Porém, é um esquema bastante genérico, não apresentando como os resultados intermediários, como exemplo, podem ser alcançados. Nesse sentido, é preciso avançar, realizando pesquisas relativas à governança coletiva de forma aplicada.

Um exemplo de pesquisa realizada pelo nosso grupo nesse sentido teve como objeto os fóruns municipais do programa Agenda 21, da Organização das Nações Unidas (ONU), que visa articular sociedade civil, governos e empresas para a sustentabilidade (VERSCHOORE, PADILHA; 2017). Com base na trajetória do GeRedes, pesquisamos como as relações entre os atores facilitavam ou prejudicavam o sucesso do programa Agenda 21, partindo de um *framework* de aspectos mais gerais de governança e de análise de redes, apresentado na Figura 7.

Figura 7: Critérios utilizados para a análise das relações entre os atores participantes dos fóruns da Agenda 21.

Table 1 Summary of established element

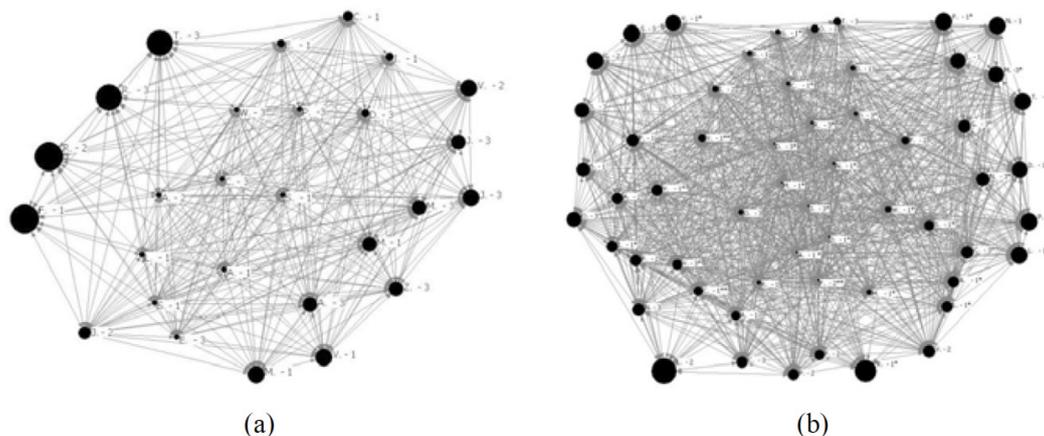
<i>Element</i>	<i>Description</i>	<i>References</i>
Common Purpose	Oriented behaviour for the common good, established through collective action. It could facilitate shared actions among the actors.	Barnard (1968), Olson (2009) and Ostrom (2009)
Density	Cohesion level of a network. Proportion of the links in the network over the total possible links. In this context, it is also related to the strength of the actors' ties.	Wasserman and Faust (1994), Scott (2000) and Todeva (2006)
Centralisation	It is the indicator that shows how centrality of the actors is distributed among the network members. Centralisation index could ranges from highly centralised networks to decentralised networks.	Wasserman and Faust (1994), Scott (2000) and Castells (2009)
Alignment	It helps to keep the decisions taken on the network in line with the network values to act in the planning and implementation of agreed actions. It is related to the proximity of actors to the other actors in the network.	Freeman (1979), Verschoore and Balestrin (2011) and Shirky (2010)
Involvement	It is the actor participation in decisions and actions of the network. It comes from intrinsic and extrinsic motivations of network members.	Granovetter (1973), Coleman (1988), Shirky (2010) and Feiock (2013)

Fonte: Verschoore, Padilha (2017).

Demonstramos, como exemplo, as diferenças entre os fóruns municipais de São Lourenço do Sul (a) e Ijuí (b), representados na Figura 8. Nos grafos de redes sociais desses dois fóruns, observa-se a menor proximidade dos atores em relação à centralidade da rede em São Lourenço do Sul (a). Essa análise nos permite observar que se fazia necessária alguma ação para fomentar essa aproximação nesse município. Assim, é preciso entender essa dinâmica para aproximar essas pessoas do centro, evitando uma polarização da rede.

Figura 8: Centralidades de proximidade de redes dos fóruns municipais da Agenda 21 em São Lourenço do Sul e Ijuí.

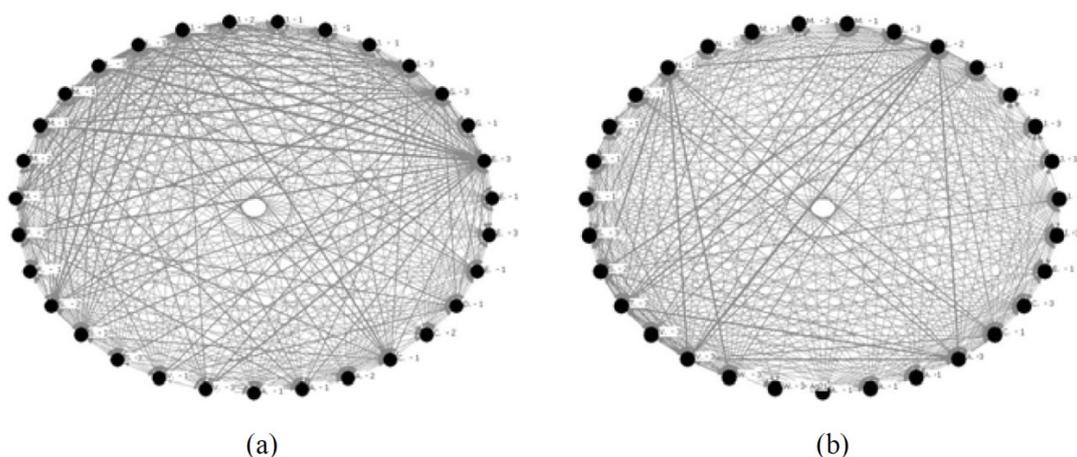
Figure 1 Networks closeness centralities, (a) São Lourenço do Sul (b) Ijuí



Fonte: Verschoore, Padilha (2017).

Outro exemplo é dado pela densidade das relações. Dois resultados contrastantes das densidades entre os atores dos fóruns de Agenda 21 são representadas na Figura 9. No caso, observa-se uma maior densidade em Vacaria (a) em relação a Gravataí (b). Naturalmente, todo esforço de ação coletiva tem maiores chances de ocorrer nos locais onde os atores estão mais fortemente conectados. O estudo também apresenta grafos que demonstram uma conectividade maior entre representantes de Estado, Sociedade Civil e Mercado nos fóruns que apresentaram melhores resultados, como Ijuí e Vacaria.

Figura 9: Densidades de redes dos fóruns municipais da Agenda 21 em Vacaria e Gravataí.



Fonte: Verschoore, Padilha (2017).

A UNISINOS está realizando um trabalho junto ao Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) em que foram testadas algumas ferramentas para essa aproximação de quem está desconectado ou para suprimir grupos internos, também conhecidos como “panelinhas”, que surgem dentro das redes. Nesse sentido, o resultado desse trabalho pode ajudar o SEBRAE e os COREDEs a utilizarem as ferramentas para entenderem não apenas a lógica da ação coletiva, mas também os relacionamentos dentro da rede, a fim de ampliar a densidade e compreender qual ferramenta de governança pode ser mais adequada para a execução de um planejamento coletivo.

Referências

ANSELL, C.; GASH, A. **Collaborative governance in theory and practice**. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v.18, p.543-571, 2007.

BODIN, Örjan. **Collaborative environmental governance: achieving collective action in social-ecological systems**. *Science*, v.357, 2017.

FUNG, Victor; FUNG, Willian; WIND, Yoram. **Competindo em um mundo plano. Como construir empresas para um mundo sem fronteiras**. Porto Alegre, Ed. Bookman, 2008.

PROVAN, K.G.; KENIS, P. Modes of network governance: structure, management, and effectiveness. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 18, p.229-252, 2007.

VERSCHOORE, J. R. S.; PADILHA, L.G.O. Applying social network to govern the commons: an analysis of a sustainable local development initiative in Brazil. *International Journal of Environment and Sustainable Development*, v.16, p.167-182, 2017.



GOVERNO DO ESTADO
RIO GRANDE DO SUL

SECRETARIA DE PLANEJAMENTO,
GOVERNANÇA E GESTÃO