

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO
DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

FUNDOPEM:

*Instrumento Público de Descentralização ou de Reforço à
Concentração Industrial no Rio Grande do Sul ?*

Pedro Roque Giehl

Orientadora: Prof^a. Dr.^a Zilá Mesquita

Porto Alegre, junho de 2001

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO
DISSERTAÇÃO DE MESTRADO

FUNDOPEM:

Instrumento Público de Descentralização ou de Reforço à Concentração
Industrial no Rio Grande do Sul ?

Dissertação de Mestrado, apresentada ao
Programa de Pós-Graduação em
Administração da Universidade Federal
do Rio Grande do Sul, como requisito
para a obtenção do título de Mestre em
Administração.

Pedro Roque Giehl

Orientadora: Prof^a. Dr.^a Zilá Mesquita

Porto Alegre, junho de 2001

O medo global

Os que trabalham têm medo de perder o trabalho.
Os que não trabalham têm medo de nunca
encontrar trabalho
Quem não tem medo da fome, tem medo da
comida.
Os motoristas têm medo de andar e os pedestres
têm medo de ser atropelados.
A democracia tem medo de lembrar e a linguagem
tem medo de dizer.
Os civis têm medo dos militares, os militares têm
medo da falta de armas, as armas têm medo da
falta de guerras.
É o tempo do medo.
Medo da mulher da violência do homem e medo
do homem da mulher sem medo.
Medo dos ladrões, medo da polícia.
Medo da porta sem fechaduras, do tempo sem
relógios, da criança sem televisão, medo da noite
sem comprimido para dormir e medo do dia, sem
comprimidos para despertar.
Medo da multidão, medo da solidão, medo do que
foi e medo do que pode ser, medo de morrer, medo
de viver.

(Poema de Eduardo Galeano)

O papel da política pública de
desenvolvimento é transformar o medo
dos cidadãos em ousadia.

DEDICATÓRIA E AGRADECIMENTOS

Dedico este trabalho aos poderosos anjos da minha vida: Darlene, Dioges e Dieli, que, como ninguém, sabem como este mestrado foi intenso e extenso e o compreenderam, apoiaram e viveram como parte deles que é. À minha mãe, Maria, que em vida só vi batalhar e ao meu avô Jorge, que se fez professor sem nunca ter sido aluno. Na vida aprenderam e para ela educaram.

Agradeço aos meus orientadores: Prof^a. Dr.^a Zilá Mesquita, pela paciente, persistente e desafiadora dedicação na orientação à execução da pesquisa; ao Prof. Dr. Marcelo Milano Falcão Vieira, pela motivação rigorosa e parceira com que orientou a elaboração do Projeto de Pesquisa.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	10
1.1. Justificativa e Importância do Estudo	12
1.2. Objetivo Geral do Estudo	14
1.3. Objetivos Específicos	14
2. FUNDAMENTOS TEÓRICO-EMPÍRICOS	17
2.1. Territorialidade, Regionalização e Globalização	17
2.2. O Desenvolvimento Econômico e a Mundialização da Economia	30
2.2.1. A Mundialização da Economia	39
2.2.2. As Perspectivas do Desenvolvimento Industrial Local e Regional	48
2.2.3. O Apoio aos Sistemas Locais de Produção como Alternativa de Desconcentração Industrial do Rio Grande do Sul	56
2.3. As Representações Sociais como Apoio Teórico-metodológico	68
3. DELINEAMENTO DA PESQUISA E O MÉTODO	73
3.1. Pressupostos e Delineamento da Pesquisa	73
3.2. Apresentação do Objeto de Estudo	77
3.3. O Período da Pesquisa e a População-alvo	78
3.4. Coleta de Dados	81

3.5. Análise dos Dados	86
3.6. As Perguntas de Pesquisa	87
3.7. Definição dos Termos e das Categorias Analíticas	88
3.7.1. Definição Constitutiva	88
3.7.2. Definição Operacional	89
4. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS	93
4.1. Aspectos Gerais do FUNDOPEM	93
4.1.1. O Sistema Estadual para Atração e Desenvolvimento de Atividades Produtivas.....	98
4.1.2. O Processo de Reformulação do FUNDOPEM	104
4.2. A Regulamentação do FUNDOPEM	107
4.3. A Distribuição Geográfica e Setorial dos Benefícios do FUNDOPEM	115
4.4. Entendimentos da Regionalização como Critério para o FUNDOPEM	122
4.4.1.A Regionalização como Critério para Políticas Públicas de Desenvolvimento	123
4.4.2. A Regionalização como Critério das Políticas Públicas nos Governos do RS	132
4.4.3. A Regionalização do FUNDOPEM	147
5. CONCLUSÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS	162
6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	172
7. ANEXOS	180
7.1 - As Questões da Entrevista Semi-estruturada	180
7.2 - Lei n.º 8575 de 14/04/88	181

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figuras	Página
Figura 1 - Mapa das Regiões dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento	58
Figura 2 - Mapa das Macro-regiões do Rio Grande do Sul	60
Figura 3 - Distribuição Percentual da População por Macro-região do Rio Grande do Sul entre 1890 - 2000	62
Figura 4 - Gráfico da Participação das Macro-regiões no PIB Estadual:1933-1998.....	65
Figura 5 - Distribuição Percentual do FUNDOPEM por Macro-região: 1988-2000	119
Quadros	Página
Quadro 1 - Evolução Populacional dos 10 Municípios mais Populosos do RS	57
Quadro 2 - Lista e Qualificação dos Entrevistados	80
Quadro 3 - Síntese Comparativa de Concessão do FUNDOPEM por Governo:1988-2000..	117
Quadro 4 - Distribuição Setorial dos Projetos Aprovados no FUNDOPEM: 1988-2000.....	120
Quadro 5 - Macro-regionalização do FUNDOPEM por Governo	121

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

- FUNDOPEM: Fundo Operação Empresa.
- SEADAP: Sistema Estadual para Atração e Desenvolvimento de Atividades Produtivas.
- SEDAI: Secretaria do Desenvolvimento e dos Assuntos Internacionais do Governo do Estado do Rio Grande do Sul.
- GATE: Grupo de Assessoria Técnica, vinculado ao SEADAP.
- COREDEs: Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Estado do Rio Grande do Sul.
- PROEDI: Programa Estadual de Desenvolvimento Industrial do Rio Grande do Sul
- SLPs: Sistemas Locais de Produção.
- PMEs - Pequenas e Médias Empresas.
- BRDE - Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul.

RESUMO

Esta pesquisa estuda o Fundo Operação Empresa-FUNDOPEM do Estado do Rio Grande do Sul, visando analisar como a desconcentração industrial foi tratada na sua formulação e execução durante os quatro governos do período de 1988 a 2000.

Os dados foram coletados através de análise documental e de entrevistas semi-estruturadas com os Secretários de Estado, responsáveis pela gestão do FUNDOPEM, no período analisado, com representantes de entidades de classe patronal e dos trabalhadores, com representante de organizações de caráter regional e com técnicos do governo estadual. Todos com alto conhecimento do tema e do objeto deste estudo.

Constatou-se que o FUNDOPEM tem, nas suas justificativa e nos seus critérios, a tarefa de promover a desconcentração industrial, porém, 74,85% das empresas beneficiadas localizam-se na Macro-região Nordeste, no eixo mais industrializado do Estado. Isto revela uma contradição entre a justificativa e a execução do Fundo, questionando as modalidades de concessão, uma vez que a descentralização industrial é apenas um dos fatores de composição do enquadramento perfeito, que concede o volume máximo de benefícios e não é fator excludente de projetos. Mesmo assim, o volume máximo foi concedido a empresas do eixo mais industrializado, mostrando o caráter não diretivo da gestão do FUNDOPEM. Ainda como resultado, discute-se preliminarmente a eficácia e a viabilidade de instrumentos de incentivo fiscal na promoção da desconcentração produtiva que, pelo seu alto custo, são necessariamente seletivos no enquadramento de empresas.

ABSTRACT

This research studies the Fundo Operação Empresa – FUNDOPEM, a capital fund from the State of Rio Grande do Sul, it aims to analyze how industrial decentralization was treated by different Governments between 1988 and 2000.

Data were collected through document analysis and semistructured interviews with State Ministries responsible for FUNDOPEM management during the mentioned period, with industrial boards as well as workers and representatives from regional organizations and government officials. All of these subjects had an in-depth knowledge about the issue and the current object of study.

It has been found that despite FUNDOPEM, in its very principles and criteria, was designed to promote industrial decentralization, 74,85% of benefited companies are located in the Northeast region of the State. This shows a contradiction between the underlying principles and the carrying out of the Fund, casting doubt towards the types of concession, once decentralization is only one of the factors that weigh up in the process of granting benefits. Even so, a vast majority of benefits was given to companies from the most industrialized region of the State. It reveals a random feature in the Fund management. Also, this study presents a preliminary discussion about the effectiveness and feasibility of fiscal incentive tools to promote productive decentralization. Due to their high costs, such tools are necessarily selective in relation to companies.

1. INTRODUÇÃO

O atual processo de mundialização das relações econômicas, sociais, políticas e culturais desafia o conhecimento científico e as instituições públicas a entender a complexidade das dinâmicas de interação entre o local e global, como elementos dialéticos de um mesmo processo conflitivo, como bem o caracteriza Becker (2000), enquanto foco metodológico da questão.

No campo do desenvolvimento econômico, a interação entre local e global coloca-se na perspectiva do mundo ter-se tornado a referência necessária para as organizações, em termos de possibilidade e necessidade de competitividade, mesmo para aquelas que atuam num mercado restrito, ou em nichos de mercado, pois a dinâmica global tende a incidir sobre todas os espaços econômicos (Ianni, 1996a e 1996b).

Entretanto, ao mesmo tempo em que o processo de globalização tende a produzir uma maior homogeneização do mundo, também amplia as diversidades regionais. Estas aparecem com dois focos de tratamento: (1) o das desigualdades e disparidades regionais, historicamente acumuladas nos processos produtivos e nas relações sociais de produção, que produzem um sistema de trocas desiguais entre as regiões ou aquilo que Soja (1990) chama de transferência geográfica de valor; e, (2) a diversidade regional é também identificada pelas

potencialidades diferenciadas de desenvolvimento, possível com a articulação entre políticas públicas e empreendedorismo enraizado regionalmente, o que cria condições e ambiente de inovação produtiva com vantagens comparativas locais, podendo viabilizar a inclusão de regiões no processo produtivo global (Cocco, Urani, Galvão, 1999).

Estas duas perspectivas de análise encontram-se desenvolvidas neste trabalho como leitura da realidade econômica e social do Estado do Rio Grande do Sul (RS), que tem acumulado um conjunto de disparidades e desigualdades regionais. Assim, por um lado, regiões altamente dinâmicas e competitivas, como a Região Metropolitana de Porto Alegre e a cidade de Caxias do Sul, convivem com regiões atrasadas tecnologicamente e estagnadas nos seus processos produtivos. Por outro lado, este mesmo Estado, compôs historicamente uma matriz produtiva industrial diversificada, com cadeias produtivas completas ou semi-completas em vários setores. Alguns destes setores estão geograficamente concentrados e descentralizados do principal eixo industrial e tem um potencial de ampliação da capacidade produtiva que, se somada a uma política ofensiva de desenvolvimento dirigida para a descentralização das demais cadeias produtivas e a composição de novas cadeias, a partir das potencialidades regionais, podem vir a produzir uma conformação econômica geograficamente mais equilibrada (Governo do Estado, 2000).

Uma política, neste sentido, para tornar-se exitosa, deveria ser capaz de reverter as tendências de mercado que, via de regra, produzem a concentração geográfica da produção industrial. Isto requer o que Furtado (1998) chama de participação indutora do Estado na promoção da desconcentração. Entretanto, um governo estadual, dentro de uma confederação de estados, com acentuada concentração de poder político e de recursos públicos no nível federativo, como é o caso do Brasil, detém instrumentos limitados para promover uma política deste porte. A maioria dos instrumentos de desenvolvimento concentra-se no governo federal, como é o caso da política e gestão do câmbio, o sistema financeiro e de crédito, as obras de

infra-estrutura de grande porte, a legislação sanitária e trabalhista, dentre outras. Contudo, a disponibilidade reduzida de recursos e instrumentos pode em parte ser compensada por aquilo que Cocco, Urani e Galvão (1999) chamam de intervenção mais cirúrgica ou específica sobre determinados gargalos ou produtivos. Esta capacidade de atuação específica é mais facultada aos governos estaduais e municipais.

No caso do Estado do Rio Grande do Sul, um dos históricos instrumentos de promoção do desenvolvimento industrial é o Fundo Operação Empresa - FUNDOPEM, objeto deste estudo.

O FUNDOPEM é um instrumento público, criado em 1972 e mantido pelo Estado do RS até os dias atuais, com o objetivo de financiar a modernização e ampliação do tecido produtivo industrial. Um dos principais focos orientadores do Fundo tem sido o da promoção da desconcentração industrial, privilegiando empreendimentos localizados ou em localização nas regiões de menor desenvolvimento industrial do Estado.

O processo de industrialização do Estado tem-se acentuado durante as últimas três décadas, consolidando-se, na atualidade, no segundo parque industrial do país em volume de produção. No entanto, esta indústria encontra-se concentrada no eixo geográfico da Região Metropolitana de Porto Alegre e da cidade de Caxias do Sul, o inverso do que o FUNDOPEM pretendia promover. Esta realidade inspira a questão central deste estudo de caso: **Até que ponto a desconcentração geográfica da indústria esteve presente na formulação e execução do FUNDOPEM?**

1.1- Justificativa e Importância do Estudo

De acordo com o que já se mencionou anteriormente, o FUNDOPEM é um dos principais instrumentos públicos de promoção do desenvolvimento industrial no Estado. O

volume de recursos operados por ele, na atualidade, excede em muito a somatória dos recursos dos demais programas de apoio ao desenvolvimento econômico do governo estadual.

O FUNDOPEM tem sua importância de pesquisa também ancorada no fato de ser o único instrumento que conseguiu sobreviver, com apenas algumas alterações básicas, há quase três décadas de governos de forças políticas distintas. Fato inusitado porque, via de regra, os instrumentos são alterados em vista dos programas de governo que estão de acordo com as filosofias político-partidárias. Além disso, cada gestão deseja diferenciar-se da outra para afirmar sua identidade. Assim, cada governo busca criar seu próprio plano com seus programas, projetos e instrumentos. Acredita-se que isto não ocorreu com o FUNDOPEM por ser um instrumento com maleabilidade suficiente para adaptar-se a diversos programas de governo.

Ao mesmo tempo em que se atribui um peso tão significativo ao FUNDOPEM, estranha-se que este não tenha sido objeto de estudos acadêmicos relevantes e divulgados. Encontra-se disponível, em caráter restrito, apenas o estudo técnico de diagnóstico de Sander (1990), o que realça mais ainda a importância e o significado deste estudo, que embora faça um recorte fortemente temático, traz também uma abordagem geral do funcionamento e estruturação do FUNDOPEM.

Ressalta-se a importância deste estudo para o meio acadêmico pela temática extremamente atual da interação entre a dinâmica local e a dinâmica global no processo de desenvolvimento econômico. Neste sentido, a análise é aprofundada com base bibliográfica de reflexão temática e a alusão a experiências exitosas no desenvolvimento territorial, como é o caso da Terceira Itália (Cocco, Urani e Galvão, 1999) e sua comparação com os Sistemas Locais de Produção Gaúcha (Governo do Estado, 2000). Frisa-se a coincidência de identidades de processos produtivos e a presença ativa de políticas públicas de apoio ao desenvolvimento local. Reflexão esta que se busca trazer no campo da materialização

concreta em outras formas de organização e tradução de políticas públicas que possam promover o desenvolvimento a partir da realidade diversa e das diversas realidades. Neste sentido, este estudo pode ainda vir a contribuir na inspiração de novas formas de elaboração e gestão de políticas e instrumentos públicos, principalmente na manutenção da coerência entre os enunciados meritórios dos instrumentos e sua execução, o que se comprova não ter ocorrido com o objeto deste estudo, por razões que se desenvolve no capítulo quatro.

O FUNDOPEM foi criado em 1972, mas permaneceu inativo de 1978 a 1988, quando foi reinstituído com significativa reformulação. O presente estudo, embora contenha uma retrospectiva da história do Fundo, concentra-se em termos de análise no período de 1988 a 2000, quando este opera basicamente como instrumento de financiamento com base em incentivo fiscal.

1.2 - Objetivo Geral do Estudo

Como objetivo geral pretende-se ter alcançado neste estudo o de:

- Analisar a forma como o desenvolvimento regional foi tratado na formulação e execução do FUNDOPEM pelas gestões do governo estadual do Rio Grande do Sul no período de 1988 a 2000.

1.2- Objetivos Específicos

Como objetivos específicos pretende-se ter alcançado os seguintes:

- a) discutir a regionalização como critério para políticas públicas de desenvolvimento econômico;

- b) identificar como a estratégia de regionalização foi formulada pelos governos na criação e nas reformulações do FUNDOPEM;
- c) analisar a presença da regionalização como critério de enquadramento das empresas na execução do FUNDOPEM;
- d) discutir preliminarmente a eficácia do FUNDOPEM como instrumento de fomento ao desenvolvimento industrial descentralizado.

O alcance dos referidos objetivos deu-se através deste estudo que teve uma revisão bibliográfica centrada preliminarmente na temática do território, territorialidade e desterritorialização no atual contexto de globalização das relações sociais, na temática do desenvolvimento industrial e sua perspectiva local diante de um processo crescente de mundialização da economia e conseqüente concentração produtiva nas empresas transnacionais. Outra temática presente, no decorrer da revisão bibliográfica e da análise, é a questão do papel e da capacidade do Estado e da política pública como indutores do processo de desenvolvimento. Busca-se, com isso, trazer os elementos estruturais e conjunturais do contexto da economia gaúcha no qual o FUNDOPEM foi formulado e executado como resposta aos desafios de modernização, ampliação e desconcentração industrial no RS. Destes três elementos centrais do FUNDOPEM, buscou-se entender principalmente como esteve presente, no discurso de justificação e na execução concreta, a desconcentração geográfica da indústria.

Em termos de compreensão do FUNDOPEM como instrumento, desenvolveu-se a análise documental tanto da formatação do Fundo e suas normas de funcionamento e enquadramento de empresas, quanto dos documentos que manifestam a interpretação e divulgação por parte dos legisladores e gestores públicos. Tem-se também a rica contribuição da entrevista feita com os Secretários de Estado diretamente responsáveis pela gestão do FUNDOPEM nos governos do período de 1988 a 2000, com representantes de entidades da

classe empresarial, da classe trabalhadora e de representante do Fórum dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento. Nas entrevistas, busca-se a manifestação das representações sociais presentes nos grupos sociais que estes representam sobre o papel que o FUNDOPEM desempenhou no desenvolvimento industrial do Estado.

Os elementos acima citados foram desenvolvidos nos quatro capítulos do presente trabalho, tendo ao final também uma manifestação sobre os limites que se percebe ter neste estudo e que podem configurar-se na inspiração de outros estudos deste ou de outros enfoques.

2. FUNDAMENTOS TEÓRICO-EMPÍRICOS

A intenção deste capítulo é trazer um conjunto de reflexões presentes na literatura que apoiam o tema do trabalho e o contexto em que ele se insere. A abordagem se classifica em dois eixos temáticos centrais: (1) a questão da territorialidade diante do processo crescente de mundialização das relações econômicas, sociais e culturais; e, (2) a questão do desenvolvimento econômico frente à mundialização da economia. Desdobram-se, a partir destes, outros dois eixos complementares: a questão do desenvolvimento local e regional; e a questão do Estado e as políticas públicas de desenvolvimento econômico. Quer-se com esta reflexão identificar os aspectos relevantes que permitem melhor situar e compreender o FUNDOPEM como instrumento público de fomento ao desenvolvimento industrial no Estado.

2.1 – Territorialidade, Regionalização e Globalização

A expressão *território* e seu derivado *territorialidade* têm uso antigo nas ciências sociais e naturais e se atualizam na emergência das ciências da geografia política e da geopolítica, onde concorrem com outros termos também tradicionais e de uso popular como *espaço* e *região* (Andrade, 1998). Mais recentemente, a partir da década de 1980,

emergiram também, nos meios acadêmicos, os termos de *territorialização*, *desterritorialização* e *reterritorialização*, em discussões protagonizadas por autores de diferentes ciências, buscando analisar as transformações sociais em curso, conforme explicitado em Mesquita (1999) e que parcialmente desenvolve-se neste trabalho.

No entanto, o uso destes termos aparece com acepções diversas e polêmicas. Por isso, mesmo se tratando de termos tradicionais e de uso freqüente, tanto nas ciências, quanto no senso comum, torna-se adequado tecer um conjunto de considerações acerca do significado, embora não seja pretensão do trabalho exaurir as dúvidas sobre estes conceitos.

O termo *território* é usado em várias ciências. Nas ciências naturais, por exemplo, o termo é geralmente usado para caracterizar a área sob influência e dominação de uma espécie animal, que exerce o domínio de forma mais intensa no centro e com menor intensidade ao se aproximar da periferia, em que concorre com domínios de outras espécies. Já nas ciências sociais, o termo é usado para expressar o papel que o Estado tem de controlar sua área de exercício de poder e também para explicitar as relações entre as classes sociais, o espaço ocupado e dominado por elas (Andrade, 1998).

"Etimologicamente território deriva do latim *terra* e *torium*, significando terra pertencente a alguém. Pertencente, entretanto, não se vincula necessariamente à propriedade da terra, mas à sua apropriação. Essa apropriação, por sua vez, tem duplo significado. De um lado associa-se ao controle de fato, efetivo, por vezes legitimado, por parte de instituições ou grupos sobre um dado segmento do espaço. Neste sentido o conceito de território vincula-se à geografia política e geopolítica. A apropriação, por outro lado, pode assumir uma dimensão afetiva, derivada das práticas espacializadas por parte de grupos distintos definidos segundo renda, raça, religião, sexo, idade ou outros atributos. Neste sentido o conceito de território vincula-se a uma geografia que privilegia os sentimentos e simbolismos atribuídos aos lugares. (...) Apropriação passa a associar-se à identidade de grupos e à afetividade espacial" (Corrêa, 1998, p. 251).

As diversas noções de território têm em comum a referência implícita de limite, distinção ou universo de abrangência. Para Raffestin (1993), na geopolítica¹, a noção de

¹ A referência deste trabalho está no universo das ciências sociais e tem componentes significativos da geopolítica por analisar um instrumento usada em diversas políticas públicas e dirigida para o desenvolvimento do Estado, o que implica em interação de poder. Logo, o foco de análise da questão da Territorialidade e outras categorias conceituais terão este recorte.

limite mesmo não sendo traçado, como geralmente ocorre, exprime sempre a relação que determinado grupo mantém com uma determinada porção de território. O exercício de delimitar, segundo o autor, pode ser compreendido como o ato de isolar ou subtrair momentaneamente determinado espaço ou ainda como a manifestação de um poder que é exercido em uma área determinada.

"O conceito de território não deve ser confundido com o de espaço ou de lugar, estando muito ligado à idéia de domínio ou de gestão de uma determinada área. Assim, deve-se ligar sempre a idéia de território à idéia de poder, quer se faça referência ao poder público, estatal, quer ao poder das grandes empresas que estendem os seus tentáculos por grandes áreas territoriais ignorando as fronteiras políticas" (Andrade, 1998, p. 213).

O termo território transmite a sensação psicológica² de fechamento, uma vez que contém em si o entendimento de limites, de soberania, de propriedade, de disciplina, de vigilância e/ou de jurisdição. O espaço, ao contrário, por se referir a um universo delimitado, mas infinito, contém em si o território e transcende as fronteiras deste, por isso transmite a sensação psicológica de abertura (Geiger, 1998).

No entender de Raffestin (1993, p. 144 e 145), o espaço é anterior ao território. O território se forma a partir do espaço. É, portanto, o resultado de uma ação conduzida por um ator sobre o espaço, apropriando-se deste. E, ao se apropriar do espaço, seja de forma concreta, seja de forma abstrata, o ator territorializa o espaço. Ou seja, o território "é um espaço onde se projetou um trabalho, seja energia e informação, e que, por conseqüência, revela relações marcadas pelo poder. O espaço é a 'prisão original', o território é a prisão que os homens constróem para si."

Entretanto, a projeção de um poder não pode ser compreendida como sendo absoluta e unilateral. Trata-se da projeção de um sistema de intenções de poder que se molda na relação com o espaço, havendo uma ruptura entre a imagem territorial projetada e o

² Geiger (1998) cita Lefèbvre para afirmar que "um conceito se produz pelas sensações imediatas, *psicologicamente*, pelo aprofundamento do conhecimento, *historicamente*, e pela lógica, *logicamente*".

território real produzido. Isto se dá, por um lado, porque uma imagem desejada pelo sujeito jamais pode ser transcrita tal qual é em um plano; e, principalmente, porque existem outros atores no espaço o que institui, necessariamente, uma relação de poder disputado temporária ou permanentemente (Raffestin, 1993).

Cabe ainda salientar que a produção de territórios não pode ser entendida como exclusivamente a partir da projeção da intencionalidade externa sobre os espaços, como ocorreu e ocorre em muitos casos. Nestes casos, os territórios passam a ser majoritariamente o resultado das vontades exógenas. Isto historicamente aconteceu com as colonizações de exploração e continua acontecendo com a relação imperialista de empresas internacionais sobre os espaços e as culturas locais. No entanto, a produção de territórios também ocorre pela auto-construção das sociabilidades ou pela endogenização, quando o exercício do poder é construído como resultado das relações sociais objetiva e subjetivamente acumuladas pelas sociedades (Luckmann, 1990).

Contudo, a formação dos territórios e a construção cultural e social dos indivíduos não está dissociada. A construção dos territórios contribui para que as pessoas que nele habitam criem a consciência de sua participação, de sua integração, de sua pertença, o que provoca nos indivíduos um sentimento de territorialidade³ (Andrade, 1998). Corroborando e aprofundando esta acepção, Boisier (1996) afirma que os indivíduos humanos pertencem primeiro a um território para depois pertencerem a uma sociedade. Desta forma, identifica os humanos como animais territoriais, que se organizam territorialmente desde a aldeia tribal até a atual aldeia global.

Sobre a mesma relação entre indivíduos e territórios, Moreira (1995) afirma que o processo de enraizamento cultural das pessoas acontece nos territórios. Ou seja, os pontos de

³ "A expressão territorialidade pode ser encarada tanto como o que se encontra no território e está sujeita à gestão do mesmo, como, ao mesmo tempo, ao processo subjetivo de conscientização da população de fazer parte de um território" (Andrade, 1998, p. 214). Esta segunda acepção é o sentido que Mesquita (1999) dá à questão da territorialidade e é a que se adota neste trabalho.

referência dos indivíduos são extraídos dos territórios que eles habitam com outros indivíduos. É neles que as pessoas formam sua identidade na relação com os outros que habitam o mesmo território. Deduz-se daí que os indivíduos de um determinado território são influenciados a ter um conjunto de valores e comportamentos idênticos aos que se costuma ter naquele território, formando a identidade nacional, regional ou local. Esta identidade tende a ser mais homogênea na medida em que se conjugam as relações de território com outros elementos de formação cultural como etnias, raças, religião e relações de trabalho. Entretanto, tende a maior heterogeneidade e até à fragmentação na medida em que os territórios são mais extensos e com menores conjugações de fatores sociais, culturais, ambientais e/ou históricos.

A relação com e nos territórios é fundamental para o enraizamento cultural e este é um dos principais elementos constituintes da sociabilidade equilibrada das pessoas como sujeitos sociais, pois orienta suas condutas com um conjunto de valores. Compreende-se que os indivíduos adquirem este conjunto de referências nas instituições com as quais se relacionam e as quais zelam pela sobrevivência e reconstrução social, cultural e institucional, formando o que Bourdieu (1989) chama de *Habitus*. No mesmo enfoque, Iasi (1994) fala do processo de construção da consciência, no qual identifica as relações sociais do meio como o espelho da referência de limites e possibilidades para os indivíduos. Por referência entende-se não a determinação do meio sobre os indivíduos, o que tiraria a liberdade criadora das pessoas, mas aquilo que Dussel (1979) chama influência-guia que permite às pessoas se identificarem, se conhecerem, se relacionarem e, na relação com os outros, se libertarem das amarras opressivas e construir a alteridade coletiva.

Esta análise leva a entender que o desenraizamento sócio-cultural é a

“mais perigosa doença das sociedades humanas, porque se multiplica a si própria. Seres desenraizados só têm dois comportamentos possíveis: ou caem numa inércia da alma que quase equivalente à morte (...) ou se lançam numa atividade que tende

sempre a desenraizar, muitas vezes por métodos violentíssimos, os que ainda estejam enraizados ou que estejam só em parte” (Weil, *apud*: Neves, 1998, p.272).

Acredita-se que o atual processo de globalização e virtualização das relações sociais contribui para a fragmentação e a desterritorialização das sociedades, ampliando o desenraizamento cultural e a crise das instituições. Em consequência, gera-se uma tendência social de embrutecimento das relações entre os indivíduos, entre os grupos sociais e entre as nações, com a sobreposição dos mais fortes. Neste sentido, convive-se, na atualidade, com um conjunto de violências e criminalidade que derivam da estruturação e das relações sociais vigentes. Exemplo disso é a violência de adolescentes e jovens das classes médias e altas com crises de referenciais de valores. Também são exemplos a violência oriunda da barbárie total em territórios marginalizados das periferias metropolitanas, controladas por traficantes e gangues as mais diversas, nos quais os órgãos estatais institucionalizados têm pouca interferência ou, o que é pior, interferência comprometida (Neves, 1998).

Concorda-se com Neves (1998) que recuperar o senso de território e territorialidade tem o sentido da construção da sociabilidade mais equilibrada. No entanto, entende-se também que só a recuperação deste senso em si não é suficiente, mas deve vir carregado da superação das históricas contradições e injustiças sociais praticadas nestes. Entende-se que o poder exercido nos territórios deva ser um processo de inclusão integral das pessoas nos processos produtivos, na distribuição da renda e na inclusão sócio-cultural e política. Este é o sentido que se dá ao resgate da noção de nações e de Humanidade, como detentoras legítimas do poder soberano sobre os diversos territórios, que se constroem no tempo e no espaço: a tarefa histórica de construir formas melhores de relações e de vida. Pois, conforme Gramsci (*apud*: E. Silva, 1998, p.11), a pessoa é uma "síntese histórica e a história, um processo em devir, resultado das promessas das gerações passadas e das gerações futuras". Ou seja, as pessoas são produtos e produtoras das sociedade em que

vivem. O zelo da Humanidade, portanto, deve ser no sentido de que em todos os territórios a vida futura seja melhor que a vida presente.

Outra categoria conceitual importante para o presente trabalho e inter-relacionado com a concepção de território, é a de *região*. Também ela tem seu sentido modificado com o processo de mundialização da economia e das relações sociais. Para Corrêa (1995), o termo região é, ao mesmo tempo, usado pelos cientistas sociais, configurando-se num debate complexo e polêmico, e pelo senso comum, no qual tem as diversas significações. Segundo o autor, tanto para os cientistas sociais quanto para o senso comum, o entendimento de região está normalmente ligado à noção de diferenciação de áreas sociais e/ou territoriais, compreendendo o mundo como diverso e não igual em todo lugar. Região seria, então, uma referência de identidade para dentro dela e de diversidade para fora dela, quando em relação ou comparação com outras regiões.

“O termo região deriva do latim *regio*, que refere à unidade político-territorial em que se dividia o Império Romano. Sua raiz está no verbo *regere*, governar, o que atribui à região, em sua concepção original, uma conotação eminentemente política. (...) O termo, contudo, passou a designar uma dada porção da superfície terrestre que, por um critério ou outro, era reconhecida como diferente de uma outra porção” (Corrêa, 1997, p.183).

Para fins deste trabalho, usa-se a concepção de regionalização como metodologia de caracterização de regiões distintas, portanto, com a aceção de divisão regional. Esta, no entanto, não como isolamento ou como segmentação de territórios separados e construídos em processos sociais a parte, mas como resultados de um processo social geral que gerou particularidades distintas ou, dito de outra forma, diferenças e disparidades regionais, como as existentes no Estado do RS, conforme entendido por Duarte (1980) e Mesquita (1984).

O processo de produção de divisões regionais tem sido sempre polêmico, inclusive pelo peso político e ideológico que o ato de dividir ou explicar o ato de dividir áreas e sociedades representa (Bourdieu, 1979). Qualquer que seja a variável ou critério que tenha

sido usado para produzir um processo de divisão regional não tem alcançado o consenso seja nas ciências sociais, seja entre os gestores públicos, quando estabelecem divisões administrativas principalmente entre as parcelas sociais envolvidas pelas divisões (Mesquita, 1984).

Gomes (*apud*: Lencioni, 1999) aponta três elementos necessários para o entendimento atual de região: (1) o fato de região ser sempre uma reflexão política que tem uma base territorial; (2) o fato das regiões colocarem em jogo um conjunto de interesses identificados com determinadas áreas; e, (3) o fato de as regiões colocarem sempre em discussão os limites da autonomia frente a um poder central.

As concepções de região, embora distintas, têm em comum o fato de não compartilharem das teses de que o mundo, em processo de globalização⁴, esteja se tornando homogêneo, indiferenciado e, por conseguinte, sem regiões. O processo de transformações em curso, desde a metade do século XX, atinge todo universo, mas, ao contrário de homogeneizar o mundo, está ora ratificando, ora retificando as diferenças espaciais historicamente existentes no mundo (Corrêa, 1997).

Sobre isso, Lencioni (1999) afirma que a compreensão do regional e do global se recompuseram frente ao processo de globalização, trazendo mais uma vez à tona o questionamento sobre a pertinência da escala regional. Para ela, a globalização afirma as regiões como níveis decisivos que se situam como instâncias entre o local e o global. A autora dialoga, concordando com Corrêa (1997), que identifica o caráter regional como a particularidade dinâmica e a globalização como a fragmentação articulada. Para os dois autores, a globalização não vai nivelar, mas aprofundar as diferenciações locais e regionais, por isso continua sendo uma escala necessária para a percepção das diversidades do universo e da sociedade.

No entanto, a questão regional não pode ser tratada pelas ciências como uma lógica particularizante. As regiões compreendidas como áreas diferenciais, portanto particulares, sejam produzidas pelas relações sociais, seja por condições forjadas pela natureza, não são produtos de processos particulares e nem são regidos por leis particulares. Ao contrário, as leis dos processos sócio-espaciais constituem-se e compreendem-se como leis universais e, como leis gerais é que elas encontram suas particularidades nas regiões. Portanto, a análise regional, por se voltar para as particularidades, pode revelar aspectos da realidade que são difíceis ou impossíveis de serem percebidos e analisados, se considerados apenas do ponto de vista geral (Lencioni, 1999).

Ainda sobre as recentes mudanças de paradigma, M. Santos (1998) manifesta que as modernas concepções de território e região alicerçaram-se na noção de *estado, nação e soberania* e, na medida em que ocorre uma perda da soberania dos estados, afirmam-se noções pós-modernas de transnacionalização dos territórios. Ele chama a atenção, no entanto, que, se antes nem tudo podia ser considerado como território estatizado, da mesma forma, nem tudo pode ser considerado agora como território transnacionalizado. Para o autor, mesmo nos lugares onde os vetores da mundialização são mais operantes e eficazes, os territórios criam novas sinergias e acabam por impor ao mundo sua diversidade.

Em relação ao conflito entre o global e o local, Boisier (1996) afirma que a globalização busca universalizar o mundo, criando códigos universais. Ao mesmo tempo, os territórios locais são geradores dos anticódigos da globalização, num conflito em que o universal deseja eliminar a identidade local. Para o autor, os diferentes territórios funcionam como mecanismos de microidentificação em contraste com a macroanonimização, tornando-se espaços de afirmação, resistência e contestação da pretensa homogeneização do mundo.

⁴ A reflexão sobre a Globalização aprofunda-se no próximo tópico quando se trata do processo de desenvolvimento.

A maioria dos autores consultados para este trabalho e também os fatos sociais apontam uma tendência inversa à homogeneização do mundo. Percebe-se que, ao mesmo tempo em que o mundo ensaia a globalização, há uma afirmação das organizações e diferenças nacionais e locais. Neste sentido, Maurel (1998, p.33) cita a Europa como exemplo. Segundo ele, a constituição da União Européia como unidade homogeneizadora, tanto econômica como política, é a experiência mais consolidada do que se enuncia como globalização. Este processo de homogeneização tem a persistência dos contenciosos e o surgimento de novas contradições e afirmações particulares que são fruto das diferenças e singularidades existentes entre os países que a integram.

Entretanto, também é verdade que nenhum lugar do mundo pode ser tido mais como ilha, pois os processos sociais e tecnológicos em curso evidenciam as condições e as necessidades das relações e integrações dos povos. No entanto, o caráter das relações pode ser distinto, podendo se dar pela afirmação da soberania dos diversos ou negando a diferença. Sobre isso, M. Santos (2000) afirma que há no mundo basicamente dois tipos de relação entre os territórios: a vertical e a horizontal. Como relação vertical entende aquela ocasionada pelo processo de globalização neoliberal, guiada por uma lógica de mercado que atinge todas as dimensões da vida das pessoas e das sociedades. A relação horizontal se dá pelo estabelecimento de relações e integrações por adesão dos grupos sociais locais com grupos sociais de outras áreas. Esta relação horizontal é um entendimento aproximado do que Bedin (1998) chama de *globalização solidária* ou do que os movimentos sociais dos países do MERCOSUL expressaram no lema do Encontro Internacional de *San Javier*, em 1992: “*hacer nuestra la integración*” ou ainda o conteúdo expresso no Fórum Social Mundial de 2001, em Porto Alegre.

No entender de Ianni (1998), as atuais relações são marcadas pelo fato do mundo ter-se encolhido, devido à eficácia das telecomunicações, da informática e dos transportes,

subvertendo as históricas relações e noções de espaço e tempo e, conseqüentemente de territórios e territorialidade. Para o autor, há hoje fios que formam uma teia global, produzidos pelo avanço da informática e da telecomunicação, o que permite relações de informação, organização, planejamento, intercâmbio, impossíveis de serem controlados pelos estados ou pelas nações. Reich (*apud* Ianni, 1996a, p.91) exemplifica esse processo citando que “muito do conhecimento e do dinheiro, bem como de produtos e serviços, que os indivíduos de diferentes nações querem trocar uns com os outros, agora são facilmente transformados em operações eletrônicas que se movem através da atmosfera à velocidade da luz.”

Desta forma, reafirma-se que o isolamento ou o enclausuramento deixou de ser perspectiva real para as sociedades em todos os níveis. Ao contrário, concorda-se com Ianni (1996a) quando afirma que o horizonte para todas as organizações deve ser compulsoriamente o horizonte global, ou seja, a idéia de que se vive a realidade de um sistema global no qual todos são, de uma forma ou outra, integrantes ou atingidos. E, no entender deste autor, é neste mundo que se mesclam, se confundem e se rearticulam os povos, as culturas, os signos e significados, as realidades e os imaginários dos sujeitos sociais (Ianni, 1996b).

Faz parte da atual realidade da vida e do mundo o universo virtual no qual evidentemente nem todas as pessoas participam integralmente, mas são atingidos por ele. Este universo é compreendido por Lencioni (1999) como uma segunda natureza que modifica não só a vida e a relação espaço-tempo, mas também a maneira de se perceber o espaço diante de um mundo em que as representações se expandem num ritmo alucinante e invadem o cotidiano das pessoas. E essas representações são em geral captadas descoladamente do seu significado e da realidade que as originou, passando a ter autonomia ao que representam.

“Essa rede conecta, num instante, os lugares e os homens, redimensionando a percepção de distância. A aproximação virtual sobrepõe-se à antiga sociabilidade e se constrói uma segunda natureza de relações que, mediatizada pela eletrônica, aproxima os lugares e os homens, quebrando o isolamento territorial entre eles. Porém, aprofunda-se uma dupla contraface: uma, relativa ao alijamento daqueles que não participaram diretamente dessas relações, fazendo-os impiedosamente, crer no seu anacronismo. Outra, decorrente do fato de que essa mediação técnica pode conduzir a uma maior desumanização do homem, em decorrência de o ser humano estar perdendo sua preeminência” (Lencioni, 1999, p.176 e 177).

Ainda sobre o processo de globalização em curso, M. Santos (1998) afirma que a tendência atual é de que os lugares e os povos se unam verticalmente por aquilo que ele chama de democracia do mercado, ou seja, o direito da livre comercialização de bens, serviços e significados, através da qual a dinâmica econômica tentará sobrepor-se às demais dinâmicas da vida e aos demais interesses dos indivíduos, dos grupos sociais e das nações. Para o autor, esta dinâmica de mercado perpassa todas as dimensões da vida das pessoas e das sociedades, inclusive do poder público, modificando as aceções e posturas.

No mesmo sentido, Lefèbvre (*apud*: Lencioni, 1999) afirma que uma das características sociais da atualidade é a relação de consumo de produtos e representações. Pois, para o autor, o consumo das coisas não permanece nas coisas propriamente ditas, mas também representa o consumo dos seus signos. E estes signos tendem a se colocar como universais e presentes na realidade cotidiana das pessoas como se ali fossem construídos.

Entende-se esse processo de universalizar as relações e seus significados como a desterritorialização, pois tendem a suplantam as dinâmicas e representações da vida local.

“A desterritorialização manifesta-se tanto na esfera da economia como na da política e cultura. Todos os níveis da vida social, em alguma medida, são alcançados pelo deslocamento ou dissolução de fronteiras, raízes, centros decisórios, pontos de referência. As relações, os processos e as estruturas globais fazem com que tudo se movimente em direções conhecidas e desconhecidas, conexas e contraditórias” (Ianni, 1996a, p.94).

Por outro lado, em meio a este contexto de desterritorialização e universalização, emergem fortemente os movimentos étnicos, culturais e regionais, apontando no sentido da

tendência humana de apego e zelo pelos seus territórios, conforme afirma Boisier (1996). O zelo ou resgate da dinâmica local da vida não pode ser confundido com o isolamento ou a impermeabilidade do tecido social, mas ser entendido com a sobrevivência de referenciais que identificam os grupos sociais, apesar das ofensivas de desterritorialização.

Os movimentos regionalistas atuais diferem dos de outrora, pois, via de regra, negam a dimensão nacional e tendem a se fechar sobre suas particularidades. Os movimentos regionalistas tradicionais afirmavam a identidade regional dentro da identidade nacional, ou seja, o sentimento de pertença a uma região era acompanhada pela noção de integração de um todo sob direção de um estado soberano e isso criava o sentimento nacionalista. O regionalismo atual nega a dimensão e a identidade nacional, enquanto esta (a identidade nacional) se dilui no bojo do processo de globalização também negando o regional. Desta forma, acontece a negação mútua ao mesmo tempo em que a afirmação de um carece a afirmação do outro, pois as regiões, como unidades de análise, planejamento e organização permitem às nações perceberem melhor a realidade, voltarem-se e resolverem situações localizadas. A mediação dos processos regionais e interregionais passa pela afirmação do Estado e da Nação como sujeitos aglutinadores da diversidade (Lencioni, 1999).

Para fins deste trabalho, a questão do território e sua segmentação em regiões têm o corte da gestão de políticas e instrumentos públicos em interação com as diversas áreas do Estado. Portanto, pressupõe a existência de regiões delimitadas, mesmo reconhecendo a delimitação como ato autoritário (Mesquita, 1984), mas estratégico para a eficiência e eficácia na gestão pública quando interagem democraticamente com a vida local. Assume-se aqui que as políticas públicas para o desenvolvimento regional são, por um lado, formas de suprir problemas ou deficiências que produzem os desequilíbrios e desigualdades regionais e, por outro, são formas estratégicas de potencializar os sistemas produtivos locais como

fortalecimento da economia estadual e nacional num mercado cada vez mais competitivo, conforme analisa-se nos tópicos seguintes.

2.2 - O Desenvolvimento Econômico e a Mundialização da Economia

Neste tópico, busca-se trazer algumas das reflexões presentes na bibliografia sobre a temática do desenvolvimento econômico frente às profundas mudanças em curso com a mundialização da economia e os desdobramentos e desafios para as políticas públicas de apoio ao desenvolvimento regional. Acredita-se que tal abordagem ajudará a compreender o papel que o FUNDOPEM desempenhou no Estado, pois sua execução se deu num contexto de crescente abertura da economia.

Assim como o território e região, analisados anteriormente, o desenvolvimento é um dos temas tradicionais das ciências sociais e tornou-se uma das pautas políticas centrais e polêmicas da atualidade. A polêmica, segundo Hirschman (*apud*: Maier,1988), é da natureza do desenvolvimento porque não existe um sistema de leis que se aplique a todos os lugares ou a todas as épocas. A maneira das sociedades produzirem seu desenvolvimento e os efeitos cumulativos produzidos por este varia de região para região e de época para época. Por outro lado, é também polêmico por se tratar de processos sociais e, como tal, se inscreve nas divergências e disputas político-ideológicas.

O desenvolvimento econômico é uma das áreas centrais do desenvolvimento das sociedades, por estar diretamente ligado às atividades produtivas e às relações de produção da sobrevivência e vivência humana. Ele é compreendido como criatura e criador ao mesmo tempo, porque é criado pelas condições e relações sócio-ambientais e é criador de relações e condições de vida e de meio ambiente.

Algumas teorias econômicas compreendem o crescimento econômico como sinônimo de desenvolvimento econômico. N. Souza (1997), entende como crescimento econômico o aumento da produção, que é medido por índices como o Produto Interno Bruto de determinado território. Para ele, o crescimento é indispensável para que ocorra o desenvolvimento, mas não é condição suficiente, pois o desenvolvimento se caracteriza fundamentalmente pela transformação de economias arcaicas em economias modernas e eficientes, cujo processo está associado à produção da melhoria do nível de vida do conjunto da população.

Outra distinção entre crescimento e desenvolvimento é oferecida por Mold (1973, p. 46) que os entende como distintos, mesmo se originando na mesma teoria econômica temporal. Para a autora, enquanto

"o crescimento é um processo em busca das causas e características do crescimento do sistema tentando injetar incrementos proporcionais a suas unidades componentes sem mudanças estruturais, o desenvolvimento é o processo em que são inseridos incrementos-diferenciais nas unidades componentes do sistema, isto é, em que se propõem mudanças estruturais. Enquanto o primeiro visa basicamente modificações quantitativas do sistema sem contudo alterar-lhe a essência, o segundo procura substancialmente a mudança da própria estrutura do sistema. Esta se realiza através da criação de inovações, consistindo portanto o processo de desenvolvimento na criação, difusão e adaptação de inovações."

As teorias que classificam o crescimento como desenvolvimento emergem de modelos que enfatizam a produção e a acumulação de capital muito presente nas teorias do progresso. Estes entendimentos costumam simplificar a questão do desenvolvimento e esconder a realidade, pois afirmam que o crescimento econômico e a distribuição direta da renda entre os proprietários dos fatores de produção engendraria automaticamente a melhoria do padrão de vida da população (N.Souza, 1997).

"Contudo, a experiência nos tem mostrado que desenvolvimento econômico não pode ser confundido com crescimento, porque os frutos dessa expansão nem sempre beneficiam a economia como um todo e o conjunto da população. Mesmo que a economia cresça a taxas relativamente elevadas, o desemprego pode não estar diminuindo na rapidez necessária, tendo em vista a tendência contemporânea de robotização e de informatização do processo produtivo (N. Souza, 1999, p. 20).

O crescimento econômico por si só, além de não ser suficiente para a produção das inovações desejadas pelos setores produtivos e os agentes sociais de produção e não garantir uma melhoria da qualidade de vida socialmente distribuída, pode ocasionar ou esconder um conjunto de efeitos perversos que são contrários ao desenvolvimento. N. Souza (1999, p.21) agrupa estes efeitos em cinco:

- “A) transferência do excedente de renda para outros países, reduzindo a capacidade de importar e de realizar investimentos;
- B) apropriação de parcelas crescentes desse excedente por poucas pessoas no próprio país, aumentando a concentração da renda e da riqueza;
- C) salários básicos extremamente baixos limitam o crescimento dos setores que produzem alimentos e outros bens de consumo mais popular;
- D) empresas tradicionais não conseguem desenvolver-se pelo pouco dinamismo do setor de mercado interno;
- E) dificuldades para implantação de atividades interligadas às empresas que mais crescem, exportadoras ou de mercado interno.”

Um dos elementos historicamente apontados como determinante para o desenvolvimento é o da disponibilidade otimizada de recursos naturais. No entanto, no entender de Hirschman (*apud*: McPherson, 1988, p.326), este fator tem sido exagerado, pois “o desenvolvimento não depende tanto da descoberta de combinações ótimas para recursos e fatores de produção dados, como da descoberta e da colocação, a serviço dos propósitos do desenvolvimento, dos recursos e habilidades ocultos, dispersos ou mal-utilizados”. Portanto, a capacidade criadora dos agentes produtivos sobrepõe-se às condições ambientais. Na sua análise da História da América Latina e as razões da sua pobreza, Galeano (1971) afirma que a riqueza natural de regiões pode ocasionar sua pobreza, dependendo das relações de produção que ali se estabelecem. Para o autor, as condições de pobreza da América Latina foram causadas fundamentalmente pelo modelo de colonização de exploração das fartas riquezas naturais ali existentes e pela manutenção de uma relação externa de dominação econômica, política e cultural.

Ainda na análise conceitual, torna-se necessário trazer presente o que N. Souza (1997) classifica como o historicamente inverso ao desenvolvimento: o *subdesenvolvimento*. Mesmo que no período mais recente, muitos autores preferam usar o termo 'em desenvolvimento', neste trabalho optou-se por manter o conceito e a compreensão de subdesenvolvimento, por se acreditar que ele permite refletir melhor sobre as questões estruturais e históricas relacionadas a menor dinamização da economia em determinadas regiões.

Segundo Furtado (1974), uma economia subdesenvolvida se caracteriza pela busca de vantagens comparativas estáticas no comércio mundial. Isto se dá pela incapacidade desta economia dinamizar suas atividades produtivas com vantagens de progresso técnico, seja pela adoção de métodos produtivos mais eficientes, seja pela introdução de novos produtos no consumo mundial. Para o autor, o capitalismo industrial levou algumas regiões e países a especializarem-se naquelas atividades em que os métodos produtivos são mais eficientes e dinâmicas e outras regiões e países a especializarem-se em atividades em que o progresso técnico é lento ou insignificante.

A condição de subdesenvolvimento não tem a ver com a idade das sociedades, mas com o processo produtivo, político e cultural existente nas sociedades. Este processo tem suas raízes conectadas com as condições históricas em que se estruturou como processo interno de exploração e um processo externo de dependência. Portanto, não se trata de uma fase natural de desenvolvimento, mas um processo que permite a difusão internacional de um sistema produtivo favorável aos países industrializados (Furtado, 1979).

Ainda sobre a condição de subdesenvolvimento, outro aspecto fundamental é a instabilidade causada pela dependência econômica, tecnológica e financeira. “A base exportadora apresenta-se insuficiente e instável e nem sempre consegue causar impactos significativos no mercado interno. A capacidade de barganha nos mercados externos mostra-

se diminuta à medida que a concorrência aumenta, com o ingresso de países mais competitivos” (N.Souza, 1999, p.24). Portanto, a superação da condição de subdesenvolvimento e a passagem para o desenvolvimento econômico exige a superação de problemas estruturais internos e de novas relações externas. Ou seja,

"o desenvolvimento econômico é um conjunto de transformações intimamente associadas, que se produzem na estrutura de uma economia, e que são necessárias à continuidade de seu crescimento. Essas mudanças concernem a composição da demanda, da produção e dos empregos, assim como da estrutura do comércio exterior e dos movimentos de capitais com o estrangeiro. Considerados em conjunto, essas mudanças estruturais definem a passagem de um sistema econômico tradicional a um sistema econômico moderno” (Chenery; *apud*: N. Souza, 1997, p. 21).

Para Hirschman (*apud* Foxley, McPherson, O’Donnell, 1988), a industrialização é o setor fundamental para o desenvolvimento econômico das nações, pois tem a capacidade de atuar em cadeia, através de um conjunto de concatenações regressivas e progressivas no espaço sócio-econômico. Para o autor, sem a dinamização do tecido industrial ocorre uma baixa produção de valor e a economia tende à estagnação e à dependência externa. Por isso, sugere que os países e as regiões identifiquem os setores industriais que têm maior capacidade de construir concatenações regressivas e, ao mesmo tempo, tenham potencial de ocasionar concatenações dinamizadoras progressivas. As concatenações regressivas, segundo o autor, atuam sobre a matriz produtiva existente, agregando valor e inovação tecnológica e oportunizando a ampliação da demanda, enquanto que as concatenações progressivas atuam na diversificação produtiva do tecido industrial.

Nas décadas de 1960 e 1970, a Comissão Econômica Para América Latina (CEPAL), organismo ligado à Organização das Nações Unidas (ONU), também considerava o crescimento industrial o elemento dinamizador da economia Latino-americana e dos países subdesenvolvidos em geral. A industrialização era dada como mola principal do desenvolvimento econômico e a condição necessária para resolver problemas sociais, como a

pobreza, a concentração da renda e as desigualdades regionais, além de resolver o problema da balança comercial através da indústria de substituição das importações (N. Souza, 1999).

A escolha da industrialização como elo dinamizador foi acertada e continua sendo uma perspectiva adequada para a dinamização da economia. Entretanto, as experiências de industrialização que decorreram da visão da CEPAL revelaram-se limitadas e contraditórias nas décadas seguintes. Dentre outros fatores, faltou ter uma visão mais clara da necessária articulação e integração entre o tecido produtivo existente nos países com as empresas transnacionais, principalmente, para a geração e difusão tecnológica. A ausência desta articulação, criou um processo de industrialização que, ao invés de modernizar, substituiu e degradou segmentos importantes do tecido produtivo e ampliou a dependência externa dos Países da América Latina.(Furtado, 1999)

No contexto atual, F. Cardoso apresenta uma autocrítica em relação à Teoria da Dependência Latino Americana⁵, da qual foi um dos principais formuladores. Segundo ele, a concepção de caminhos autônomos de desenvolvimento e a ruptura da dependência tecnológica e cultural não são mais possíveis em um contexto onde as relações são globais. Por isso, devem ser substituídas pela concepção do 'desenvolvimento dependente associado', conjugando o desenvolvimento da economia nacional com a abertura econômica, associando as empresas locais com as empresas multinacionais como forma de acesso à inovação tecnológica e aos mercados internacionais.

Esta posição de F. Cardoso é rechaçada por vários economistas e sociólogos brasileiros, entre eles Tavares (1997a), Fiori (1997b), Furtado (1998 e 1999) e Oliveira (1998) que continuam apontando um caminho de ruptura com as relações de dependência e, principalmente, com a evasão de recursos que o atual modelo representa. Para eles, a

⁵ Teoria que identifica os problemas estruturais da América Latina no seu processo histórico de dependência econômica, política e cultural, originada no modelo de colonização e de relação imperialista dos países ricos. Uma das vertentes centrais desta teoria aponta no sentido da ruptura dos laços de dependência com a construção de perspectivas que tragam a afirmação da identidade e a autonomia da América Latina.

dependência tecnológica e a evasão de recursos tendem a ser maiores na medida em que a abertura econômica produz a substituição da produção nacional por processos controlados externamente.

O papel histórico de protagonismo no processo de desenvolvimento continua, segundo Furtado (1999, p.18), pautado no contexto atual, cabendo à nação escolher entre dois caminhos: (1) a associação internacional que trará mais facilmente o acesso à vanguarda tecnológica ou, (2) a afirmação de um projeto próprio, privilegiando o mercado interno e um caminho de desenvolvimento autodirigido com mudanças estruturais e patrimoniais do país. "A experiência nos ensina que o modelo de desenvolvimento deve ser concebido a partir das peculiaridades de cada país, tendo em conta os constrangimentos do quadro internacional".

Da mesma forma, em qualquer sociedade, o desenvolvimento econômico pode ser apoiado ou induzido por políticas públicas, governamentais ou não governamentais. A estratégia de indução requer projetos claramente estruturados e uma postura de direção do processo. A estratégia de apoio, reduz a complexidade das políticas e a participação pública na condução do processo de desenvolvimento. A opção entre uma e outra estratégia tem dividido a visão e postura dos dirigentes dos Estados dos países desenvolvidos na atualidade. Nenhum governo destes países, porém, tem tomado a posição de ausência do Estado na condução da economia. Ao contrário disso, na maioria dos países subdesenvolvidos, as estratégias públicas de desenvolvimento têm se mostrado tímidas nas décadas de 1980 e 1990, adotando uma posição liberalizante da economia e pouco apoio a setores específicos, sem estratégias estruturadas e projetos concretos e ousados (Douglas, 1999).

Os projetos de desenvolvimento constituem um tipo especial de investimentos públicos e/ou privados de uma forma claramente direcionados. O termo projeto traz em si uma idéia de propósito, certo tamanho mínimo, localização específica, introdução de algo qualitativamente novo e expectativa de uma seqüência de progressos ulteriores em movimento.

Os projetos, por conseguinte, constituem aspectos privilegiados para o processo de desenvolvimento de um determinado setor ou área geográfica (Hirschman, 1969).

Hirschman (1969) diferencia os projetos de localização que também chama de determinados dos projetos livres ou não-determinados. Os projetos de localização são aqueles voltados a explorar algum recurso natural, setorial ou geográfico e, por isso, são direcionados para locais determinados. Os projetos livres são empreendimentos que podem ser lançados em espaço diverso ou diversos espaços, pois seu sucesso ou fracasso não dependem muito da especificidade da localização. A opção por atribuir uma localização a projetos livres pode ser por fatores de mercado ou por fatores sociais ou políticos, como a de desenvolver regiões menos dinâmicas. Os projetos determinados têm um vínculo muito estrito com a localidade e terão maior possibilidade de sucesso se o processo decisório for fortemente influenciado e desejado pelo local a que se destinam.⁶

No caso brasileiro, uma estratégia de reformas que vise ao desenvolvimento econômico passa, segundo Furtado (1999), necessariamente por três frentes:

- 1) reverter o processo de concentração patrimonial e de renda que está na raiz das má-formações sociais que se observam no Brasil. Para o autor, as áreas centrais nesta frente é a reforma agrária e aumentos de salários, gerando a dinamização do mercado interno;
- 2) combater o atraso nos investimentos do fator humano, atraso esse que se traduz em deficiências do sistema de educação e em extremas disparidades entre os ganhos salariais dos especialistas e dos operários comuns;
- 3) mudar a forma de inserção do país no processo de globalização. “Este processo traduz a prevalência das empresas transnacionais na alocação dos recursos produtivos, decorrência

⁶ Um instrumento público como o FUNDOPEM/RS, como veremos no último capítulo pode ser usado para projetos livres ou determinados. Veremos que na sua formulação ele buscava beneficiar e viabilizar empreendimentos determinados, tanto geográfica quanto setorialmente, enquanto que na execução acabou atendendo projetos de ambos perfis.

da importância crescente do fator tecnológico na orientação dos investimentos e da concentração do poder militar em escala planetária (Furtado, 1999, p.34).

Apenas num curto período de três anos, de 1995 a 1998, dobrou o grau de controle do capital fixo reprodutivo do Brasil por empresas estrangeiras. Este processo é extremamente veloz e retrata uma tendência do mercado global, que concentra as atividades produtivas em um número restrito de empresas. A entrada destas empresas no país permite o avanço tecnológico. No entanto, como isto está ocorrendo sem a articulação destas empresas com as cadeias produtivas, a difusão é restrita e tende a substituir a matriz produtiva existente, ao invés de modernizá-la, conforme já acontecia em décadas anteriores só que em escala e velocidade menor (Furtado, 1999).

A maioria dos autores é unânime ao afirmar que um processo de desenvolvimento econômico requer a participação ativa de políticas e instrumentos públicos, principalmente quando há fragilidades estruturais historicamente acumuladas e que requerem uma mobilização grande de esforços e recursos. Neste sentido, Furtado (1999) entende o Estado como o instrumento privilegiado para enfrentar os problemas estruturais, cabendo, porém, aos cidadãos compatibilizá-lo, adequando-o às suas necessidades e às demandas de protagonismo dirigente da nação frente à globalização em curso .

“Pouca dúvida pode haver de que a globalização dos fluxos monetários e financeiros deve ser objeto de rigorosos constrangimentos, o que exige a preservação e o aperfeiçoamento das instituições estatais. Não se trata de restringir arbitrariamente a ação das empresas transnacionais, e sim de orientá-las no sentido de dar prioridade ao mercado nacional e à criação de empregos. Favorecer as tecnologias de ponta pode ser racional se o objetivo estratégico é abrir espaço no comércio externo. (Furtado, 1999, p.37)

A concepção do Estado ativo em políticas públicas de desenvolvimento econômico está presente na maioria dos países ricos, divergindo sobre o papel que este deve desempenhar: o de regulador, fomentador ou indutor do desenvolvimento, ou ainda todos ao mesmo tempo. A defesa do Estado ausente aparece apenas no discurso liberal e pouco na

prática, onde as ações protetoras são muito fortes nos países ricos e exigentes de desregulamentação das economias dos países pobres. Isto se visualiza a cada negociação de liberalização da economia e está materializada, mais do que nunca, nos dias atuais quando está em discussão a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) e os Estados Unidos da América (EUA) fazem a defesa da abertura unilateral. Neste sentido, a globalização, com desenvolvimento mais harmônico e integrado entre as nações e as regiões, está distante da realidade. Buscar-se explicitar melhor isso no próximo tópico.

2.2.1 - A Mundialização da Economia

A partir de meados da década de 1970, ocorrem intensas modificações sócio-econômicas relacionadas a um processo de gradativa internacionalização da economia e das relações sociais, culturais e políticas. Este processo é chamado de globalização, que, segundo Krugman (1999), é um fenômeno real, pois o comércio e os investimentos internacionais vêm aumentando de forma consistente e com maior velocidade do que a economia mundial como um todo. Isto faz com que as economias nacionais se tornem cada vez mais interdependentes.

Entretanto, a globalização é uma antecipação conceptual, pois ainda não é uma realidade, mas um processo em curso que pode ou não chegar nela. Por ora, a globalização é parcialmente um fato, visto que "só é global do ponto de vista das finanças que passaram a operar num 'espaço mundial' hierarquizado a partir do sistema financeiro norte-americano e viabilizado pela política econômica do estado hegemônico imitado, de imediato, pelos demais países industrializados" (Fiori, 1997, p.90).

Este processo de aprofundamento da mundialização está ocorrendo de uma forma acelerada pelas mudanças geopolíticas ocorridas no período recente. Nas décadas anteriores a

1990, isto se dava de forma mais limitada pela vigência de dois blocos de alinhamento mundial entre eles antagônicos, liderados pelos Estados Unidos da América e pela União das Repúblicas Socialistas Soviéticas. O esfacelamento do bloco soviético abriu espaço para a crescente liberalização da economia mundial, com significativa expansão de empresas transnacionais, algumas delas atingindo o mercado global. Ou seja, a integração internacional não mais se orienta na estratégia geopolítica, mas na estratégia econômica de ampliação da demanda produtiva ou de mercado para os produtos e o capital (Ianni, 1996b).

No entender de Benko (1999), a mutação basilar da economia se dá pela internacionalização da produção, possibilitada, evidente, pelos avanços da tecnologia e da infra-estrutura, mas tem como entes motivadores, principalmente, a queda das taxas de lucro das unidades produtivas, a necessidade de ampliação da produção e da demanda e a especulação financeira na escala planetária. Ainda, segundo o autor, o caráter da relação se dá pelo interesse dos que protagonizam a liderança do movimento de capital especulativo e produtivo a nível de mundo, com capacidade de atingir a maioria dos setores de produção, modificando sua dinâmica. Como exemplo de modificação, o autor cita a desvitalização dos históricos modelos de produção em cadeia, com métodos fordistas-tayloristas. Esses modelos pecam pela sua acentuada rigidez, num quadro de permanentes mudanças e incertezas e acelerada competição. Neste sentido, a mobilidade otimizada torna-se o elemento-chave das novas atividades produtivas, em que a linha de produção flexível tende a substituir as cadeias produtivas rígidas e pesadas (Coriat, *apud*: Benko, 1999).

As mudanças em curso atingem fortemente as atividades produtivas não só na organização da produção, com grande capacidade de inovação, mas também em novos e exigentes patamares de competição. Segundo Dupas (1999, p.39), na concorrência externa, o mercado exige das empresas uma

" enorme escala de investimentos necessários à liderança tecnológica de produtos e processos - e a necessidade de networks e mídias globais - continuará forçando um

processo de concentração que habilitará como líderes das principais cadeias de produção apenas um conjunto restrito de algumas centenas de empresas gigantes mundiais. Essas corporações decidirão basicamente o que, como, quando, quanto e onde produzir os bens e serviços (marcas e redes globais) utilizados pela sociedade contemporânea."

A mundialização, no entender de Benko (1998), corresponde a uma nova distribuição histórico-geográfica e político-cultural das estratégias da divisão social do trabalho em nível global. O autor classifica em quatro as características deste processo: (1) a mobilidade do capital que se acelera a um ritmo sem precedentes; (2) o agudamento da concorrência entre os espaços nacionais, os blocos (inter)regionais e as empresas transnacionais; (3) a crescente transnacionalização das economias e da produção, acompanhado da globalização dos mercados e do comércio internacional; e, (4) o ambiente econômico que se torna cada vez mais transnacional.

Esses processos impactam todas as organizações e todos os países. No entanto, a inserção de uns e de outros tem-se dado de forma bastante diversa. Do ponto de vista dos mercados, o processo de produção vigente implica que as decisões relevantes, que se referem à produção 'globalizada', sejam tomadas por um conjunto restrito de empresas e bancos localizados nos países centrais⁷ e sua estratégia é global, mas vista e definida a partir de um local. Os países periféricos aparecem, em princípio, apenas como receptores dos padrões de consumo globais, difundidos a partir do centro e, a depender de condições macroeconômicas conjunturais, podem significar plataformas de expansão concorrencial ou então circuitos auxiliares de valorização patrimonial e, sobretudo, financeira, através da privatização de empresas e serviços públicos e através da elevação das taxas de juros internas (Reach, *apud*: Tavares e Melin, 1997).

⁷ Reach, Tavares, Melin e Fiori usam os termos centrais e periféricos como localização geopolítica, fazendo alusão aos países que estão na liderança, portanto, no centro, do processo econômico e político internacional e os que não conseguem influenciar significativamente, portanto, são da periferia da relação de poder.

A relação internacional de negócios, a rigor, é sempre um processo que se dá entre desiguais. O único intercâmbio entre iguais seria aquele que se restringisse às diversidades de dotação dos recursos naturais. Os demais trazem consigo as condições desiguais de concorrência, ocasionadas pelo acúmulo de problemas estruturais internos e relações comerciais e produtivas contraditórias externas (Furtado,1999). Desta forma, organizações de caráter humanitário apontam para a necessidade de criar parâmetros que incluam as condições de produção e a qualidade dos produtos na formação dos preços, transformando as relações internacionais de negócios em integração dos povos.

Além da condição desigual que constituiu os processos produtivos nos países, há condições diferenciadas de movimentação de comércio internacional de acordo com a origem e destino dos produtos. Prebisch (*apud*: Furtado, 1998) apontou um conjunto de barreiras que historicamente as economias subdesenvolvidas encontravam para ter acesso aos mercados internacionais, indo desde o sobretaxamento fiscal até a total proibição. Segundo Furtado (1998), se está longe de ter processos de comercialização multilateral, pois os mecanismos de controle continuam apenas de forma aprimorada, mesmo na economia em globalização. Com isso, as atividades produtivas de alcance estratégico tendem a ser controladas por grupos privados transnacionais, localizados nos países mais ricos, o que reforça a concentração do poder econômico e político.

O que está acontecendo, de acordo com Cox (*apud*:Ianni,1996b, p. 143), é uma nova fase na internacionalização da produção, mas se caracteriza, sobretudo, pela globalização dos sistemas financeiros e de seguros comerciais, por uma profunda mudança na divisão internacional do trabalho, ampliando a concentração geográfica, social e setorial do capital e da riqueza, e pela disputa dos limitados recursos naturais ainda disponíveis no planeta. Para o autor, este processo inclui também mudanças significativas na natureza e nos sistemas de estados. Estes estão sendo internacionalizados em suas estruturas e nas suas

históricas funções. "Por toda a maior parte deste século, o papel dos estados era concebido como o de um aparato protetor das economias nacionais, em face das forças externas perturbadoras, de modo a garantir adequados níveis de emprego e bem-estar nacionais." Hoje, segundo Ianni (1996b), o principal papel dos estados é o de adaptar as economias nacionais às exigências da nova dinâmica da economia mundial. Desta forma, o Estado passa a ser uma correia de transmissão da economia mundial à economia nacional, servindo como uma espécie de instância moderadora com pouco poder para incidir sobre a economia externa.

No entanto, Hobsbawm (1995) afirma que a globalização não significa a ausência dos estados, como seria do entendimento do liberalismo econômico. Para o autor, os agentes produtivos buscarão forte apoio das estruturas estatais como tem ocorrido no passado, tanto para o aporte financeiro na instalação dos empreendimentos, quanto na defesa política interna e externa dos seus interesses. Em decorrência, os estados continuarão competindo com outros estados para serem os locais, ou até, os centros da nova fase de acumulação de capital. O autor prevê que a economia mundial entrará num novo período de expansão, o que, no perfil das relações e nas condições atuais de relação de poder, fará com que em todo o mundo se mercantilizarão ainda mais os processos econômicos e se ampliará a polarização entre regiões e países pobres, e regiões e países ricos.

Nesse processo, enquanto os lucros são privados, os custos sociais são socializados e delegados ao Estado. Em outros termos, enquanto a produção da riqueza é apropriada privadamente, rompendo o Estado-nação, os custos de sua produção são socializados internacionalmente. Devido à socialização dos custos que se dá no âmbito do Estado-nação é que negamos qualquer idéia de sua implosão." (Lencioni, 1999, p.191)

As estruturas de poder internacionais não são totalmente novidade neste processo. Historicamente, estruturas de poder político e econômico foram nacionais, transnacionais e plurinacionais, com prevalência soberana da nacionalidade. A mudança em curso vai no sentido da atrofia das estruturas nacionais, de um forte crescimento das estruturas transnacionais e no avanço irregular das estruturas plurinacionais (Furtado, 1999). O autor

não diferencia objetivamente as estruturas de poder transnacionais das plurinacionais. No entanto, para este trabalho, afere-se a diferenciação como sendo as estruturas transnacionais, as organizações de caráter universal que podem ter abrangência mundial, como a Organização das Nações Unidas (ONU), o Fundo Monetário Internacional (FMI), a Organização Mundial do Comércio (OMC) e o Banco Mundial. Por estruturas plurinacionais entende-se aquelas formadas por países para prover de instâncias de poder os acordos de alcance regional, como os mercados comuns, acordos de livre comércio, acordos de cooperação, acordos de defesa, entre outros. Em conformidade com o nível de integração regional entre os países, formam-se estruturas que vão desde Comissões, Conselhos, até o Parlamento da Região. Contudo, tanto as estruturas transnacionais quanto as plurinacionais atuam em conjunto com os estados nacionais, mas diminuem o poder e a soberania de gestão das nações, alterando as estruturas de poder, principalmente, os modelos de desenvolvimento e relação internacional.

De fato, a internacionalização das relações econômicas é imprescindível na maioria dos modos de produção e o é mais ainda no capitalismo, cuja história se confunde com a história da mundialização ou da globalização do mundo. Neste sentido, o processo atual faz parte de uma das fases do capitalismo na sua reestruturação produtiva. Entretanto, não pode ser compreendido apenas pela dimensão econômica, pois constitui-se num vasto processo histórico simultaneamente social, econômico, político e cultural (Ianni,1996a), conforme já se tratou no tópico anterior.

A interação e implicância mútua entre o poder econômico e o poder político das sociedades é objeto antigo das ciências sociais. Há divergência entre as correntes teóricas sobre o grau e o elo condicionador ou determinador, mas um certo consenso sobre a sua mútua implicação. O que aqui se ressalta é a mudança de caráter e o grau de comprometimento das diversas dimensões da vida social, que são impactadas por uma dinâmica internacionalizada e majoritariamente econômica e mercadológica.

A interação entre poder político, econômico, social e cultural é modificada, principalmente pela criação de instâncias desenraizadas da vida e da história das nações, mas legitimadas nas necessidades do novo movimento de capital em acordo com as instituições nacionais. Ou seja, o capital por si não tem poder de legitimação contratual. Esta é feita por meio de instituições cada vez mais internacionalizadas, mas vinculadas ao nível nacional pelas estruturas transnacionais e plurinacionais.

“Com efeito, as políticas não são indiferentes às influências do capital global. Ao contrário, numerosas funções estatais são engendradas ou estimuladas pelos processos de mundialização: a distribuição internacional do poder produtivo desempenha papel fundamental na determinação do tipo das instituições que ainda são viáveis na economia nacional, dado que essas mesmas instituições devem responder aos desafios da concorrência internacional. Assim as políticas do estado nacional, da fiscalização à gestão monetária (sendo esta última altamente controlada pelos bancos e elites da burocracia administrativa), sofrem e injetam ao mesmo tempo o ponto de vista internacional nos processos domésticos de decisão. Toda essa evolução tende a diminuir a margem de autonomia das políticas nacionais de classe uma vez que o peso das estruturas e instituições autoritárias da mundialização, como o diretório dos sete países mais industrializados (...) o FMI ou o Banco Mundial, não cessa de aumentar. No entanto, nem por isso o Estado-nação deixa de ser um *ponto nodal* da atividade política: de um lado, ele oferece o único quadro disponível da representação política. De outro, assume função das mais críticas da reprodução da relação capitalista que nenhum outro poderia fazer em seu lugar, notadamente a gestão da força de trabalho, que sempre ocorre, física, cultural e ideologicamente, no âmbito doméstico.” (Benko, 1999, p.47)

Uma outra questão ainda a ser colocada é o grau de acesso que as sociedades terão aos benefícios produzidos nesta ampliação da produção econômica. Ou seja, o processo de inclusão e exclusão gerados pelo aumento da abertura econômica. Neste sentido, as doutrinas pró-capitalistas sustentam que o pequeno grupo de nações que estabelece o padrão de riqueza de economia mundial é um “clube” aberto, pronto a admitir qualquer nação ou região que prove seu valor mediante políticas e esforços adequados de desenvolvimento econômico. Na realidade, apenas alguns poucos países conseguiram a ascensão almejada, mantendo-se uma desigualdade acentuada entre os países e nações (Arrighi, 1995).

Há várias disputas e concorrências acontecendo entre os países de centro, no entanto, parece existir um alinhamento tácito de posição quanto ao papel que querem reservar aos países da periferia: que estes abram à concorrência externa e à aplicação dos capitais

produtivos e especulativos dos países centrais, sem a devida reciprocidade (Mello, 1997). Os mais ofensivos com esta lógica unilateral são os EUA, que conseguem impor-se como potência hegemônica porque têm vantagens estáveis por se tratarem da maior potência industrial do mundo, terem um dos maiores mercados internos e serem a liderança de equilíbrio do mundo, pela estrutura militar e pela moeda ainda fortalecida. Ainda assim, protegem setores econômicos considerados estratégicos, restringindo o acesso ao mercado interno de produtos externos similares e subsidiando as exportações. Desta forma, os EUA conseguem exercer, de alguma forma, o poder regulador e protetor da sua economia em escala internacional, semelhante ao que historicamente os estados nacionais exerciam em escala nacional (Tavares, 1997).

A teoria econômica que orienta a internacionalização é o Liberalismo. No entanto, o liberalismo, na sua origem, baseava-se no princípio da soberania nacional ou, ao menos, tomava-o como parâmetro para as concorrências. O neoliberalismo, contudo, altera esta referência, deslocando as possibilidades de soberania das nacionalidades para as organizações, corporações e outras entidades de âmbito global, onde a soberania não tem um elo restritivo de território e, portanto, torna-se inoperativo ou inexistente. Soberania e neoliberalismo, desta maneira, se negam mutuamente, na medida em que a primeira afirma direitos e interesses dos integrantes de um território e, por isso, restringe a liberdade de mercado, pelo menos até o limite do direito do território, enquanto que o segundo desconhece a legitimidade do próprio território (Ianni, 1996b).

“A maioria dos centros de decisão estratégica e de pesquisa e desenvolvimento das corporações transnacionais localiza-se nos países desenvolvidos. Os primeiros, em metrópoles globais como Nova York, Londres e Tóquio; e os segundos, em localidades onde há concentração de mão-de-obra qualificada, em geral nas proximidades de centros de pesquisa ou universidades politécnicas. A já mencionada dialética exclusão versus inclusão afeta indivíduos, mas também territórios. Os espaços que não são funcionais à nova lógica sistêmica não conseguem se inserir na economia mundial” (Dupas, 1999, 47).

Dessa forma, evidencia-se um processo de desterritorialização, sob o ponto de vista geográfico, econômico e social, conforme se frisou no tópico anterior. Isto ocorre, fundamentalmente, pela tentativa de extensão da vontade e poder exógeno sobre os diversos territórios, limitando-lhes a soberania.

Neste contexto, as noções de Estado, soberania e funções públicas, nas suas históricas acepções, são de fato modificadas. Há organizações econômicas, políticas, culturais e sociais internacionais públicas e privadas, com atuação nas mais diversas áreas, cumprindo funções que eram tidas como as do Estado-nação. Aos poucos, algumas dessas prerrogativas aparecem nas decisões e atividades de empresas multinacionais e organizações multilaterais, ou seja, funções e instâncias que eram tradicional e reconhecidamente localizados nos países, não são mais, desterritorializando-se. Assim, o que era eminentemente público, passa a ser em grande parte privado. Com isso, mais do que nunca, as desigualdades sociais, econômicas políticas e culturais tendem a ser lançadas em escala mundial. O mesmo processo que globaliza, que desenvolve a interdependência, a integração e a dinamização das sociedades nacionais, produz a ampliação das desigualdades, das tensões e dos antagonismos. O mesmo processo que debilita o Estado-nação, ou redefine as condições de sua soberania, provoca o desenvolvimento de diversidades, desigualdades e contradições, em escala regional, nacional e mundial, evidenciando, portanto, a face 'perversa' da desterritorialização (Ianni,1998).

Essa nova dinâmica e condição é o que Ianni (1996a) chama de 'economia-mundo', pois em todos os níveis e escalas, e em decorrência a sociedade, a economia é atingida pelas transformações em curso, impossibilitando sua desconsideração. O autor também entende que em todas as escalas, seja de alcance regional, seja de alcance global, a sociedade continuará a articular-se com base no Estado-nação, com algum nível de soberania, pois

“a superestrutura da economia-mundo capitalista é um sistema de estados interdependentes, sistema esse no qual as estruturas políticas denominadas ‘Estados soberanos’ são legitimadas e delimitadas. Longe de significar total autonomia decisória, o termo ‘soberania’ na realidade implica uma autonomia formal, combinada com limitações reais desta autonomia, o que é implementado simultaneamente pelas regras explícitas e implícitas do sistema de Estados interdependentes e pelo poder de outros Estados do sistema . Nenhum Estado no sistema, nem mesmo o mais poderoso em dado momento, é totalmente autônomo, mas obviamente alguns desfrutam de maior autonomia que outros” (Wallerstein, *apud*: Ianni, 1996b, p. 33 e 34)

No entanto, a dinâmica do mercado subordina progressivamente os Estados-nação aos movimentos e as articulações do capital. Isto acontece independentemente dos países serem de capitalismo dependente, associado ou dominante. Em todos os aparelhos estatais, passam-se a ter também agências de economia política mundial que se dobram, freqüentemente, às exigências das relações, processos e estruturas que articulam a sociedade global (Ianni, 1996b). É o que se classificou anteriormente como o Estado enquanto correia de transmissão de um sistema produtivo e a implantação do que Naisbitt e Aburdene (1990) chamam de estilo de vida global. No entanto, as estruturas nacionais, bem como, as instituições sociais locais continuarão exercendo um papel aglutinador e de sociabilização dos indivíduos, servindo como os afirmadores e formadores das diferenças locais. No campo do desenvolvimento econômico, um conjunto de novos desafios e perspectivas se colocam para as micro, pequenas e médias empresas organizadas e enraizadas regional e setorialmente como possibilidade de dinamização das economias locais. Esta questão do desenvolvimento local é analisado no próximo tópico.

2.2.2 - As Perspectivas do Desenvolvimento Industrial Local e Regional

O processo de mundialização das relações econômicas, sociais, políticas e culturais, descrito nos tópicos anteriores, representa uma ameaça à sobrevivência das regiões como identidades e dinâmicas particulares, pela busca da homogeneização do mundo. Ao

mesmo tempo, neste processo, os lugares são reafirmados como os espaços estratégicos de análise social e de perspectivas do desenvolvimento econômico. Não se trata de um paradoxo, mas daquilo que Bobbio (1995) entende como síntese de um processo, cujos antagonismos não se excluem, mas se pressupõem como uma totalidade dialética. Nesta perspectiva, buscar-se-á entender melhor, neste tópico, essa interação e essa perspectiva do desenvolvimento local e regional como promoção da descentralização econômica e inovação produtiva.

O processo de desenvolvimento em curso é caracterizado por Becker (2000, p.11) como resultado da síntese de dois processos que são, ao mesmo tempo, contraditórios e complementares. Um é a transnacionalização dos espaços econômicos ou 'a globalização', o que ele classifica como a direção econômico-corporativa do desenvolvimento do mundo, que é a hegemonia exercida de fora para dentro e de acordo com os interesses transnacionalizados e financeirizados. O outro processo, segundo o autor, é a regionalização dos espaços sociais ou 'a localização', que ele considera a antítese daquele processo, por ser a reação sócio-ambiental do desenvolvimento; "uma contra-hegemonia exercida de dentro para fora e de acordo com os interesses sociais e ambientais dos agentes do desenvolvimento do lugar".

Por outro lado, Benko (1998, p. 54 e 55) entende o atual contexto econômico como sendo um mosaico de economias regionais em interação.

“De um lado, a economia global pode ser vista como um mosaico de sistemas de produção regionais especializados, possuindo cada qual sua própria rede densa de acordos de trocas, no interior da região, e um funcionamento específico do mercado local do trabalho. De outro, o mesmo mosaico se insere no entrelace planetário de ligações interindustriais, de fluxos de investimentos e de migrações de população. Ao nível global, disposições institucionais coercitivas - a empresa multinacional, um sistema nascente de *sous-traitance* ao nível internacional, alianças estratégicas interfirmas, acordos internacionais etc. - têm um relevante papel de mediação. O Estado-nação continua sendo um elemento significativo dessa estrutura das atividades de produção; no entanto, ele é certamente cada vez menos autárquico, no plano econômico, em razão da internacionalização das estruturas de produção (que fazem pesar coações cada vez mais onerosas sobre a política macroeconômica nacional) e o crescente papel das organizações internacionais (nas quais as nações abandonam parte de sua soberania em favor de uma coordenação em níveis territoriais mais elevados). É à luz dessas evoluções que se impõe a noção do sistema global como um mosaico de economias regionais (e não apenas uma justaposição de economias nacionais).

As duas definições apontam para a interação entre o local e o global numa dinâmica conflitiva e de mútua determinação. Isto inspira duas questões que, de alguma forma, permearam o debate nos tópicos anteriores e que merecem um aprofundamento: (1) a dúvida sobre o grau de materialidade e de localização do capital; e, (2) a dúvida sobre o grau de determinação das regiões pela dinâmica global.

Estas questões têm tido interpretações divergentes entre os autores. No entender de Ianni (1996b), a mundialização faz com que o capital tenha um desenraizamento territorial e uma circulação mundializada em grande escala e em operações basicamente eletrônicas, o que lhe confere uma condição grande de simbolismo e imaterialidade. Neste sentido, o autor entende que a localização do capital é relativizada, pois se mantém em permanente movimento, flutuando sobre os diversos espaços. Da mesma forma, Ianni (1998) afirma que a autonomia econômica nacional e regional está impossibilitada, porque as relações econômicas em todas as organizações e sociedades estão sujeitas às determinações globais, devido à internacionalização dos processos decisórios, localizados em metrópoles globais. Com isso, o autor entende que o motor do crescimento e do desenvolvimento deixou de ser a dinâmica ou o mercado interno, como era nas experiências de capitalismo nacional, para tornar-se a integração na economia internacional, cujos efeitos e sinergia são gerados pela interdependência global.

Entretanto, segundo Fiori (1997), a condição globalizada é apenas do capital financeiro e, principalmente, do capital especulativo, que tem fluxo de circulação rápida em nível planetário. Para o autor, esta parcela do capital influencia significativamente sobre as atividades produtivas, sobretudo, das grandes empresas pela capacidade de incidência sobre o valor do seu capital no mercado de ações. Pode, inclusive, pela sua volatilidade, oferecer riscos a economias de países e regiões pelo seu total desenraizamento. Por isso, entende o

autor, que as economias locais e nacionais devem buscar o máximo de autonomia em relação a este movimento de capital, através do lastreamento do capital em atividades produtivas. As atividades produtivas, ao contrário das especulativas, conforme Fiori (1999), mesmo quando têm alcance global, mantêm vínculo localizacional e são influenciadas pelos fatores de origem e pelos fatores de novas localizações ou realocações. Estes fatores são econômicos, políticos, sociais, culturais e de infra-estrutura, o que pode ser o indício do processo de re-territorialização.

O desenvolvimento de países com grande extensão e recursos naturais não explorados, como o Brasil, segundo Furtado (1999), deve dar-se a partir do fortalecimento do mercado interno e da produção local. O autor entende a produção local como a estruturação das cadeias produtivas industriais tradicionais e modernas, com o incremento de tecnologia. A abertura econômica pode ocorrer com a entrada de capital, desde que esta seja articulada com estas cadeias e não signifique a substituição da matriz produtiva existente, como ocorreu em outros processos de industrialização, já mencionados em capítulo anterior. Ou seja, o autor entende que o desenvolvimento passa pelo enraizamento nacional dos empreendimentos e pela fuga da dependência dos fatores externos, principalmente financeiros.

Por outro lado, Boiser (1996) afirma que há um consenso em torno da idéia central de que, para sobreviver, as organizações precisam ter competência e competitividade em mercados unificados dinamicamente em nível mundial. E, para o autor, não se pode ser competitivo com estruturas de decisão e produção centralizadas por que estas carecem da velocidade e a flexibilidade que a dinâmica do comércio e as mudanças tecnológicas exigem. Portanto, segundo o autor, vive-se um processo econômico que afirma o desenvolvimento local e regional como fator de competitividade, com o advento da crise dos modelos fordistas muito rígidos e centralizados.

A mesma perspectiva é também apontada por Benko (1999) que cita os tecnopolos como sistemas produtivos locais onde se empregam formas de produção e gestão alternativas às formas fordistas e que já se consolidam como núcleos fortes da economia francesa, ganhando espaços importantes em economias regionais em vários lugares do mundo. Estes tecnopolos fazem parte de redes tecnoprodutivas com dimensões internacionais e, por isso, constituem-se como pontos de ancoragem para as articulações entre as economias regionais, nacionais e internacionais.⁸ Elas podem, segundo o autor, tornar-se espaços catalisadores na implantação dos regimes de produção e acumulação flexíveis que são a perspectiva de viabilidade no contexto atual. O autor está convencido de que, neste período, a inovação tecnológica é um dos principais motores do desenvolvimento econômico. Para ele, há três campos de experiência onde a dinâmica de inovação tecnológica está se dando fortemente: (1) nas indústrias de alta tecnologia ou nos novos complexos de produção; (2) na economia de serviços dos espaços metropolitanos; e, (3) nas atividades artesanais e nas Pequenas e Médias Empresas (PMEs), principalmente, presentes na Terceira Itália, mas também em outras regiões do mundo.

"O atual ambiente competitivo é caracterizado pela preocupação das empresas em ganhar flexibilidade, aprimorar sua capacitação tecnológica e gerencial, manter o acesso ao mercado e estar em sintonia com as mudanças internacionais. Uma das mais notáveis características dessas mudanças é a crescente importância de relações interfirmas e interinstitucionais. De fato, diferentemente do passado quando as estratégias gerenciais, bem como as políticas governamentais, estavam focadas em nível da empresa ou do setor hoje, devido à enorme pressão que vêm sofrendo para responder rapidamente ao mercado, as empresas já não podem agir isoladamente". (Amato Neto, 2000, p.20)

Contudo, o desenvolvimento regional é também apontado como um dos principais instrumentos para a superação das desigualdades entre os espaços locais. Estas desigualdades são oriundas da relação entre o capital e os locais que cria espaços de reserva de mão-de-obra

⁸ Os Projetos 'Porta Alegre Tecnópole' e 'Tecnópole à Domicílio' da prefeitura Municipal de Porto Alegre, as 'Incubadoras Tecnológicas' de Universidades do Brasil e os 'Programas de Extensão Empresarial' e 'Incubadoras Empresariais' do Governo do Estado do RS têm inspiração e relação com esta rede internacional, originada na França.

e reservas de mercado para expansão da demanda do capital e das mercadorias dos centros 'superdesenvolvidos'. Essa combinação de reservas é mantida e intensificada através de um sistema de troca desigual ou de transferência geográfica do valor (Soja, 1993, p.131).

"O ponto fundamental é que o capitalismo baseia-se, intrinsecamente, na desigualdades regionais ou espaciais, como meio necessário de sua sobrevivência contínua. A própria existência do capitalismo pressupõe a presença mantenedora e a instrumentalidade vital do desenvolvimento geograficamente desigual. (...) Em todas essas formas de transferência geográfica de valor, o padrão básico é o mesmo, quer seja descrito como parte da centralização e da concentração do capital, ou da dominação do centro sobre a periferia. Parte da produção excedente gerada num local é impedida de ser localmente realizada e acumulada, enquanto o excedente produzido em outro lugar é aumentado (Soja, 1993, p. 132 e 141).

As disparidades regionais são mais ou menos acentuadas, dependendo de vários fatores históricos e geográficos. Nos países subdesenvolvidos, as atividades produtivas mais dinâmicas concentram-se em determinadas regiões que têm fatores normalmente relacionados à infra-estrutura e acesso facilitado ao mercado consumidor. No caso brasileiro, a produção, historicamente, se voltou para a mercado internacional e, por isso, concentrou as atividades industriais e comerciais em regiões litorâneas, que também atraíram os fluxos migratórios, formando os grandes aglomerados urbanos. Essa tendência de concentração econômica e populacional se deu também no RS, conforme veremos no próximo tópico. Segundo Dupas (1999, p. 49), as megacidades ou metrópoles globais formam hoje os nós mais contrastantes das diferenças espaciais da sociedade em globalização, pois concentram as funções superiores de direção, produção e gestão de toda economia do planeta, mas controlam também os meios de comunicação social e, através deles, o poder da política real e a capacidade simbólica de criar e difundir mensagens. Para o autor, as metrópoles são os centros da dinamização e inovação econômica, tecnológica e social dos seus países e em nível global, pois são pontos de conexão com redes globais de todo tipo. "Essas megacidades conectam, ao sistema global, enormes segmentos da população humana, funcionando como ímãs para seu entorno, sejam em seus países ou na região nas quais estão situadas" (Dupas, 1999, p.48).

O desenvolvimento diferenciado da produção sobre o espaço, tende a maximizar vantagens locais específicas a cada produção e suscita a expansão de redes de circulação com o aparecimento de novos sistemas viários, bem como, a criação de outros elementos de infraestrutura e logística regional. Desta forma, regiões economicamente dinâmicas tendem a ampliar sua dinamicidade pela criação de novas condições e vantagens comparativas a outras, seja pelas condições e serviços de apoio direto nas atividades produtivas, seja pelas inovações no ambiente e na infra-estrutura (Corrêa, 1997). É o que acontece nos *Clusters*⁹ em vários lugares do mundo, nos Distritos Industriais Italianos e, mais recentemente, com os processos de organização e dinamização dos Sistemas Locais de Produção (SLPs) do Rio Grande do Sul, como se analisa no tópico seguinte.

"Assim, a penetração capitalista desigual e as formas que o capitalismo assume geram regiões com específicos padrões de densidade de população, nível de renda e sua distribuição, de manutenção de padrões culturais tradicionais, bem como o aparecimento de um sistema viário específico e a manutenção ou aparecimento de estruturas comerciais apropriadas" (Corrêa, 1997, p.28).

Os espaços produtivos são também fortemente influenciados pela reorganização produtiva de grandes corporações, que, ao mesmo tempo que concentram mais atividades e volumes de produção, são forçadas pelo mercado a uma maior flexibilidade e inovação. Isto cria, segundo Dupas (1999, p. 40), uma onda de fragmentação produtiva, através da terceirização, de franquias e outras modalidades. Isto permite a viabilização de uma grande quantidade de empresas menores com o papel de alimentar a cadeia produtiva central com custos mais baixos do que a produção própria. Contudo, "tanto na sua tendência de concentrar como na de fragmentar, a competição opera como o motor seletivo desse processo." Desta forma, no cenário vigente, o papel das pequenas e médias empresas é importante na qualificação das cadeias, contudo, são basicamente subordinadas às decisões estratégicas das grandes corporações que hegemonizam as cadeias e limitam ou acabam com a autonomia

⁹ O termo Cluster é usado por Amato Neto (2000) e outros autores para identificar arranjos produtivos e organizativos de pequenas e médias empresas dentro das cadeias produtivas, regionalmente concentradas ou não.

decisória destas empresas. Processo semelhante acontece com as regiões quando alicerçam seu desenvolvimento em restrito número de grandes empresas âncoras, ou pior quando fica restrito basicamente à dinâmica dada por uma empresa ou corporação.

Do ponto de vista do capital, a descentralização pode inserir-se no processo de ampliação da rentabilidade e da capitalização. No caso de empreendimentos comerciais, a competição entre elas leva à procura de uma localização mais acessível ao mercado consumidor e espacialmente disperso. A descentralização minimiza a competição e facilita a reprodução do capital. Mais ainda, através da descentralização verifica-se a expansão dos negócios localizados em áreas centrais para áreas não centrais, ocasionando, muitas vezes, o desaparecimento de empresas locais. Desse modo, a cidade reproduz internamente a expansão, domínio e dinâmica verificada na economia planetária. No caso dos empreendimentos industriais, na atualidade, além das vantagens da nova localização, as operações de descentralização podem maximizar lucros pela minimização dos custos de instalação, na medida em que parte ou toda ela é paga pela comunidade, através de incentivos públicos na disputa pela sua localização (Corrêa, 1997).

Entretanto, a questão do desenvolvimento regional não deve ser vista na ótica da descentralização produtiva das grandes corporações porque esta é a lógica do desenvolvimento exógeno e dependente dos movimentos decisórios externos às regiões. Mesmo que as regiões sejam fortemente influenciadas pelas relações econômicas internacionalizadas, elas não são reféns deste processo, ao contrário, há uma ação forte da reafirmação dos lugares com suas estratégias de desenvolvimento e a ação e organização empresarial articulada territorialmente, inclusive como possibilidade de competição.

“Na busca de maior eficácia na alocação espacial de investimentos produtivos em sintonia com a elevação do poder de competitividade das empresas, novos arranjos interorganizacionais vêm surgindo em várias partes do mundo. Tais arranjos relacionam-se com novos padrões tanto de localização de investimentos, que rompem com as tradicionais tendências baseadas em critérios convencionais das vantagens competitivas tradicionais de oferta abundante e matérias-primas e de mão-de-obra baratas, como de proximidade com mercado consumidor favorável e outros. (Amato Neto,2000)

Com a organização de arranjos produtivos de forma associada entre pequenas e médias empresas, há melhores condições de operarem em cadeias, geridas de forma cooperativa, vinculando-se a empresas-cliente com quem vão ter uma relação mais vantajosa por estarem associadas e negociarem conjuntamente ou poderem consolidar cadeias produtivas inteiras (Amato Neto, 2000). Neste sentido, as políticas públicas de desenvolvimento podem auxiliar sobremaneira na viabilização da estruturação de cadeias e a inclusão das pequenas e médias empresas (PMEs) nos processos produtivos. Amato Neto (2000, p. 21) afirma que o poder público brasileiro tem uma dívida histórica para ser resgatada, porque

“ao longo da história econômica do Brasil, sabe-se que as políticas públicas, em particular aquelas voltadas ao desenvolvimento industrial e tecnológico, foram elaboradas, pensando-se quase que exclusivamente nos grandes projetos de desenvolvimento (...), negligenciando o potencial e a função das PMEs. Mesmo quando tais políticas foram encaminhadas especialmente para as pequenas, foram as maiores empresas dentro desse grupo que se beneficiaram, entretanto, representam uma base importante na criação de emprego e para melhoria da eficiência de cada cadeia produtiva (Amato Neto, 2000, p.21).

No entanto, a capacidade efetiva de competitividade e eficiência está na superação do isolamento e do individualismo das PMEs, fadadas à dependência e desvantagem concorrencial quando atuam sozinhas e territorialmente desenraizadas.

2.2.3 - O Apoio aos Sistemas Locais de Produção como Alternativa de Desconcentração Industrial no Rio Grande do Sul.

O processo de desenvolvimento do RS, semelhante ao que ocorreu em muitas regiões e países, em particular no Brasil, constituiu profundas desigualdades e desequilíbrios regionais, concentrando as atividades mais dinâmicas da economia, como a indústria, na região Metropolitana de Porto Alegre e na cidade de Caxias do Sul. Em contraste, tem-se um refluxo econômico em umas e estagnação econômica em outras regiões, além de decorrente esvaziamento populacional.

Segundo Moreira e Costa (1995), esta concentração econômica deu-se motivada pela conjugação de dois fatores. Um, está na natureza do mercado, fazendo com que os empreendimentos impulsionadores da economia se localizassem nestes centros pela proximidade litorânea e, o outro fator está nos investimentos públicos em infra-estrutura e incentivo às empresas que foram direcionados privilegiadamente para estas regiões com o propósito de desenvolvê-las. Estes fatores certamente contribuíram muito para a constituição desta realidade. Entretanto, existe toda uma composição complexa de fatores econômicos e culturais que compõe a mobilização e dinamização maior destas regiões, conforme já se salientou anteriormente e frisa-se na análise do FUNDOPEM, no capítulo 04.

Dentre os principais efeitos causados pela concentração geográfica da economia, está o processo do fluxo migratório e a concentração populacional em alguns centros urbanos (Moreira e Costa, 1995). Os dados do quadro 1 mostram a intensidade da modificação do eixo de concentração populacional a partir da metade do século XX, intensificando-se na década de sessenta e setenta. Dos dez municípios gaúchos de maior população em 1940, apenas Porto Alegre pertencia àquela que hoje é configurada como a região metropolitana. Já 20 anos depois, em 1960, três faziam parte; em 1980, cinco dos dez municípios mais populosos do Estado estão na região Metropolitana; e, no censo de 2000 já são seis: Porto Alegre, Canoas, Novo Hamburgo, Gravataí, Viamão e São Leopoldo.

Quadro 01:

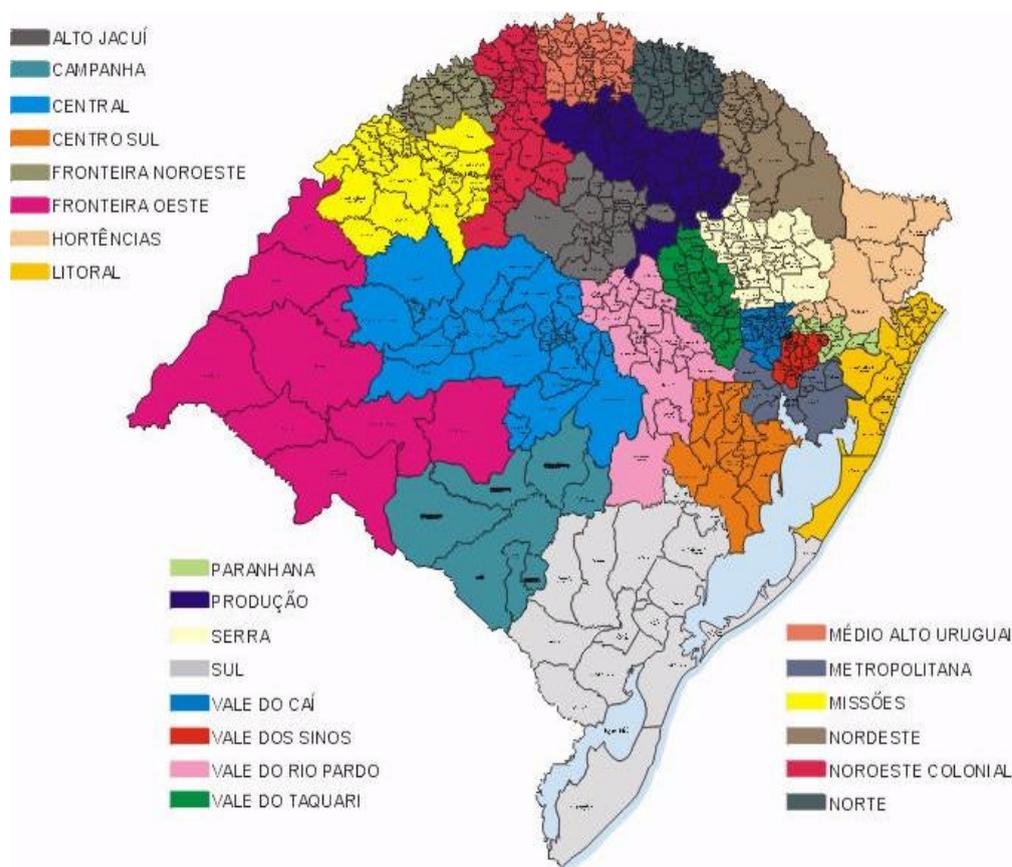
População dos municípios mais populosos do Rio Grande do Sul (1920-2000)

	1920		1940		1960		1980		2000
P. Alegre	74.297	P. Alegre	272.232	P. Alegre	617.629	P. Alegre	1.125.477	P. Alegre	1.359.932
P. Fundo	50.878	Palmeira	107.390	Pelotas	121.280	Pelotas	259.950	Cax.d Sul	360.207
Pelotas	40.710	J.Bonifác	107.035	Canoas	95.401	Cax.d Sul	220.566	Pelotas	320.471
Soledade	38.690	Pelotas	104.553	R. Grande	83.189	Canoas	220.448	Canoas	305.711
Cachoeira	37.098	S. Rosa	84.528	S. Maria	78.682	S. Maria	181.579	S Maria	243.392
Palmeira	36.819	Cachoeira	83.729	Cax.d Sul	60.607	R. Grande	146.115	N.Hamb.	236.037
S.Ángelo	33.042	P. Fundo	80.138	Uruguiaia	48.358	N. Hamb	136.503	Gravataí	232.447
S. Maria	32.951	S. Maria	75.597	Bagé	47.930	P. Fundo	121.156	Viamão	226.669
Erechim	30.641	Soledade	70.279	P. Fundo	47.299	Viamão	117.657	S.Leopold	193.403
S.A.Patr.	29.775	S. Ángelo	68.829	S. Leopold	41.023	Gravataí	107.438	R.Grande	186.755
Total/ RS	2,1milhões		3,3milhões		5,3milhões		7,7milhões		10,1milhõe

Fonte: Dados censitários do IBGE, Relatórios de 2000.

Para compreender melhor esta realidade, torna-se necessário a adoção de uma divisão regional do Estado para efeitos comparativos, embora admitir-se que o ato divisório dos territórios ser autoritário, como manifestado em tópico anterior. De acordo com Mesquita (1984), o Rio Grande do Sul teve, no decorrer da sua história, diversas divisões regionais para fins de gestão pública, várias delas vigorando ao mesmo tempo para órgãos diferentes do governo estadual. Para este trabalho, adota-se a divisão hegemonicamente usada no período mais recente: a dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento - COREDEs. Estes foram criados e implantados no início da década de 1990, foram instituídos formalmente através do Decreto 35.764, de 28 de dezembro de 1994, delimitando em 22 regiões o território do Estado, conforme pode ser visto na figura 01.

Figura 01: Regiões dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento



Fonte: Governo do Estado, SCP, 1999.

Os critérios adotados para esta divisão foram de identidade sócio-econômica e a referência em cidades-pólo, como centros articuladores e aglutinadores das regiões. No entanto, o próprio governo que criou esta divisão não a adotou nas suas estruturas regionais, que continuaram tendo cada uma delas sua própria área de abrangência. Isto só se deu a partir de 1999, quando o governo implantou o Orçamento Participativo e os Centros Regionais de Desenvolvimento, Trabalho e Renda, usando a mesma divisão regional dos COREDEs. Assim, gradativamente todos os seus órgãos passam a se organizar em áreas de abrangência que têm esta referência. Esta também é a área de referência para o estabelecimento das mesoregiões de desenvolvimento por parte do governo federal no RS. O mesmo acontece com o Fórum Democrático nas suas articulações estaduais e regionais, com um conjunto de recentes estudos e análises econômicas e sociais feitas por institutos e universidades. Dessa forma, acredita-se ter nesta divisão regional, não a unanimidade, mas a referência da maioria das organizações do Estado e, por tratar-se da referência de articulação e mobilização política, contribui para criar um senso de pertencimento, de territorialidade na população e suas organizações.

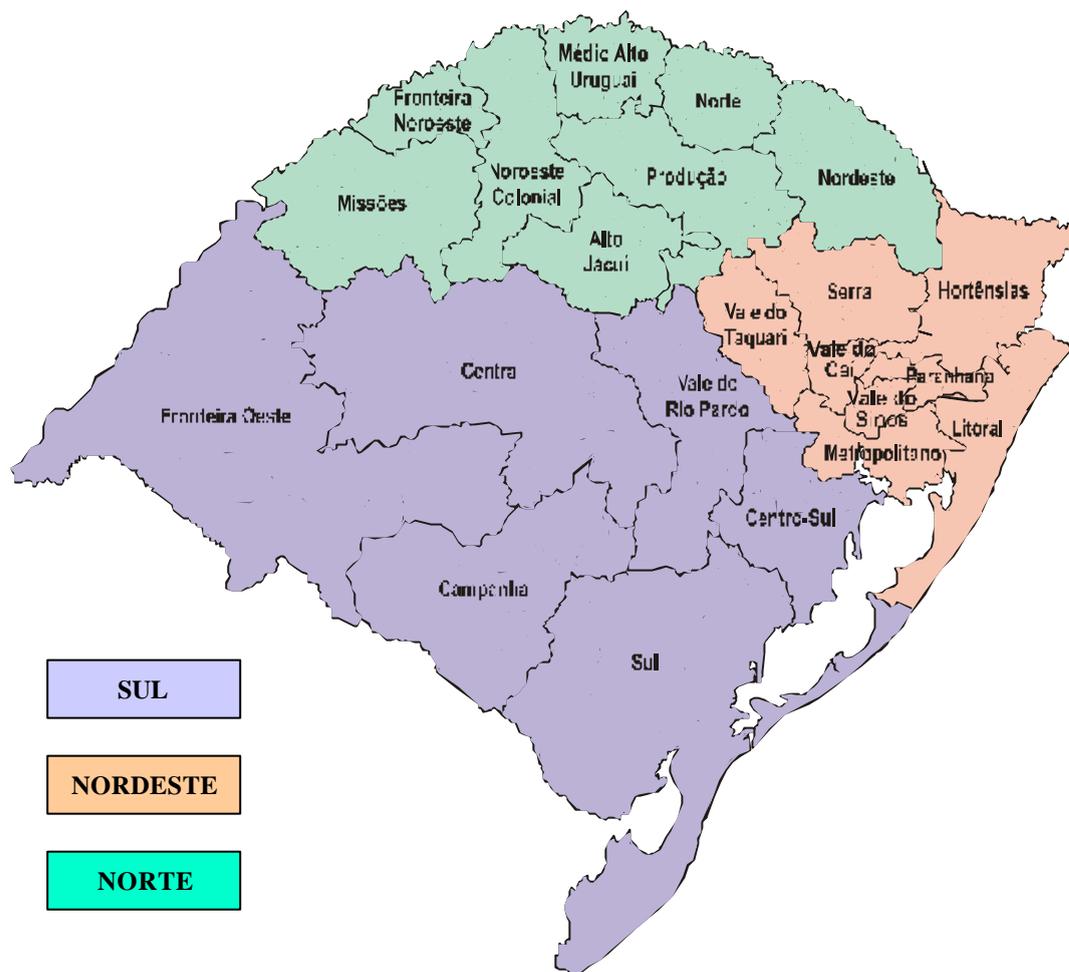
A Fundação de Economia e Estatística - FEE, baseado na divisão regional dos COREDEs e buscando acompanhar os traços históricos da configuração espacial da economia, distingue três macro-regiões, conforme a figura 02.

“A primeira delas, por ordem cronológica de formação histórica, é o Sul, predominantemente agrário, constituído, de forma aproximada, pelas áreas situadas abaixo da linha leste-oeste formada pelos vales dos rios Jacuí e Ibicuí, onde predominam a grande propriedade, a pecuária e a lavoura do arroz;

A Segunda é o Norte, também predominantemente agrário –que compreende, 'grosso modo', a área do Planalto – caracterizado pela pequena e média propriedade. Trata-se de uma região heterogênea, onde uma produção inicialmente muito diversificada cedeu espaço, em muitas áreas, nas últimas décadas, para as lavouras mecanizadas do trigo e da soja

A última é o Nordeste industrializado, constituído pelo eixo Porto Alegre – Caxias do Sul e por áreas no seu entorno, onde a partir do início do século começou a implantar-se um parque industrial diversificado que rapidamente suplantou a agricultura e assumiu papel hegemônico como base da economia local” (Governo do Estado RS, 1998a, p. 08).

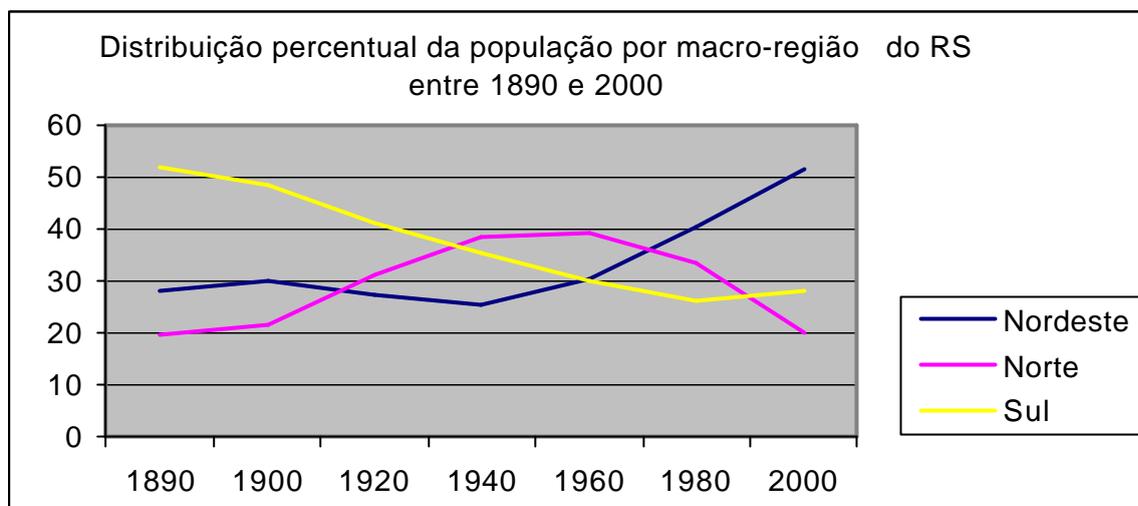
Figura 02: Macro-regiões do Rio Grande do Sul



Fonte: FEE (*apud*: Governo do Estado, 1998a)

Esta divisão macro-regional expressa evidentemente menor identidade interna, pela sua grande diversidade, mas permite visualizar a diversidade externa por que agrupa nestas áreas processos históricos e realidades de desenvolvimento distintos. Entretanto, partes específicas destas regiões identificam-se mais com a história de outras regiões, integradas pela sua localização geográfica. São exemplos desta realidade, a cidade de Santa Cruz que, pela sua história, cultura e dinamicidade, se enquadraria melhor na Macro-região Nordeste e parte da região do COREDE Nordeste se enquadraria melhor na Macro-região Sul, pelas mesmas razões. Contudo, apesar das suas incorreções, acredita-se que esta divisão é legitimada pelas mobilizações inter-regionais e serve bem como referência comparativa para este trabalho, no qual se quer identificar a concentração geográfica dos recursos do FUNDOPEM.

A lógica descrita no início deste tópico pode ser melhor visualizada quando se adota o comparativo em escala macro-regional. Os dados da figura 03 ilustram bem o processo de gradativa concentração populacional na macro-região Nordeste, no decorrer da segunda metade do século XX. Esta concentração ocorreu, principalmente pelo fluxo migratório para as cidades próximas de Porto Alegre, ampliando um cinturão metropolitano, formado por uma urbanização extremamente acelerada e atropelada. Decorrem deste processo um conjunto de problemas de infra-estrutura, de acesso a trabalho e a serviços básicos de cidadania, como educação, saúde, transporte, dentre outros. Configura também uma vida urbana de baixo enraizamento social e cultural da maioria das populações, formada pela mesclagem dos descendentes do lugar em algumas gerações e por pessoas oriundas das mais diversas realidades, formando a maioria da população em algumas cidades (Governo do Estado, 1998b). O desenraizamento com a região é manifestado nos processos eleitorais, quando milhares de cidadãos se deslocam para decidir as eleições em seus municípios de origem, ao invés de envolverem-se com a vida política da sua cidade. Este processo tem gerado a mobilização de entidades da região do Vale dos Sinos no sentido de construir um processo de auto-identificação regional desta diversidade social com frágil vínculo local. Vínculo este considerado fundamental por Moreira (1998), Boiser (1997) e outros para a sociabilidade equilibrada, além de ser considerado o elemento central para o sucesso da experiência de desenvolvimento local da Terceira Itália, que segundo Raud (1999) alicerça-se na cultura milenar daquela região.

Figura 03:

Fonte: Dados censitários do IBGE

O esvaziamento populacional foi relativamente maior na macro-região Sul, que teve no final do século XIX mais da metade da população do Estado, diminuindo sua participação para 28,34% no final do século seguinte. Ocasionado, principalmente, pelos problemas estruturais da economia, o esvaziamento produz um conjunto de fatores sócio-culturais desfavoráveis ao desenvolvimento, entre eles, o sentimento de inferioridade e dependência que joga a expectativa de solução dos problemas para fora do seu território. Este sentimento reforça-se pelos históricos laços coronelistas desenvolvidos política, social e culturalmente pelo latifúndio em várias regiões (Governo do Estado, 1998a).

A macro-região Norte teve seu ápice de concentração populacional na metade do século XX, quando a agricultura familiar diversificada encontrava-se no auge do desenvolvimento e consolidavam-se um conjunto de pequenos e médios centros urbanos com atividades industriais e comerciais vinculados com esta agricultura. Esta macro-região participava com 38,76% da população do Estado, em 1940. Ela aumentou seu percentual, em 1960, para 39,23% , sofrendo a partir daí um profundo esvaziamento ocasionado pelo êxodo rural e regional com grandes fluxos migratórios para outros estados da federação, para o

Paraguai, em busca de novas fronteiras agrícolas e para a região metropolitana em busca de trabalho urbano. A macro-região Norte encerra o século XX com o menor percentual relativo, ou seja, 20,02% da população do Estado. Na realidade, as regiões da macro-região Norte também sofrem o sentimento de desestruturação produtiva e social com um crescente sentimento de apatia e impotência diante da relativa falta de dinamicidade da economia e poucas expectativas de oportunidades de trabalho e empreendimentos.

Dentre os principais fatores que ocasionaram o perfil de desenvolvimento do Estado está o padrão de distribuição diferenciada das terras e as atividades produtivas e sociais que dela decorreram. O acesso à propriedade da terra foi predominantemente por grandes extensões para o cultivo extensivo na macro-região Sul. Nas pequenas extensões a predominância foi para o cultivo intensivo, feito majoritariamente com trabalho de imigrantes europeus, nas demais regiões (Governo do Estado, 1998a).

O assentamento dos imigrantes teve maior incidência nas macro-regiões Nordeste e Norte, com forte influência sobre a dinâmica econômica destas regiões. No Nordeste, o processo se deu na primeira fase, que se estendeu por quase todo século XIX, com a vinda de imigrantes de países europeus. Na macro-região Norte, deu-se durante a segunda fase, iniciando no final do século XIX e estendendo-se até a segunda década do século XX, com imigrantes das colônias da primeira fase e novos imigrantes europeus. Já na macro-região Sul, embora com bem menor intensidade e com menos incidência sobre a estruturação econômica regional, houve também assentamentos, principalmente, em Santa Cruz do Sul, São Lourenço e Pelotas (Governo do Estado, 1998b).

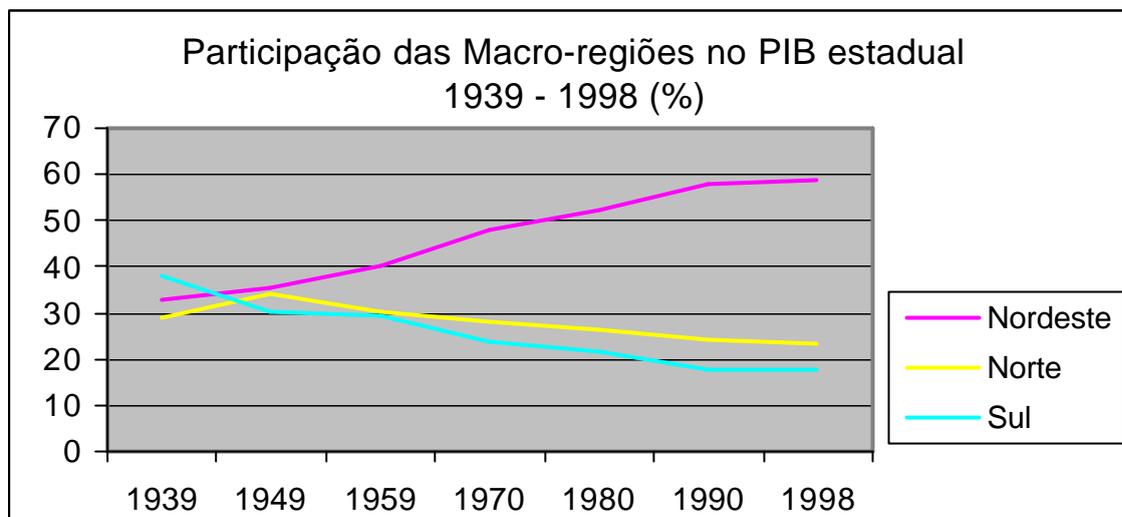
O segundo processo gerador de migrações internas deriva da gradativa concentração geográfica do crescimento industrial. A expansão manufatureira no Estado, ao longo das últimas décadas, apresentou um padrão onde despontou o eixo Porto Alegre - Caxias do Sul e as áreas que lhe são mais próximas. Isto contribuiu para atrair migrantes que

buscavam os empregos gerados, direta ou indiretamente, pelo crescimento industrial, fazendo com que, a partir de 1940, aumentasse de forma expressiva a participação da macro-região Nordeste no total da população estadual, passando de 25,57% , nesse ano, para 40,21% , em 1980, e para 51,64%, no censo de 2000.

A expansão da fronteira agrícola foi o fator predominante na formação demográfica da macro-região Norte. Até 1950, houve um fluxo imigratório interno e externo, constituindo nela uma economia baseada na agricultura familiar diversificada. Nas décadas seguintes, foi introduzida a modernização do campo com forte mecanização das atividades produtivas e a especialização da produção, liberando grande quantidade de força de trabalho. Em algumas cidades, desenvolveram-se processos de industrialização diretamente vinculada à base de produção primária da região, seja através do processamento de produtos agrícolas locais, seja pela produção de insumos, máquinas e implementos para a lavoura. Esta indústria atingiu pólos significativos de dinamização da economia, como é a indústria do setor metal-mecânico de máquinas e implementos agrícolas da região Noroeste (Governo do Estado, 1998b).

O que já se falou em termos de concentração produtiva na macro-região Nordeste pode ser melhor analisado através dos dados da participação das macro-regiões no Produto Interno Bruto (PIB) do Estado, manifestados na figura 04. Estes indicam o processo de gradativa concentração regional da economia gaúcha, ocorrido no decorrer do século XX. De 1939 a 1994, o PIB da macro-região Nordeste cresceu de 33,03% para 57,99% do total do PIB estadual. As demais macro-regiões tiveram uma queda na participação do PIB geral: a macro-região Norte passou de 28,65% para 24,63% e a macro-região Sul passou de 38,33% para 17,39%.

Figura 04



Fonte: FEE (*apud* Governo do Estado, 1998a).

Este processo de reorganização do espaço urbano industrial ocorreu, num primeiro momento, de forma espontânea por fatores como o mercado e a mobilização social em torno de necessidades e potencialidades produtivas. Mas, num segundo momento, esta foi incentivada pelo poder público estadual e nacional numa estratégia de consolidar, como zonas industriais, os centros urbanos da Grande Porto Alegre e a cidade de Caxias do Sul e as demais regiões em áreas de industrialização periférica destes centros. Neste sentido, foram canalizados os incentivos às empresas e as obras de infra-estrutura (Vieira e Rangel, 1993). No último capítulo deste trabalho, apresentar-se-á a concentração dos recursos do FUNDOPEM, que confirmam a tese dos dois autores, mas no debate dos secretários entrevistados a posição de favorecimento das regiões é negada majoritariamente.

O que existe incontestavelmente é uma grande concentração industrial na macro-região Nordeste e é difícil sustentar que isso teria ocorrido de forma espontânea, porque de fato existem condições de infra-estrutura privilegiadas e canalização dos recursos de incentivos por parte dos governos. A dúvida que se pode manter para debate futuro é o grau de influência que este apoio público diferencial proporcionou. Contudo, dados da FEE (*apud*:

Governo do Estado, 1998a) demonstram que em 1998, 72,12% do PIB industrial do Estado estão concentrados na macro-região Nordeste, enquanto que a macro-região Norte participa com 15,50% e a macro-região Sul com 12,38%, escancarando a concentração industrial do Estado.

Por outro lado, o processo de formação da economia gaúcha, apesar da concentração espacial, conformou uma matriz industrial diversificada, com algum grau de integração entre os setores industriais e destes com o setor primário. Esta matriz industrial é atualmente o segundo maior parque industrial do país, terceiro estado exportador, além de ter conquistado recentemente a posição de segundo pólo comercial do Brasil. Nos anos de 1999 e 2000, a economia do Estado tem tido um dos melhores desempenhos entre os estados da Federação.

Nesta matriz, destacam-se quatro complexos industriais tradicionais, com cadeias semi-completas, cujos segmentos interagem dinâmica e organizadamente entre eles, através das Câmaras Setoriais, com o Governo do Estado. São eles: o metal-mecânico, o agroindustrial, o coureiro-calçadista e o químico-petroquímico. Além destes, o RS tem setores industriais que ainda não se configuram como complexos, pela cadeia produtiva incompleta, mas que têm um bom desempenho produtivo e estão em emergência. São eles: Moveleiro, Informática, Eletro-eletrônica, Pedras Preciosas e Têxtil-vestuário.

"Em alguns casos, estes complexos, originados a partir de aglomerações regionais, cuja dinâmica desenvolveu diversas externalidades, como qualificação da mão-de-obra, integração das cadeias produtivas, redes de comercialização e toda uma cultura regional, assumiram o formato que hoje costuma-se denominar clusters, arranjos produtivos ou Sistemas Locais de Produção. Exemplo disso é o complexo metal-mecânico, que representa mais de 30% do valor da produção industrial do Estado, situado na Serra, com a produção de componentes de automóveis e a produção de máquinas e implementos agrícolas nas regiões Noroeste Colonial e Fronteira Noroeste. Também o Complexo Coureiro-Calçadista, que representa cerca de 6% da produção industrial, situado inicialmente no Vale dos Sinos e que, posteriormente, se estendeu ao Vale do Paranhana, Taquari e Serra. Há exemplos de SLPs, também, no complexo agroalimentar, com fortes raízes na região Sul, assim como, a indústria moveleira, que mais recentemente adquiriu uma significação maior, com raízes que se estendem na região da Serra, na região das Hortênsias e na região Nordeste (Governo do Estado, 2000, p. 02).

Outra característica da matriz produtiva industrial do RS é a predominância de empresas de pequeno e médio porte, com capital predominantemente regional ou nacional. Segundo dados do IBGE, as micro, pequenas e médias empresas gaúchas respondem por 77% da produção industrial do Estado, gerando cerca de 80% dos empregos da indústria.

"Essa elevada participação dos pequenos capitais, apesar de diferenciais negativos em matéria de produtividade e de sua excessiva fragilidade à concorrência internacional, gerou algumas vantagens comparativas importantes. Na verdade, o predomínio de pequenos capitais impeliu a um maior enraizamento local das atividades, a uma maior troca inter e intraindustrial, a uma melhor distribuição da renda estadual, tendo inclusive gerado pequenas empresas tecnologicamente avançadas que estabelecem vínculos de cooperação e de comercialização nacional e internacional" (Governo do Estado, 2000, p. 04).

Ainda, em termos de caracterização dos SLPs do RS, percebe-se a coincidência de setores e perfis das empresas com as experiências exitosas de desenvolvimento regional. É o caso da Terceira Itália. Sua estrutura de economia está também baseada nas pequenas e médias empresas, com distribuição concentrada no território. Os setores da economia que se destacam são, aproximadamente, os mesmos que despontam na economia do RS: calçados, têxtil, metalúrgico, moveleiro, cerâmico, alimentos, máquinas e implementos agrícolas, máquinas em geral para os setores industriais. Além da coincidência de uma agricultura familiar forte e integrada com os setores industriais, o que caracteriza parte da agricultura do RS (Raud, 1999). Estes setores produtivos na Terceira Itália possuem alto grau de especialização, de cooperação, de aperfeiçoamento tecnológico, de capacitação produtiva e de gestão, que são as questões apontadas como os grandes desafios das PMEs de modo geral no Brasil (Cocco, Urani, Galvão, 1999) e pelos diagnósticos dos setores industriais e dos SLPs no RS.

Neste sentido, o perfil da economia industrial do Estado aponta para um elevado potencial de desenvolvimento da matriz produtiva que têm setores fortes e com capacidade para inserção nacional e internacional.

"No entanto, não é possível ignorar que o processo acelerado de concentração industrial e as sucessivas políticas de abertura de mercado e de abandono dos chamados "setores tradicionais", levou a uma situação de redução da competitividade das empresas de menor porte, ao desemprego e a ampliação das diferenças tecnológicas entre os capitais locais com os novos capitais entrantes, exceção feita a algumas empresas gaúchas que, individualmente, assumem expressão internacional. Esta situação exige uma ação forte do poder público e dos diversos agentes envolvidos como forma de recuperar, fortalecer e promover as potencialidades locais de desenvolvimento, como nos casos em que há características de SLPs" (Governo do Estado, 2000, p.09).

Neste contexto, coloca-se o debate sobre o FUNDOPEM e o papel que historicamente desempenhou na economia do Estado como um dos principais instrumentos públicos de fomento à industrialização. Busca-se analisar como as estratégias de desenvolvimento são compreendidas e traduzidas em critérios de enquadramento de empresas na execução do FUNDOPEM. Neste sentido, torna-se necessário recorrer à teoria das Representações Sociais como apoio teórico-metodológico na análise das manifestações dos entrevistados. Esta teoria analisa-se preliminarmente no próximo tópico.

2.3 - As Representações Sociais como apoio teórico-metodológico

A temática da presente pesquisa trata de elementos centrais da realidade social, a questão do desenvolvimento ligado à questão da territorialidade e às políticas públicas. Como tal, inscreve-se no cerne da polêmica científica e na sensibilidade do senso comum e precisa ser compreendida como tal, que trata de um objeto essencialmente histórico, ou seja, de e em construção social.

A realidade social é caracterizada por Luckmann (1990) como sendo objetiva e subjetiva ao mesmo tempo. Ou seja, a sociedade é produto e produtora de si mesma. E, para compreendê-la, as ciências sociais precisam fazer construções teóricas e metodológicas que englobem a complexidade desta realidade. No mesmo sentido, Gramsci (1998) manifesta que

as pessoas são uma síntese histórica e a história é um processo em devir, que é resultado das promessas das gerações passadas e das gerações futuras. Desta maneira, compreende-se as sociedades constituídas de grupos sociais mutáveis, organizados em instituições, cujas leis, visões de mundo são provisórias porque estão em constante dinamismo e potencialmente tudo está para ser transformado.

Como consequência desta historicidade da sociedade, Minayo (2000) entende que as ciências sociais devem se compreender e compreender seu objeto como ele é: detentor de consciência histórica, o que traz consequências metodológicas as quais serão aprofundadas no próximo capítulo. Neste quer-se identificar melhor a relação entre representações sociais e ciência social, baseada na compreensão da historicidade e decorrente consciência histórica da sociedade e das ciências sociais.

Neste sentido, Iasi (1994) afirma que todos os humanos têm consciência histórica, mesmo que de forma inconsciente. Para este autor, a consciência é fruto das relações sociais e ambientais que os indivíduos estabelecem em sociedade. Ou seja, a consciência é uma experiência individual, mas construída e reconstruída coletivamente nas interações sociais. Corroborando com esta visão, Spink e Medrado (1999, p. 49) afirmam que as pessoas vivem

"em um mundo social que tem uma história. Os repertórios interpretativos que nos servem de referência foram histórica e culturalmente constituídos. Trabalhar no nível da produção de sentidos implica retomar também a linha da história, de modo a entender a construção social dos conceitos que utilizamos no *métier* cotidiano de dar sentido ao mundo (Spink e Medrado, 1999, p. 49).

É este o sentido da construção de ciência social a partir da identificação das representações sociais existentes nas sociedades. Estas são compreendidas nas ciências sociais como categorias do pensamento, da ação e de sentido que expressam e explicam a realidade social, justificando-a ou questionando-a (Minayo, 1999). A mediação privilegiada para a compreensão das representações sociais nas ciências é a linguagem. E, segundo Bakhtin (1986) a palavra é o modo mais puro e sensível de relação social e, como tal, é um fenômeno

ideológico por excelência. Cada época e cada grupo social têm seu repertório de formas de discurso, determinadas pelas relações de produção e pela estrutura sócio-política. Portanto, a linguagem é também uma construção histórica essencialmente ligada às representações sociais dos grupos sociais. Neste sentido, através da linguagem, expressa pelos entrevistados neste estudo e presente nos documentos de divulgação analisados, percebe-se a manifestação de indícios das representações sociais da política pública dos distintos governos do período estudado.

Nas palavras de Jodelet (*apud*: Spink1998), as representações sociais, enquanto formas de conhecimento, precisam ser entendidas a partir do contexto que as engendra. A condição de cientificidade dos estudos sociais, baseados na análise das representações sociais, está no fato delas serem estruturas socialmente estruturadas e, como tal, poderem ser captadas por construções metodológicas. Ou, como entende a autora, um indivíduo adulto, inscrito numa situação, numa relação social e cultural definida, tem uma história que é pessoal e é social. Como tal, esse não é um indivíduo que pode ser tomado em consideração pela ciência como isolado. Ao contrário, segundo a autora, as respostas individuais são manifestações de tendências do grupo de pertença e afiliação dos indivíduos. É por isso que nesta pesquisa assume-se que os entrevistados, pelo conhecimento a cerca do problema de pesquisa, são capazes de contribuir para explicitá-lo e, pela condição de pertença a determinados grupos sociais, tendem a expressar associadamente o entendimento que estes grupos têm sobre a temática.

A entrevista é um dos instrumentos metodológicos mais adequados para se identificar as representações sociais. Esta pode ser usada nos mais diferentes contextos, temas e fundamentada em abordagens teórico metodológicas as mais diversas, privilegiando a mais livre e mais clara manifestação possível das compreensões dos entrevistados. A entrevista é o instrumento usado nesta pesquisa com o foco de perceber as diversas

representações que têm os dirigentes políticos e sociais sobre o contexto, a formulação e a execução feita no FUNDOPEM com o objetivo de descentralizar, modernizar e ampliar a atividade industrial no Estado. .

A Teoria das Representações Sociais é uma crítica à natureza individualizante de muitas pesquisas e da concepção de muitas ciências. A realidade tem sua base na pluralidade, pois a produção de significações e da diferença só é possível em relação às fronteiras de um mundo de outros (Farr, 1998). É também o sentido que Dussel (1979) manifesta em relação ao reconhecimento e à edificação permanente da alteridade dos sujeitos que são essencialmente diferentes e esta é condição básica para uma ética social e para a construção do conhecimento real.. As pessoas são diferentes, mas, ao mesmo tempo, são as mesmas, por isso a ação e o discurso tornam-se necessários, pois permitem a experiência da pluralidade e da diversidade entre perspectivas diferentes que podem levar ao entendimento comum ou até ao consenso. Esta é a perspectiva central que se dá neste trabalho ao debate do desenvolvimento compreendido como construção coletiva de diferentes pessoas e diferentes realidades regionais.

"A necessidade de defender a vida em comum, ameaçada hoje pela miséria, pela violência e pela desigualdade, é também a necessidade de recuperar o pensamento, a palavra e a plena possibilidade de construir saberes sociais. Esta é uma necessidade crucial não somente porque sustenta a possibilidade da democracia e da cidadania - onde sujeitos políticos se encontram na ação e no discurso para participar daquela esfera da vida que é comum a todos nós, mas também porque ela aponta para a constituição de vidas individuais que sustentam em si mesmas as conseqüências plenas do fato de que as pessoas vivem umas com as outras e não existe vida humana sem a presença de outros seres humanos" (Jovchelovitch, 1998, p.82 e 83).

Cabe, portanto, no presente estudo compreender os fenômenos sociais como eles são com uma metodologia que abre espaço à interpretação, à emergência dos significados, à esfera simbólica, ao desvelamento das intencionalidades, e isso é possível a partir das representações sociais (Spink, 1998). Neste campo, entram as questões ideológicas, as questões dos valores éticos e morais, as viseira dos preconceitos e, fundamentalmente, as

convicções políticas coletivamente construídas que perpassam a realidade social no qual se constrói o desenvolvimento e as relações sociais nos território sejam locais, sejam globais.

Desta forma, agregou-se uma reflexão que perpassa a compreensão de fundo que se tem nesta pesquisa tanto da essencialidade dos processo sociais, dentre eles o desenvolvimento e as políticas públicas, como também da compreensão de fazer-se-em-ciência enquanto realidade indivisível entre ciência e sociedade.

3. DELINEAMENTO DA PESQUISA E O MÉTODO

Nos tópicos anteriores, objetivou-se a formação de um referencial que servisse como base para responder à pergunta que orienta o presente trabalho, ou seja: como a regionalização esteve presente na formulação e execução do FUNDOPEM? Desta forma, quer-se saber se o FUNDOPEM foi instrumento de descentralização ou de concentração industrial no Estado do Rio Grande do Sul.

No presente capítulo, buscar-se-á apresentar os procedimentos adotados para a investigação do problema e o alcance dos objetivos propostos. Desta forma, far-se-á a apresentação do delineamento da pesquisa, da amostra, da população-alvo, das técnicas de coleta e análise dos dados, das perguntas de pesquisa, da definição dos termos e das categorias analíticas e de algumas das limitações da pesquisa.

3. 1. Pressupostos e Delineamento da Pesquisa

A presente pesquisa insere-se no campo interdisciplinar das ciências sociais. Como tal, apresenta distinções teórico-metodológicas em relação a pesquisas em outros campos das ciências. Segundo Minayo (2000), a diferença fundamental das ciências sociais

está no seu objeto, a sociedade se caracteriza fundamentalmente por ser histórica e por ter consciência histórica. Desta forma, não só o investigador, mas também os seres humanos, os grupos e a sociedade dão significado e intencionalidade a suas ações e suas construções. E, por integrar as relações e a realidade social, existe um vínculo de identidade entre o sujeito e o objeto da investigação, tornando o investigador parte da sua observação.

Os objetos das ciências sociais são essencialmente qualitativos, o que não significa necessariamente que esta não possa valer-se de instrumentos quantitativos para desenvolver suas investigações. A condição qualitativa refere-se mais à natureza do objeto da ciência social: a realidade social. Esta "é o próprio dinamismo da vida individual e coletiva com toda riqueza de significados dela transbordante." E é mais rica do que a capacidade da ciência em captá-la. Por isso, as ciências sociais desenvolvem instrumentos e teorias capazes de aproximar-se ao máximo da realidade, entretanto, compreendendo, seus resultados como incompletos, imperfeitos e insatisfatórios (Minayo, 2000, p. 15).

Contudo, a condição de provisoriedade não tira das ciências sociais o zelo pelo rigor metodológico. Ao contrário, há o consenso de que fazer ciência e fazer-se em ciência é uma atividade fundamentalmente metódica, em que o método científico envolve um conjunto de concepções sobre a natureza, sobre os seres humanos e sobre o próprio conhecimento, além disso, serve de fundamento para os procedimentos utilizados na construção do conhecimento científico (Spink e Medrado, 1999).

Por outro lado, continua o debate sobre o processo de exclusão ou complementação no uso de métodos quantitativos e qualitativos nas ciências sociais. Neste sentido, Spink e Menegon (1999) afirmam que tanto o método qualitativo quanto o quantitativo têm possibilidade de traduzir como são de fato as coisas, portanto, ambas produzem versões científicas sobre o mundo. Da mesma forma, é possível realizar nas ciências sociais a triangulação entre métodos, possibilitando o enriquecimento das pesquisas.

Sobre isso Martin (*apud*: Vieira, 1999) se manifesta dizendo que os métodos qualitativo e quantitativo constituem uma falsa dicotomia. Na realidade, para o autor, é importante que se compreenda os dois métodos não como uma dicotomia, mas como um *continuum* ou como um método misto.

Para Minayo (2000, p.22), a diferença entre pesquisas quantitativas e qualitativas é de natureza. Portanto, um não é continuação do outro e nem são métodos mistos. A autora entende que as pesquisas quantitativas tentam captar os fenômenos estatisticamente, de forma visível e concreta, enquanto que as pesquisas qualitativas aprofundam-se no mundo dos significados das ações e das relações humanas. "O conjunto de dados quantitativos e qualitativos, porém, não se opõem. Ao contrário, se complementam, pois a realidade abrangida por eles interage dinamicamente, excluindo qualquer dicotomia".

Sobre a mesma questão, Ianni (1989) afirma que o pensamento científico não é um esquema rígido e único, portanto, não depende da manipulação de variáveis exclusivamente quantificadas, nem de interpretações puramente da hermenêutica compreensiva ou da hermenêutica explicativa. Para o autor, ambos os métodos têm condições de validação científica e podem ser usados separadamente ou em complementação, pois o mais importante, pela natureza das ciências sociais, é que a captação dos conteúdos das ações e relações sociais sejam acompanhadas com a interpretação do seu sentido, seja qual for o método adotado. Neste sentido, Flick (1992) defende que a triangulação metodológica deixa de ser uma estratégia de validação de conhecimentos para ser um fator de enriquecimento: um reconhecimento de que a realidade é caleidoscópica e que a multiplicidade de métodos pode enriquecer a compreensão dos fenômenos sociais. E é, dessa forma, que se entende a metodologia da presente pesquisa.

Esta pesquisa é um estudo de caso que tem caráter predominantemente qualitativo. No entanto, vale-se de um conjunto de dados estatísticos e de procedimentos de

análise quantitativa que permitem uma melhor interpretação qualitativa da contribuição do FUNDOPEM no processo de desenvolvimento da indústria gaúcha. Usa-se, portanto, a triangulação metodológica, conforme anteriormente descrita e permitida com vantagem em estudos de caso, no qual, segundo Roesch (1999), analisa-se dados de várias fontes, como documentações, dados estatísticos, entrevistas de caráter interpretativo, dentre outras.

Entende-se o estudo de caso como "uma categoria de pesquisa cujo objeto é uma unidade que se analisa aprofundadamente", conforme definição de Triviños (1995, p.133). É, por outro lado, apresentado por Yin (*apud*: Roesch, 1999, p.155), como estratégia adequada para se estudar um fenômeno contemporâneo dentro do seu contexto. Por ambas as acepções considera-se a atual pesquisa como adequada num estudo de caso, principalmente por se tratar de um objeto contemporâneo e de alta interação com o contexto sócio-político-econômico. Ou seja, o FUNDOPEM é criado e recriado dentro de estratégias políticas de resposta ao contexto e sua ação contribuiu significativamente para a criação de novos contextos.

É, por outro lado, um estudo de natureza descritiva, em que o pesquisador não tem domínio sobre o fenômeno que pesquisa, limitando-se a estudar os fatos e as representações sociais que os sujeitos sociais fazem deles. Ou seja, o pesquisador não interfere na realidade, mas procura manter ao máximo a fidelidade na descrição dos fenômenos observados (Triviños, 1995).

O caráter deste estudo de caso é seccional com uma perspectiva longitudinal. Ou seja, os dados são todos coletados e interpretados num mesmo período. No entanto, têm componentes referenciais em diversos períodos da história do FUNDOPEM, desde a sua criação, passando pelas fases de suas principais reformulações. Neste sentido, na perspectiva longitudinal, tem-se cortes transversais em quatro fases, quando houve significativas alterações no FUNDOPEM:

1ª Fase: Formulação, criação e lançamento do FUNDOPEM, em 1972:

2ª Fase: Alteração do caráter e da estrutura do FUNDOPEM, em 1988;

3ª Fase: Criação de programas especiais de enquadramento no FUNDOPEM, em 1996; e,

4ª Fase: Alterações nos critérios de enquadramento do FUNDOPEM, em 1999.

Estas fases não são compreendidas de forma fixa e rígida, portanto faz-se registro de outros períodos em que o FUNDOPEM tenha sofrido alterações ou desempenhos significativos. Sobre cada fase, faz-se a coleta de dados de caráter formal. Os dados de caráter interpretativo têm a conjugação da leitura longitudinal do objeto com sua segmentação por fases, de acordo com as descritas acima ou outras, quando necessário para alguma interpretação específica. O objeto em estudo e as fontes de dados descreve-se nos tópicos seguintes.

3.2. Apresentação do Objeto de Estudo

O objeto deste estudo de caso é o FUNDOPEM/RS, criado e mantido pelo Governo do Estado como instrumento de apoio ao desenvolvimento da indústria gaúcha, desde 1972. Sua escolha deu-se por três razões principais, já mencionadas no Capítulo da Introdução deste trabalho: (1) por ser um instrumento de apoio ao desenvolvimento que perpassa um conjunto de governos, mantendo seu perfil básico. Isto se torna uma novidade em se tratando de política e gestão pública, onde via de regra se altera os programas e instrumentos como forma de diferenciar os governos e o FUNDOPEM manteve-se ao longo de 28 anos; (2) por tratar-se de um instrumento de incentivo fiscal, considerado por muito tempo como o instrumento adequado para proporcionar o desenvolvimento industrial e cuja viabilidade e eficácia encontram-se em questionamento na atualidade; e, (3) pela conjugação destas duas razões, acrescidas do fato de o FUNDOPEM ser considerado o principal

instrumento público de apoio ao desenvolvimento no Estado e ter-se uma grande concentração econômica na macro-região Nordeste, pairando a dúvida sobre o papel concentrador ou desconcentrador que este fundo desempenhou no decorrer de sua história.

O FUNDOPEM passou por várias reformulações desde a sua criação, sendo adequado às leituras do contexto enquanto representações sociais de cada fase às respostas políticas dos diversos governos. Teve também níveis diferenciados de aposta de um governo para outro, despendendo-se ora mais ora menos recursos com este instrumento. Os critérios diferenciados adotados pelos governo no sentido da regionalização dos recursos e a interpretação que os próprios governos fazem disso é o foco central deste estudo, tanto na consulta das fontes primárias quanto secundárias.

3.3 - O Período da Pesquisa e a População-alvo

O universo de tempo atingido por esta pesquisa é diferenciado para análise documental do critério usado para o público-alvo das entrevistas. Os documentos são analisados desde a criação do FUNDOPEM, em 1972, perpassando a sua história até os dias atuais (fixado em 31 de dezembro de 2000), e selecionando-se momentos de ruptura, identificados com mudanças significativas dos critérios de enquadramento das empresas. Este compõe-se no fator básico para escolha dos documentos formais. Os documentos interpretativos concentram-se em períodos estruturais do FUNDOPEM, ou seja, quando tramita sua formulação e reformulação legal na Assembléia Legislativa, precisamente nos anos de 1972 e 1988 têm-se as fontes documentais de interpretação dos deputados, manifestas nos discursos e encaminhamentos de emendas, substitutivos ou proposições de outra natureza.

Coincidindo em parte com tais períodos, tem-se os documentos interpretativos formulados pelos governos na divulgação do FUNDOPEM no estado e fora dele.

Num universo de tempo continuado, que vai de 1972 aos dias atuais, tem-se fontes documentais de relatórios de reuniões internas e com entidades empresariais, avaliando o desempenho do FUNDOPEM e indicando novas perspectivas para o Fundo. Estes documentos são mais raros pelo caráter restrito da sua circulação e não arquivamento.

Já o universo de tempo para a composição do público das entrevistas tem sido posterior a 1988, que é o período em que efetivamente o FUNDOPEM funcionou como instrumento de incentivo fiscal. Para isso, constitui-se um público restrito e altamente qualificado pelo envolvimento direto na gestão do FUNDOPEM e/ou pela representação de agremiação partidária, de classe ou de organização de caráter regional, formando um público rico para a expressão das representações sociais de coletivos sociais, conforme apontou-se em capítulo anterior. Compõem este público todos os efetivos Secretários de Estado das Secretarias, em que o FUNDOPEM foi executado nos governos desde 1988 até o final do ano 2000, um funcionário público com passagem privilegiada em todo o período de vigência deste estudo, o atual coordenador executivo do Fundo, dois representantes das entidades empresariais, dois representantes das entidades de trabalhadores e um representante do Fórum dos COREDEs do RS. Assim, tem-se um conjunto de pessoas que representam governos, classes sociais e instituições de caráter regional, formando um colegiado altamente qualificado para o debate das questões de pesquisa deste trabalho, conforme nomes e qualificações apresentados.

Quadro 02: Lista e Qualificação dos Entrevistados

Nome	Perfil profissional atual	Representação no FUNDOPEM
<i>Gilberto Mosmann</i>	Economista, Consultor do Conselho de Fomento e Expansão Industrial da FIERGS	Secretário da Indústria e Comércio de 15/03/87 a 01/04/90 e Secretário do Desenvolvimento e dos Assuntos Internacionais de 30/01/96 a 04/03/97 Coordenou a criação do SEADAP e a reformulação do FUNDOPEM em 1987 e 1988.
<i>Claudio Parreira Ryff Moreira</i>	Engenheiro Civil e empresário	Secretário do Desenvolvimento Econômico e Social de 15/03/91 a 04/03/93 Coordenou a criação e implantação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento - COREDEs
<i>Olímpio Sérgio Albrecht</i>	Médico	Secretário do Desenvolvimento Econômico e Social de 23/11/93 a 31/12/94
<i>Adolfo Antônio Fetter Júnior</i>	Advogado, empresário, e deputado Federal	Secretário do Desenvolvimento Econômico e Social de 01/01/95 a 10/01/95 e Secretário do Desenvolvimento e dos Assuntos Internacionais de 11/01/95 a 09/01/96
<i>Nelson Luiz Proença Fernandes</i>	Economista, Administrador de Empresas e deputado Federal	Secretário do Desenvolvimento e dos Assuntos Internacionais de 05/03/97 a 31/12/98 Coordenou a execução dos programas especiais de atração de empresas, através do FUNDOPEM.
<i>José Luiz Vianna de Moraes</i>	Economista e funcionário Público	Secretário do Desenvolvimento e dos Assuntos Internacionais de 01/01/99 até os dias atuais. Coordenou a reformulação do FUNDOPEM de 1999, a criação dos Centros Regionais de Desenvolvimento, Trabalho e Renda e a criação dos Programas de Apoio aos Sistemas Locais de Produção
<i>Luiz Alberto Castro Martins</i>	Administrador de Empresas com Pós Graduação em Agroindústrias e funcionário público.	Técnico das Secretarias gestoras do FUNDOPEM durante todo o período em análise. Coordenador de diversos grupos de trabalho e de diversos programas e projetos de cunho regional.
<i>Miguel Casellas da Costa Franco</i>	Economista e Bancário	Atual Coordenador Adjunto do SEADAP e do FUNDOPEM
<i>Dinizar Becker</i>	Professor de Economia	Presidente do Fórum do COREDEs
<i>Marco Antônio Figueira</i>	Técnico em Processamento de Alimentação	Presidente da Federação dos Trabalhadores da Indústria da Alimentação e representante da CUT no Conselho Diretor do FUNDOPEM.
<i>Luis Carlos Silva Barbosa</i>	Comerciário	Diretor da Força Sindical do RS ex-integrante Conselho Diretor do FUNDOPEM.
<i>Renan Proença</i>	Bioquímico-farmacêutico e empresário	Presidente da FIERGS, diretor da Confederação Nacional da Indústria e integrante titular do Conselho do FUNDOPEM
<i>Claudio Magoni Moretti</i>	Advogado e empresário	Diretor da FEDERASUL e integrante do Conselho Diretor do FUNDOPEM.

Fonte: Entrevista semi-estruturada

A intenção inicial era de entrevistar também os secretários interinos, no entanto, tornou-se inviável pelo número muito expressivo de entrevistados e pela impossibilidade de localização de parcela deles, o que comprometeria a configuração de uma proporcionalidade.

Ao mesmo tempo, percebeu-se que a sua exclusão não compromete a riqueza da interpretação porque se ela se viabilizasse, seria a expressão mais individualizada e a leitura de alguns dias, semanas ou meses na direção provisória e basicamente formal da secretaria, dado o caráter de interinidade do cargo. Ademais, busca-se a expressão das representações sociais de grupos através dos seus representantes o mais legitimado possível, o que, via de regra, os titulares efetivos são porque expressam os acordos políticos que governam o Estado naquele momento. Entretanto, a distinção entre a condição de titular e interino é, muitas vezes, tênue, por isso, convencionou-se entrevistar os secretários que exerceram a função por um período superior a um ano.

Além deste grupo atingido com entrevistas semi-estruturadas, tem-se um conjunto de dados oriundos de conversas informais com os funcionários da SEDAI, proporcionando informações específicas sobre o funcionamento do FUNDOPEM. Estes funcionários foram também os responsáveis pelo esclarecimento de dúvidas sobre os relatórios regionais e setoriais que compõem a base estatística deste trabalho, compreendendo um período que vai de 1988 a 30 de dezembro de 2000, período em que o FUNDOPEM atuou como instrumento de incentivo fiscal. Os dados anteriores a este período não são usados para fins estatísticos e comparativos regionais porque há fragilidade na comprovação do destino dos recursos.

Com estas fontes e com este público-alvo e referência no tempo, busca-se os dados que dão o suporte de análise de estudo de caso, conforme trata-se no próximo tópico.

3.4 - Coleta de Dados

Nesta pesquisa, utilizou-se como técnicas de coleta de dados, principalmente, a análise documental dos arquivos da Assembléia Legislativa e dos arquivos do Sistema

Estadual para Atração e Desenvolvimento de Atividades Produtivas - SEADAP¹⁰, localizado na Secretaria do Desenvolvimento e dos Assuntos Internacionais - SEDAI¹¹ do Governo do Estado e a realização de entrevistas semi-estruturadas, que, segundo Roesch (1999) compõem as técnicas básicas para estudos de caso, junto com a observação direta. Esta última foi de pouca expressão, neste estudo, pela dificuldade de execução por não se tratar de uma organização, mas o estudo de um programa desenvolvido por uma organização complexa como o governo estadual.

A análise documental começou pelos documentos formais do FUNDOPEM: Leis, Decretos e Resoluções Normativas as quais expressam em linhas gerais o funcionamento do programa, as exigências de habilitação e o seu universo de abrangência. Os referidos documentos foram fornecidos pela Coordenação Adjunta do SEADAP em compilações que compõem a legislação básica de orientação do FUNDOPEM. A partir destas compilações, procurou-se a legislação anterior e complementar a atualmente vigente para entender o processo de evolução. Esses documentos encontram-se nos arquivos e na biblioteca da SEDAI, historicamente a sede operacional do FUNDOPEM.

Concluída a compilação de cunho legal, buscou-se documentos que expressassem os entendimentos, as interpretações e as disputas políticas durante o processo de formulação e execução do Fundo. Isto se deu através de pesquisa dos Anais da Assembléia Legislativa durante os períodos de tramitação dos processos de instituição e reformulação do FUNDOPEM, ocorrido de forma intensa nos anos de 1972 e 1988. Buscou-se identificar todas as manifestações dos deputados a respeito do tema, bem como, suas emendas durante a tramitação dos Projetos de Lei nas Comissões e no Plenário. Buscou-se registros de

¹⁰ O SEADAP é desde 1988 o órgão gestor do FUNDOPEM, sua função e funcionamento estão apresentado apresentados em tópico específico do capítulo 4.

¹¹ A Secretaria do Desenvolvimento e dos Assuntos Internacionais, foi criada no dia 11/01/95, com a junção da Secretaria do Desenvolvimento Econômico e Social (Ex-Secretaria da Indústria e Comércio) e da Secretaria Especial dos Assuntos Internacionais. É a Secretaria gestora dos programas de apoio ao desenvolvimento industrial do Governo do Estado, entre eles, o FUNDOPEM que tem participação ativa de outras secretarias ligadas ao SEADAP, conforme explicita-se em tópico do próximo capítulo.

publicações do Legislativo gaúcho sobre o tema, mas não se encontrou nenhum registro documentado. Procedimento idêntico tomou-se em relação aos arquivos do SEADAP/SEDAI, buscando documentos que expressassem o entendimento do governo sobre o tema em materiais de divulgação, relatórios de reuniões internas e com as associações de classe. Foram encontrados alguns materiais, mas a memória dos programas governamentais mostrou-se de modo geral frágil, uma vez que os arquivos guardam documentos basicamente formais. O arquivamento de memória do SEADAP e do FUNDOPEM foi parcialmente feito por iniciativa pessoal de uma funcionária e que gentilmente o disponibilizou para esta pesquisa. Graças a isso, foi possível ter acesso a materiais de divulgação, relatos e relatórios de reuniões internas e externas à SEDAI, algumas de caráter bem restrito à direção política da secretaria.

Ainda em termos de dados secundários, solicitou-se relatórios regionais e setoriais de projetos encaminhados por empresas buscando a habilitação para o benefício do FUNDOPEM. Os dados solicitados foram classificados em relatórios assim distribuídos:

- (1) Relatório geral com demonstrativo do total de projetos e volume de recursos protocolados, total de projetos aprovados pelo Conselho Diretor e total de projetos com protocolos assinados pelo governo durante toda vigência do FUNDOPEM como instrumento de incentivo fiscal;
- (2) Relatório geral segmentado por governo e pela localização das empresas nas 22 regiões dos COREDEs e os valores dos benefícios;
- (3) Relatório geral segmentado por governo, por setor produtivo e por localização das empresas nas regiões e valores dos benefícios; e,
- (4) Relatórios complementares com informações específicas.

Os relatórios foram regularmente fornecidos pelo SEADAP, no entanto, seus dados por vezes eram contraditórios e incompletos, devido à mudança de sistema em curso no período de execução desta pesquisa. Por isso, foi feita a solicitada da repetição da emissão e

da complementação de informações que foram atendidas. Com o atraso da execução do cronograma de pesquisa, forneceu-se relatórios atualizados pelo novo sistema, portanto, mais completos e mais confiáveis do que os fornecidos em ano anterior.

Os dados primários, tal como foi descrito anteriormente, obteve-se através de entrevistas semi-estruturadas dirigida ao público-alvo caracterizado no tópico anterior de 13 pessoas entrevistadas. O roteiro usado, conforme o anexo 01, permitiu a interação entre o entrevistado e o entrevistador.

O critério adotado para a escolha dos entrevistados, como já se apresentou no tópico anterior, é o de profundo conhecimento do tema em análise, pelo envolvimento direto e pessoal e pela representação sócio-política neste envolvimento. Neste sentido, não é pretensão deste trabalho demonstrar o entendimento que o senso comum teria da questão, mas sim expressar o entendimento dirigente presente na orientação dos critérios do FUNDOPEM. Contudo, deseja-se ressaltar que, mesmo sendo os entrevistados dirigentes políticos direta ou indiretamente envolvidos no processo, isto não significa que a sua manifestação seja o consenso do grupo que representam. Portanto, suas manifestações individuais são tidas como indicativas do entendimento daquele coletivo, naquele determinado período.

Quanto a entrevista, facultou-se aos entrevistados se manifestar por escrito quando entendiam que era a maneira mais adequada para expressar seu entendimento sobre a questão. No entanto, nestes casos, o processo de escrita foi antecedido de diálogo sobre o entendimento das questões e o caráter da entrevista. Com todos os entrevistados fez-se um diálogo sobre a temática e a metodologia de abordagem da questão. As questões foram entregues após primeira tratativa da entrevista, antes da entrevista propriamente dita. Durante a entrevista, cada uma das questões foi reapresentada de formas a não pairar dúvidas sobre o sentido das perguntas e sobre o caráter tão somente condutor da entrevista e não restritor da manifestação seja oral, seja escrita.

A modalidade de resposta escrita foi adotada por um dos entrevistados, motivado pelo caráter formal do vínculo representativo da classe empresarial no objeto em debate. Outro, optou pela modalidade escrita por uma questão de viabilidade da entrevista. Foi o caso de um ex-secretário, hoje deputado federal e, no período da entrevista, com intensa agenda. Contudo, ressalta-se que, independente da modalidade, no processo de entrevista buscou-se construir um diálogo claro entre o entrevistado e entrevistador, realizando-se novos contatos, quando pairavam dúvidas sobre as manifestações.

O caráter representativo dos entrevistados exigiu a flexibilização do entrevistador, permitindo, inclusive, no caso das representações de classe, tanto patronal, quanto dos trabalhadores, assessorarem-se antes da entrevista do entendimento que as entidades tinham sobre a questão. Contudo, solicitou-se a manifestação individual dos entrevistados, compreendendo-os, no entanto, como detentores de um vínculo que lhes condicionava a manifestar-se associadamente às compreensões elaboradas pelos grupos sociais e políticos que representam. Ou seja, tem-se nas entrevistas uma manifestação das representações sociais mais coletivamente elaboradas do que as existentes em grupos sociais sem este grau de associação.

Desta forma, contemplou-se com a triangulação de métodos, uma rica coleta de dados estatísticos, de orientação e funcionamento e de interpretação do FUNDOPEM como instrumento de apoio ao desenvolvimento industrial. A forma de análise destes apresenta-se no próximo tópico.

3. 5- Análise dos Dados

Os dados coletados através das fontes primárias e secundárias foram analisados de forma predominantemente qualitativa, conforme o entendimento manifestado no tópico 3.1 sobre a triangulação metodológica.

Conforme recomenda Triviños (1995), a análise dos dados em estudos de caso deve dar-se de forma descritiva-interpretativa, na qual se busca o entendimento do fenômeno na sua complexidade como um todo. Para que tal pudesse ocorrer, a análise e a interpretação dos dados seguiram os seguintes passos:

1. organização do material coletado;
2. compilação e comparação dos dados de fontes documentais;
3. transcrição dos dados coletados nas entrevistas;
4. agrupamento das entrevistas por eixos centrais;
5. interpretação da manifestação individual dos entrevistados;
6. comparação das manifestações entre os entrevistados e com a análise documental;
7. cotejo entre as manifestações dos entrevistados com a fundamentação teórico empírica deste trabalho.

Nesta pesquisa, conforme definição de Minayo (2000), não se fez distinção entre *análise de dados* e *interpretação de dados* como sendo *descrição* a primeira, e *articulação dessa descrição*, a segunda. O termo *análise* é compreendido num sentido mais amplo, abrangendo a *interpretação*.

3.6 - As Perguntas de Pesquisa

Em todo trabalho, buscou-se alcançar o objetivo geral deste estudo que é analisar a forma como o desenvolvimento regional foi tratado na concepção e execução do FUNDOPEM. Para isso, buscou-se obter respostas para as seguintes questões de pesquisa:

1. A descentralização esteve presente na formulação legal e interpretação discursiva do FUNDOPEM? De que maneira?
2. Houve critérios objetivos que contemplaram a descentralização como parâmetro para contemplar empresas no FUNDOPEM? Quais foram?
3. Se houve critérios que contemplaram a descentralização, estes se traduziram em prática? Como se deu a distribuição geográfica e setorial das empresas beneficiadas e por que razões isso ocorreu?
4. Da primeira edição do FUNDOPEM (1972) até o final do período em análise (março de 2001), que mudanças ocorreram nos critérios de regionalização para enquadramento de empresas?
5. Até que ponto o FUNDOPEM contribuiu para configurar a atual matriz produtiva industrial do Estado?
6. Houve critérios diferenciados em enquadrar empresas localizadas no Estado de empresas a serem atraídas para se instalar no Estado?
7. Até que ponto instrumentos de incentivo fiscal, como o FUNDOPEM, são adequados para apoiar o desenvolvimento industrial descentralizado e/ou os sistemas locais de produção?

3.7 - Definição dos Termos das Categorias Analíticas

3.7.1 - Definição Constitutiva

Os termos mais relevantes e as principais categorias analíticas que caracterizam esta pesquisa foram definidas conforme segue:

□ Regionalização

A regionalização tem-se configurado como um dos debates tradicionais e polêmicos das ciências sociais e tem seu sentido alterado pela atual dinâmica de internacionalização das relações sociais em todos os níveis. Entende-se, neste trabalho, a regionalização como um processo que permanentemente vai acontecendo na realidade territorial, independente das divisões regionais que são adotadas. Desta forma, entende-se as regiões como áreas distintas, mas integradas aos processos sociais de uma sociedade como um todo (Duarte, 1980 e Mesquita, 1984). As regiões têm por conseguinte, um sentido de construção e reação local aos processos que buscam a homogeneização da sociedade, gerado pelo sentimento de regionalidade, compreendido como senso de pertencimento, participação e integração de uma comunidade regional (Mesquita, 1995 e Moreira, 1994). As regiões, integradas num processo sócio produtivo global, são os espaços privilegiados para as estratégias de desenvolvimento, porque permitem o enraizamento cultural e político dos empreendimentos econômicos e desta forma, permite a ação dirigida sobre as desigualdades regionais (Cocco, Urani, Galvão, 1999).

□ FUNDOPEM

O FUNDOPEM é o Fundo Operação Empresa, instituído pela Lei N.º 6.427 de 13 de outubro de 1972, com alterações pelas Leis N.º 8.575/88; 10.043/93; 10.210/94; 10.545/95;

10.774/96; 10.892/96 e 10.966/97, destinado a beneficiar com incentivo fiscal empresas que ampliassem sua atividade produtiva industrial na mesma unidade ou pela constituição de nova unidade produtiva. O incentivo concedido consiste na destinação de um percentual de até 75% do incremento real do Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) para financiamento ou custeio do investimento realizado pela empresa.

❑ **Políticas Públicas**

Compreende-se como políticas públicas o conjunto de intenções e ações da esfera pública politicamente ativa, no sentido de distribuir o poder à coletividade cidadã. (Habermas, 1984) Corroborando esta posição, Singer (1968) atribui à política pública o sentido da organização estratégica da sociedade para o desenvolvimento desejado por ela.

❑ **Desenvolvimento Econômico**

Entende-se o desenvolvimento econômico como uma área do desenvolvimento das sociedades. Este é caracterizado, fundamentalmente, pela diferenciação entre crescimento e desenvolvimento, em que o crescimento é tido como indispensável para que ocorra o desenvolvimento, mas não é condição suficiente. O desenvolvimento se caracteriza, fundamentalmente, pela transformação de relações de produção arcaicas em economias modernas e eficientes e conjugado com produção da melhoria do nível de vida do conjunto da população. (N.Souza, 1999)

3.7.2 - Definição Operacional

As principais categorias analíticas são operacionalmente definidas conforme segue:

□ Regionalização

Compreende-se a regionalização como o processo metodológico de divisão regional, adotada no Estado, na década de 1990, como 22 regiões politicamente constituídas. Estas 22 regiões foram agrupadas em três macro-regiões: Sul, Norte e Nordeste. É a macro-regionalização que se adota para fins comparativos neste trabalho, conforme especificamos anteriormente. Desta maneira, tem-se como referência de descentralização o pólo central da economia, da política e da cultura, a região metropolitana de Porto Alegre e, também, como região economicamente emergente, a região da Serra, ambas dentro da macro-região Nordeste. Isto configura, de, certa forma, a referência de macro-região mais dinâmica em comparação com duas macro-regiões menos dinâmicas ou com seus processos produtivos em crise.

Neste estudo, buscou-se analisar como a descentralização industrial esteve presente como critério na formulação e destinação efetiva dos benefícios do FUNDOPEM. Os indicadores que serviram de referência para tal análise foram:

- a) localização dos empreendimentos a serem beneficiados, ou seja, critérios que privilegiassem empreendimentos localizados em regiões distantes dos pólos industriais centrais da macro-região Nordeste;
- b) descentralização setorial, ou seja, critérios que beneficiassem preferencialmente empreendimentos fora das cadeias tradicionalmente beneficiadas e bem estruturadas;
- c) consumo de matéria-prima local, ou seja, critérios que contemplassem prioritariamente empreendimentos que consomem matéria-prima gaúcha no processo produtivo e, principalmente, oriunda de regiões distantes da capital;

- d) produção voltada ao mercado interno, ou seja, critérios que beneficiassem empreendimentos voltadas a atender carências do mercado interno, principalmente de componentes para as cadeias produtivas;
- e) enraizamento de empresas, ou seja, critérios que beneficiassem empresas por projetos de solidificação do seu enraizamento regional;
- f) solução de gargalos produtivos, ou seja, critérios que beneficiassem empreendimentos pela função de solucionar gargalos produtivos de determinada região ou setor; e,
- g) planos regionais de desenvolvimento, ou seja, critérios que beneficiassem empreendimentos apontados como estratégicos nos Planos de Desenvolvimento Regional dos COREDEs.

□ **FUNDOPEM**

Caracteriza-se o FUNDOPEM como um instrumento de fomento à ampliação e modernização da atividade produtiva industrial, baseado em incentivos fiscais do Estado às empresas de atividade industrial.

As fontes indicadoras que permitiram o estudo do FUNDOPEM são a legislação e regulamentação, compreendidas como bases fundamentalmente objetivo-formais e os documentos interpretativos elaborados nos órgãos dos governos e na Assembléia Legislativa, bem como, a interpretação que os autores políticos e técnicos do Fundo e as lideranças dos Agentes Produtivos (Empresários e Trabalhadores) beneficiários, formando a base interpretativa de caráter mais subjetivo.

□ **Políticas Públicas**

Compreende-se as políticas públicas como o conjunto de entendimentos, medidas, ações e relações das organizações de caráter público. No caso desta pesquisa, tem-se como

referência as políticas públicas dos governos do Estado relacionadas no sentido de promover o desenvolvimento econômico, em particular, o desenvolvimento industrial.

A análise das políticas deu-se através do estudo do processo de formulação e execução do FUNDOPEM e sua interação com outros programas de apoio de infra-estrutura e qualificação produtiva nos quatro governos analisados.

□ **Desenvolvimento Econômico**

Compreende-se o desenvolvimento econômico como o conjunto de medidas e processos a serem adotados para dinamizar as atividades produtivas estagnadas ou em declínio. Tem-se como referência padrões de qualidade e produtividade a serem atingidos pela inovação tecnológica, gerencial e de relações de produção que permitem maior competitividade, produtividade e distribuição de renda. Servem como parâmetros este trabalho, a busca da resolução de gargalos produtivos das cadeias industriais e, principalmente, a canalização de esforços e recursos no intuito de promover o desenvolvimento da indústria nas regiões menos dinamizadas economicamente

Com a explicitação dos termos e categorias analíticas centrais, acredita-se ter completado o esclarecimento dos processos metodológicos adotados neste estudo de caso, cujos resultados estão apresentados no próximo capítulo.

4. APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

Neste capítulo, descreve-se o instrumento que foi objeto de estudo de caso desta pesquisa: o FUNDOPEM. Apresenta-se sua regulamentação com as normas de funcionamento e gestão e os critérios de enquadramento das empresas, por um lado, e a interpretação e justificativa da regulamentação e da distribuição dos recursos na execução, por outro.

Tem-se, neste capítulo, a apresentação de aspectos gerais do FUNDOPEM, a análise da sua regulamentação, a distribuição geográfica e setorial dos recursos, a apresentação e análise do diálogo interpretativo das lideranças políticas sobre a regionalização como critério para as políticas públicas de desenvolvimento econômico contemporâneo e como isso se deu no caso do FUNDOPEM.

4.1 - Aspectos Gerais do FUNDOPEM

O Fundo de Operação Empresa – FUNDOPEM – é um instrumento de incentivo financeiro instituído pelo Governo do Estado do Rio Grande do Sul com a finalidade de modernizar e expandir o tecido industrial existente e atrair novos empreendimentos para o

estado. Foi criado em 1972, mas manteve-se totalmente inativo de 1978 até abril de 1988, quando foi reformulado, passando a operar exclusivamente como instrumento de financiamento a partir de novo ICMS gerado ou incentivo fiscal.

Como a concessão de incentivo fiscal pelos estados é proibida pela legislação federal, desde 1975, o FUNDOPEM tem, desde 1988, uma adequação jurídica que lhe dá um caráter de instrumento de financiamento e o ICMS gerado é o parâmetro de cálculo, junto com outros, como o ramo de atividade, o grau de desconcentração, pela localização do empreendimento, o tamanho do investimento e o número de empregos gerados. Em termos administrativos, os recursos do FUNDOPEM são orçamentários, porque o ICMS recolhido pelas empresas beneficiadas ingressa nos cofres do Estado como receita ordinária e é destinada às empresas, através do orçamento estadual, no qual o FUNDOPEM aparece como uma das suas rubricas (Sander, 1990). Desta forma, o incentivo alega-se ser de financiamento e não fiscal. Entretanto, o requisito fundamental para que o incentivo seja concedido, é o incremento de arrecadação de ICMS por unidade beneficiada e os critérios acima citados são parâmetros de definição do grau ou quantidade de benefício a ser concedido, portanto, entende-se que o FUNDOPEM, assim como os programas similares dos demais estados, são incentivos financeiros com base em incentivo fiscal.

O FUNDOPEM é, desde 1988, o principal instrumento de fomento industrial do Sistema Estadual para Atração e Desenvolvimento de Atividades Produtivas - SEADAP, órgão agregador de várias secretarias e órgãos do governo na ação integrada de fomento à modernização e desenvolvimento industrial, conforme especifica-se em outro tópico. A partir de janeiro de 1999, o FUNDOPEM deixou de ter o peso central na estratégia de desenvolvimento econômico do Governo do Estado, permanecendo, no entanto, como instrumento complementar, usado para a atração de empreendimentos considerados estratégicos e para fomentar a inovação produtiva nos programas setoriais.

O FUNDOPEM é instituído por Lei, regulamentado por Decreto e normatizado por resoluções do Conselho Diretor, seguindo esta mesma cadeia de hierarquia de institucionalização que é a mesma lógica adotada na maioria dos programas e órgãos públicos. De acordo com isso, uma vez instituído e regulamentado, as diretrizes operacionais, as resoluções normativas e a administração do FUNDOPEM é feita pelo Conselho Diretor, formado atualmente pelo Secretário do Desenvolvimento e dos Assuntos Internacionais, pelo Secretário da Fazenda, pelo Secretário de Coordenação e Planejamento, pelo Secretário da Agricultura e Abastecimento, pelo Secretário da Ciência e Tecnologia, pelo Diretor representante do Estado do Rio Grande do Sul no BRDE, pelo Diretor-presidente do Banrisul, pelo Diretor-presidente da Caixa Estadual S/A- Agência de Desenvolvimento, por dois representantes da classe empresarial e por dois representantes da classe trabalhadora. Este conselho é a instância máxima de deliberações sobre o FUNDOPEM. É ele que também estabelece os critérios para os programas especiais regionais ou setoriais, delibera, de forma individualizada, sobre a concessão e o volume dos benefícios, estabelece as regras de liquidação antecipada dos financiamentos concedidos e fixa normas específicas não previstas em Lei (Lei n.º 11.028). Percebe-se, nos documentos, que a composição do Conselho Diretor teve algumas alterações no decorrer da história do FUNDOPEM, mas manteve-se na estrutura básica, conforme acima apresentada.

Já a análise dos projetos do FUNDOPEM é feita pelo Grupo de Análise Técnica - GATE – convocado pela Coordenação Central do SEADAP especificamente para este fim, dentre os técnicos das Secretarias de Estado e das instituições do Sistema Financeiro Estadual. O GATE elabora pareceres técnicos, indicando a modalidade de enquadramento ou o não enquadramento dos projetos, baseando-se nas resoluções normativas do Conselho Diretor e na Legislação. Na aprovação dos projetos, o Conselho Diretor baseia-se no parecer técnico e na análise de significado dos empreendimentos de acordo com os planos de desenvolvimento do

Governo do Estado e/ou programas de desenvolvimento de determinado setor ou região. O Conselho delibera com dois terços dos votos dos conselheiros presentes à reunião (Sander, 1990).

Os procedimentos para obtenção dos benefícios do FUNDOPEM alteram-se pouco desde a sua criação e reformulação. De modo geral, a tramitação de projetos tem seguido o fluxo apresentado por Sander (1990):

- a) preenchimento de Carta-consulta pela empresa pretendente, conforme modelo fornecido pelo órgão gestor do FUNDOPEM;
- b) enquadramento prévio efetuado pelo Coordenador Adjunto da Central do SEADAP, que analisa os dados e elementos constantes na Carta-consulta à luz das resoluções que regem o FUNDOPEM;
- c) avaliação técnica da viabilidade do projeto e da concessão do benefício, efetuada pelo GATE;
- d) pronunciamento do Conselho Diretor quanto à homologação do parecer técnico do GATE e fixação dos parâmetros do incentivo financeiro a ser concedido;
- e) concessão do benefício, através de Decreto do Governador do Estado;
- f) celebração de protocolo entre a empresa e a Secretaria da Fazenda do Estado; e,
- g) prestação de contas da empresa sobre o fluxo dos investimentos e execução do cronograma do projeto

Durante qualquer uma das etapas, o projeto pode ir à diligência por não cumprimento das exigências regulamentais. Da mesma forma, as empresas podem desistir do projeto em qualquer uma das fases de tramitação, ocorrendo, no entanto, a suspensão imediata dos benefícios caso ocorra a paralisação do projeto ou a não prestação de contas ou, ainda, o não cumprimento do protocolo assinado. As alterações significativas na execução dos projetos devem ser comunicadas ao SEADAP, bem como, este reserva-se o direito de vistoriar a execução sempre que achar necessário (Resolução Normativa n.º 18, SEADAP, 2000).

Nas análises estatísticas desta pesquisa, segue-se a referência de três estágios dos projetos considerado centrais para fins comparativos: (1) o estágio de solicitação das

empresas, através de protocolo do projeto junto ao órgão gestor: **Protocolados**; (2) o estágio da aprovação dos projetos pelo Conselho Diretor: **Aprovados**; e, (3) o estágio da efetiva fruição do benefício: **Assinados**. Como é mostrado no tópico 4.3 - *Distribuição Regional e setorial dos benefício do FUNDOPEM* - os dados são distintos em cada estágio pela interrupção que vários projetos sofreram seja por irem à diligência por não cumprimento de exigências das empresas no tempo hábil ou por desistência destas na execução do projeto.

As diretrizes fundamentais estabelecidas pelo FUNDOPEM, através da Lei n.º 11.028 de 11 de novembro de 1997, para estimular e apoiar empreendimentos são:

- a) a descentralização da produção industrial;
- b) a manutenção e ampliação da atividade industrial;
- c) a geração significativa de empregos diretos e indiretos;
- d) a incorporação de avanços tecnológicos do processo ou do produto;
- e) a parceria com o Estado na área social e da educação pública;
- f) melhoria na qualidade do meio ambiente; e,
- g) atividades empresariais que visem à produção de bens e serviços destinados à satisfação das necessidades de consumo da população de baixa renda.

Estas têm sido, de modo geral, as diretrizes que perpassaram a história do FUNDOPEM, desde 1988. As diferenças centrais manifestam-se no peso e na objetividade com que estas diretrizes foram tratadas nas distintas regulamentações e resoluções normativas. Neste sentido, percebe-se no período mais recente, a partir de 1996, a adoção de pontuações com enquadramentos mais objetivos dos projetos, dando maior operacionalidade para os critérios. No entanto, o fato do não cumprimento de algum critério não ser impeditivo do benefício, mas apenas servir de critério para estabelecer o grau de enquadramento e o volume de incentivo, a operacionalidade dos critérios não impediu, como se mostra mais adiante, o descumprimento daquele que foi apresentado, desde a origem do FUNDOPEM, como um dos critérios centrais: a desconcentração industrial. Um equilíbrio, neste sentido, busca-se só a partir de 1999, quando os critérios de descentralização e geração de novos

empregos passam a pesar fortemente sobre a pontuação mínima de enquadramento de empresas e o volume do benefício. Desta forma, uma empresa localizada no eixo mais industrializado do Estado terá que obter altíssima pontuação nos demais critérios para obter o enquadramento mínimo, enquanto que as empresas fora deste eixo, tendem nas mesmas condições obter o enquadramento máximo.

Desde 1988, o órgão gestor dos programas de atração de empreendimentos, bem como, a modernização e ampliação das empresas existentes no Estado, é o SEADAP, cujo processo de criação e sua dinâmica de funcionamento apresentada-se no tópico seguinte, por considera-se necessário para entender a lógica de funcionamento do FUNDOPEM.

4.1.1 - O Sistema Estadual para Atração e Desenvolvimento de Atividades Produtivas

A década de 1980 marcou o Brasil pelos movimentos pela democratização e a retomada do desenvolvimento econômico, ao mesmo tempo em que o mundo ensaiava os primeiros passos de mundialização da economia que se consolidou mais na década seguinte. Neste cenário de mudanças, em 1986 a oposição ao regime militar ganhou as eleições em quase todos os estados brasileiros, entre eles o RS. Isto representou, em todos os setores da administração pública, uma nova relação dos governos com a sociedade e a adoção de um conjunto de novos instrumentos que pudessem expressar a democratização.

Na área do desenvolvimento econômico, destacam-se as seguintes iniciativas do Governo do Estado:

1. Criação, em 1987, do Conselho de Desenvolvimento, formado por Secretários da área do desenvolvimento do Governo do Estado e assessorado por Câmaras com representação da

classe patronal, dos trabalhadores e das organizações e instituições de pesquisa e assessoria, com a função de estruturar uma estratégia de desenvolvimento e a ação integrada dos órgãos e secretarias do governo;

2. Balcões de atendimento e acompanhamento empresarial nas cidades-pólo das 16 regiões da FEDERASUL.

“ A interiorização do Balcão de Atendimento ao Empresário, objeto do presente Protocolo de Intenções, tem por finalidade facilitar ao empresariado do interior do Estado o acesso às informações sobre possibilidades de investimentos, o encaminhamento de projetos de expansão ou instalação de novos empreendimentos, bem como, a coleta de informações sócio-econômicas municipais e/ou regionais”. (Protocolo de Intenções entre Governo do Estado do RS e FEDERASUL - SEADAP, 1987)

3. Criação do Sistema Estadual para Atração e Desenvolvimento de Atividades Produtivas - SEADAP e a reformulação do FUNDOPEM.

Dentre estas iniciativas, descreve-se aqui o SEADAP como órgão coordenador da reformulação do FUNDOPEM e seu gestor desde então. Contudo, o SEADAP e o FUNDOPEM não se desvinculam das outras duas iniciativas citadas. Ao contrário, o Conselho de Desenvolvimento passa a orientar em boa parte da estratégia política do SEADAP, conseqüentemente do FUNDOPEM. Os Balcões Regionais são os espaços de divulgação dos programas, projetos e as formas de acessá-los.

Pela sua originalidade e intenção, o SEADAP representa a maior novidade em termos de modelo de gestão de política de desenvolvimento começado naquele período e estendendo permanência até a atualidade, mesmo que com suas atribuições e peso político e gestor diminuídos nos governos que se seguiram.

Na justificativa do Decreto 32.594 de 15/07/87, que institui o SEADAP, o então Governador Pedro Simon, manifestou o papel e as vantagens que o SEADAP representaria na gestão pública estadual: (1) a criação de mecanismos integrados para estimular, promover

e realizar o desenvolvimento de atividades produtivas no Estado; (2) a proposição, em âmbito administrativo, da formulação, da agilização e da operacionalização de instrumentos que permitam a atração de novos investimentos para o estado; (3) a formalização da já existente participação de segmentos da iniciativa privada na administração pública estadual direta e indireta; (4) a sistematização de ações que favorecem o uso crescente de instrumentos flexíveis de administração e execução, ampliadores da capacitação do setor público estadual e de suas áreas de influência; (5) o relacionamento em sistema que articula convenientemente ações e responsabilidades entre unidades da estrutura orgânica do Estado, propiciando ampla co-participação das diversas esferas públicas e do setor privado em programas governamentais, além de somar, de modo institucionalizado e produtivo, recursos humanos e materiais no aproveitamento racional das potencialidades do Estado em todas as regiões, acelerando o seu desenvolvimento social e econômico (SEADAP, 1987).

O SEADAP adotou uma estrutura que envolveu um conjunto de órgãos e Secretarias de Estado da área do desenvolvimento econômico e da área da infra-estrutura, tendo na presidência o Governador do Estado e na sua estrutura de consulta e deliberação o Conselho de Desenvolvimento - CD/RS e o Conselho Estadual de Implantação de Projetos Prioritários – CEIPRO (Decreto 32.594 de 15/07/87)

A Coordenação Central do SEADAP forma-se com os Secretários da Secretaria da Indústria e Comércio, Secretaria de Coordenação e Planejamento e Secretaria da Fazenda e a sua alocação física ficou na Secretaria da Indústria e Comércio, transformada em Secretaria do Desenvolvimento e dos Assuntos Internacionais (SEDAI), em janeiro de 1995, com a incorporação da Secretaria Especial dos Assuntos Internacionais. As demais secretarias da área do desenvolvimento e da infra-estrutura (Secretaria da Agricultura e Abastecimento, Secretaria Extraordinária para Assuntos de Ciência e Tecnologia, Secretaria de Energia, Minas e Comunicações, e Secretaria Especial para Assuntos Internacionais) passaram a

compor a estrutura de Integração, Assessoramento e Apoio ao SEADAP, podendo ser requerida sua participação em grupos de trabalho ou ter sua estrutura solicitada para priorização de programas ou projetos do sistema. Os demais órgãos da Administração Direta e Indireta e Relacionadas da Administração Pública Estadual, além de órgãos e entidades representativas e técnicas da iniciativa privada passam a ter uma relação de agentes de Assessoramento Técnico de Apoio (Decreto 32.594 de 15/07/87). O decreto 32.681, de 13 de novembro de 1987, modificou o decreto 32.594, acrescentando a secretaria da Saúde e Meio Ambiente entre as Secretarias de Integração, Assessoramento e Apoio, visando, principalmente, à agilização de licenças para os empreendimentos apoiados pelo SEADAP. No mesmo decreto, também são precisados os departamentos responsáveis pelo Sistema nas Secretarias que compõem a Coordenação Central.

O papel de Planejamento e Coordenação da execução de programas e projetos vinculados aos setores econômicos ficou a cargo da Coordenação Central, localizada na Secretaria da Indústria e Comércio, hoje, SEDAI, que tem uma coordenação adjunta com caráter executivo. Os demais órgãos e secretarias têm função subsidiária ao sistema, sendo convocados pela Coordenação Central. No entanto, o conjunto dos órgãos e secretarias do governo estadual podem elaborar e apresentar programas e projetos para serem apreciados e julgados prioritários pela Coordenação Central do SEADAP (Decreto 32.594 de 15/07/87).

Segundo o decreto 32.594 de 15/07/87, são órgãos operacionais do SEADAP todas as Companhias, Fundações, Sistemas Bancários vinculados às secretarias da Coordenação Central e da Integração, Assessoramento e Apoio. Além disso, a Coordenação Central pode solicitar os serviços de estruturas técnicas e políticas de qualquer uma das secretarias em caráter permanente ou temporário e a contratação de consultorias específicas sempre que entender necessário. O artigo 14 do referido decreto expressa bem o sentido da relação do SEADAP com os demais órgãos e secretarias:

“Os dirigentes dos órgãos e entidades da administração pública estadual direta e indireta prestarão a necessária colaboração ao SEADAP, visando a agilizá-lo e desburocratizá-lo, possibilitando o efetivo cumprimento dos propósitos para os quais está instituído.

Parágrafo Único – Os processos administrativos que versarem sobre matérias de interesse do SEADAP serão identificados por carimbo próprio, apostado na capa do expediente, com os dizeres SISTEMA ESTADUAL PARA ATRAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DE ATIVIDADES PRODUTIVAS – SEADAP e terão tramitação preferencial entre os órgãos e entidades integrantes do organograma constante no anexo único deste decreto” (Decreto 32.594).

Desta forma, o SEADAP tornou-se a estrutura centralizada de oferecimento de serviços e instrumentos do Estado em apoio ao desenvolvimento industrial. Os principais instrumentos operados pelo SEADAP naquele período foram: (1) Apoio em infra-estrutura dentro e fora dos Distritos Industriais do Estado e Áreas Industriais dos Municípios; (2) Financiamentos através de linhas de crédito do Sistema Financeiro Estadual; e, principalmente, (3) Financiamentos através do FUNDOPEM. (SEADAP, 1987)

O FUNDOPEM, a partir da sua redefinição e regulamentação, passou a ser o principal instrumento operado pelo SEADAP e este concentra-se na operação de financiamentos, tendo como referência o imposto novo gerado. Segundo o Plano de Ação para os Setores Industrial e Comercial, apresentada pela Secretaria da Indústria e Comércio em junho de 1987, esta modalidade de financiamento passa a ser uma alternativa à indisponibilidade de recursos para financiamentos diretos, pelo estado crítico em que se encontravam as finanças do Estado (SEADAP, 1987).

Segundo Sander (1990), o FUNDOPEM foi reformulado concomitantemente com a criação de programas semelhantes nos Estados do Sul do Brasil: o Programa de Estímulo ao Investimento Produtivo-PROIN, criado no Paraná, em junho de 1987, e o Programa de Desenvolvimento Catarinense - PRODEC – criado em junho de 1988. Para o autor, estes programas têm uma relação de parceria e concorrência com o FUNDOPEM. A parceria dá-se pela composição de uma frente de iniciativas estaduais do Sul diante dos incentivos que o Governo Federal concede às regiões Nordeste, Norte e Centro-oeste e de concorrência, na

disputa entre os três estados pela localização de empresas externas e a modernização do parque industrial interno.

Os relatórios de reuniões e documentos, em particular, o Plano de Ação para Setores Industrial e Comercial, confirmada pela entrevista do Secretário da Indústria e Comércio da época, como descreve-se em tópico adiante, o Governo do Estado entendia que está em curso um processo de expansão industrial no país a partir de São Paulo e no centro da estratégia deveria estar a de atrair estas empresas para localizarem-se no território gaúcho e isso representava lutar contra as discriminações do Governo Federal e as políticas dos demais estados para atraí-las. Para isso, o conjunto dos programas do SEADAP e, em especial o FUNDOPEM, deveriam representar um diferencial atrativo para as empresas. Esta realidade mostra aquilo que Corrêa (1997) chama de vantagem da descentralização das empresas quando, pela concorrência dos territórios pela localização da sua expansão, as comunidades de destino custeiam as despesas da nova capitalização. Esta é uma das questões centrais que motiva o acordo que se busca em vários lugares do mundo, em particular no Brasil, contra a guerra fiscal entre os estados, pois, no afirmar de Santos (1998), os territórios tornam-se reféns das grandes corporações econômicas.

Contudo, a estratégia do SEADAP, naquele período, não pode ser confundida com a aposta exclusiva no capital externo ao Estado. Um conjunto de mobilizações volta-se também no sentido da modernização e ampliação do tecido industrial existente. O FUNDOPEM era apresentado como instrumento de modernização industrial, principalmente, das regiões mais carentes do Estado, através da canalização das empresas externas atraídas para o Estado e pelo enquadramento privilegiado das empresas destes locais (SEADAP, Manual do Empresário, 1988).

Cabe também ressaltar as dificuldades encontradas pelo SEADAP no sentido de criar e manter a relação de centralidade com o conjunto das secretarias e órgãos do governo.

As anotações da reunião dos quadros dirigentes da Secretaria da Indústria e Comércio, no dia 04.05.88, atentam para a dificuldade de colaboração de órgãos do governo, principalmente os que têm função mais técnico-operativa, cujo compromisso político é menor com o governo (SEADAP, 1988). Em outros documentos, tal dificuldade também é manifestada, mostrando claramente uma tendência de oposição ao modelo de gestão instituído pelo governo. Supõe-se que tenha sido a mesma dificuldade que fez o mesmo governo desistir da unificação dos órgãos vinculados à Secretaria da Agricultura e Abastecimento, que é a lógica corporativa presente no serviço público. Por outro lado, a colaboração e aglutinação de organizações exige toda uma metodologia de integração que inclua as pessoas numa relação de cooperação, a qual acredita-se não ter estado presente na criação do SEADAP, uma vez que a relação parece ter sido basicamente formal e unilateral, chamando os órgãos e as pessoas para cumprir determinações que não ajudaram a estabelecer. Desta forma, o que pode ser um acerto estrutural de gestão torna-se um erro funcional pela metodologia inadequada. Isso parece ter marcado a história do SEADAP e pode ter originado seu esvaziamento, voltando-se às formulações e ações fragmentadas das secretarias de ponta.

A metodologia de relação do governo foi caracterizada como autoritária, durante a tramitação do projeto de reformulação do FUNDOPEM, na Assembléia Legislativa, por vários deputados, como se descreve no próximo tópico.

4.1.2 - O Processo de Reformulação do FUNDOPEM

O processo de reformulação do FUNDOPEM trouxe para o cenário político um conjunto de debates e polêmicas, principalmente na Assembléia Legislativa. Dentre os principais questionamentos manifestos ao projeto original do governo, encontram-se a não

discussão com as organizações de classe patronal e dos trabalhadores, a aceitação de entrada na guerra fiscal e o não enquadramento dos pequenos empreendimentos .

Neste sentido, encontram-se nos registros da Assembléia Legislativa, um conjunto de manifestações de deputados, como a de Raul Pont, no dia 12 de abril de 1988, que diz que "com os critérios propostos, o FUNDOPEM só beneficiará às grandes empresas e, ao contrário do discurso governista, vai contribuir para uma ainda maior concentração industrial". No mesmo dia, o deputado Édén Pedroso manifestou sua contrariedade ao FUNDOPEM, uma vez que este não se articula com um projeto nacional de desenvolvimento industrial, ao contrário, contrapõe-se por ser uma iniciativa apenas estadual. Isto, segundo o deputado, "aumenta a disputa entre os estados por eventuais empreendimentos externos e não resolverá os problemas das empresas do Estado, que só terão condições de prosperar quando forem equacionados os grandes problemas nacionais" (Assembléia Legislativa, 1988a).

O deputado Valdomiro Lima, no dia 12 de abril de 1988, questionou o processo de reformulação do FUNDOPEM, caracterizando-o como autoritário, porque não foi discutido com a Sociedade Gaúcha e classifica a postura do governo como inflexível e, portanto, incapaz de criar a aglutinação estadual.

"A Secretaria da Indústria e Comércio não aceitou nenhuma sugestão de alteração no projeto original, não aceitou dialogar sobre critérios e, desta forma, o projeto atual destina-se a atender apenas às grandes empresas, ao contrário do Projeto criado em 1972 que visava atender às pequenas, médias e grandes empresas." (Assembléia Legislativa, 1988a)

Ainda, durante a apreciação do projeto na Assembléia Legislativa, o Deputado Jauri de Oliveira, através da emenda n.º 29, propôs a universalização do acesso ao FUNDOPEM. No entender do deputado, qualquer empresa que não tiver sido beneficiada com outro fundo e que se enquadre nos critérios técnicos, deveria naturalmente ter o direito de acessar ao FUNDOPEM para financiar as inovações tecnológicas e produtivas,

principalmente, quando resultam em maior número de empregos. Esta medida tiraria do Conselho Diretor o poder de concessão individualizado do benefício e abriria o acesso universal com delimitações apenas técnicas (Assembléia Legislativa, 1988b).

O deputado Antônio Lourenço Pires, em contrapartida, na sessão do dia 12 de abril, criticou a postura da oposição por proporem alterações inviáveis ao projeto original. Segundo o deputado, o projeto só é viável se aprovado na íntegra proposta e, desta forma, toda economia do Estado seria beneficiada com um instrumento que permitiria ao governo gaúcho disputar empreendimentos com os outros estados, além de incentivar a ampliação da produção das empresas já existentes. Para ele, a universalização o acesso significaria suicídio financeiro para o Governo e a discussão com a Sociedade atrasaria o processo e se torna desnecessária, porque "o projeto é a expressão evidente da necessidade e vontade da população do Rio Grande" (Assembléia Legislativa, 1988a).

No mesmo sentido, vai a manifestação do Deputado Francisco Turra que tece elogios ao Executivo pela iniciativa de desengavetar o FUNDOPEM, que se encontra inativo desde 1972¹². O deputado conclama os colegas para aprovar o projeto na íntegra, como forma de desobstruir o processo e viabilizar que o FUNDOPEM beneficie imediatamente as empresas gaúchas. O deputado admite que tem imperfeições no projeto que poderão ser corrigidos futuramente.

A Lei 8.575/88 foi aprovada sem mudanças significativas no projeto original do governo. Esta reformulação, adequou o FUNDOPEM à nova concepção e dinâmica coordenada pelo SEADAP, dando-lhe um caráter e enfoque ofensivo e de disputa de empreendimentos com outros estados da federação. O Parágrafo 14º do Art. 2º da Lei 8.575/88 expressa bem a visão ofensiva do governo no sentido de disputar empreendimentos.

¹² O deputado apresenta o ano de 1972, na compreensão de que o FUNDOPEM não teria chegado a funcionar, como aliás há muitas manifestações que desconsideram ou desconhecem as 103 empresas beneficiadas até 1978 em modalidades diversas das operadas pelo FUNDOPEM a partir de 1988.

“Pelo prazo de 360 dias, a contar da publicação desta Lei, o Conselho Diretor, por unanimidade, visando a equiparar o tratamento dispensado por outras Unidades da Federação, poderá alterar o valor da base mensal do benefício, limitado em 75% do ICMS recolhido, inclusive o decorrente de responsabilidade por substituição tributária, bem como ampliar o limite do incentivo até o montante do investimento realizado, exceto o terreno.”

Além da ofensividade, o FUNDOPEM com a nova formulação, passa a atuar basicamente como instrumento de incentivo fiscal, motivado pela indisponibilidade de recursos próprios do Tesouro do Estado e pela condição de flexibilidade de valor e condições no caso de disputa de empreendimentos com outros estados. A regulamentação básica do FUNDOPEM descreve-se no próximo tópico.

4.2 - A Regulamentação do FUNDOPEM

A regulamentação criada a partir da Lei 6427, de 13/10/72, é que institui o FUNDOPEM como instrumento de incentivos de cobertura de encargos financeiros para a instalação e expansão de empresas industriais com linhas de crédito do BRDE. Somente em casos especiais, identificados pelo Conselho Diretor, poderiam ser enquadrados projetos não decorrentes de operações do BRDE e, nestes casos, que não podiam envolver faixas de crédito operados pelo referido banco.

O órgão gestor do FUNDOPEM, até 1988, era o BRDE. Os recursos foram originados de dotações orçamentária; resultado operacional próprio; e, incorporação do Fundo do Estado do Rio Grande do Sul - FUNDESG. O BRDE ficou obrigado a manter escrituração individualizada do Fundo e a prestar contas mensalmente à Secretaria da Indústria e Comércio e, semestralmente, à Secretaria da Fazenda (Lei n.º 6427 de 13/10/72,).

O Conselho Diretor, até 1988, era formado por representantes do governo e dois representantes da classe patronal e estabelecia as diretrizes operacionais do FUNDOPEM, ficando todo processo de enquadramento das empresas e a execução do Fundo à cargo do BRDE. Diferente do processo de execução do FUNDOPEM a partir de 1988, quando o SEADAP passa a ser o órgão gestor e o Conselho Diretor, com participação ampliada do governo e da classe trabalhadora, delibera sobre as diretrizes operacionais e sobre o enquadramento individual dos projetos.

Com a Lei n.º 8575/88, modifica-se estruturalmente o FUNDOPEM. Os critérios de enquadramento das empresas têm a inclusão de elementos considerados estratégicos para a economia do Estado, como a desconcentração geográfica dos empreendimentos. Dentre os critérios manifestados no Parágrafo 1º do Art. 4º- da referida Lei¹³, destaca-se: (a) a importância que a atividade tem para a economia do Estado; (i) o grau de desconcentração espacial, tendo em vista a localização da unidade industrial; (j) a preferência pela localização em distritos industriais do Estado, dos municípios ou áreas industriais implantadas por municípios.

O critério da regionalização também está previsto no Art. 8º da mesma Lei, quando estabelece percentual mínimo de financiamentos para empreendimentos localizados na Macro-região Sul: "Os financiamentos para implantações, realocações e expansões industriais, agrícolas, comerciais e de serviços, com recurso do BANRISUL e do BRDE, deverão ser alocados em, no mínimo, 25% dos valores previstos para o Estado, para as regiões da Campanha, Central, Fronteira-oeste, Centro-sul e Sul."

A mesma Lei, no Parágrafo 2º do Art. 5º, permite ao Conselho Diretor aumentar de cinquenta para sessenta o percentual sobre o custo do investimento, quando se tratar de

13. A Lei 7585/88 está integralmente transcrita nos anexos deste trabalho e permite ver os demais critérios que são adotados. Aqui destaca-se apenas os critérios que dialogam com a regionalização.

projetos que tenham o conjunto das seguintes características: (1) não similaridade do produto no Estado; (2) desconcentração industrial; (3) geração significativa de empregos diretos; (4) incremento de valor agregado; (5) avanço tecnológico; e, (6) nível alto de preservação e defesa do meio ambiente, nos termos da legislação aplicável.

As condições de enquadramento das empresas são estabelecidas no art. 6º da Lei 8.575/88. De acordo com ele, enquadram-se empresas com investimentos fixos superiores a 10.000 Unidades de Padrão Fiscal do Rio Grande do Sul (UPF/RS), unidade esta modificada em 1997, passando a se denominar Unidade de Incentivo do FUNDOPEM(UIF/RS)¹⁴. Esta medida dificulta a concessão do benefício para micro e pequenos empreendimentos. Questão esta polemizada na Assembléia Legislativa, durante a tramitação do Projeto, conforme viu-se no tópico anterior e também presente como lacuna apontada no estudo de Sander (1990).

Além dos critérios estabelecidos em Lei, a Resolução Normativa n.º 18, de 29/11/95, do Conselho Diretor, disciplina e vincula a concessão do benefício aos projetos que têm informações relativas ao Tamanho do Mercado Estadual(TME) e a Capacidade Instalada de Produção no Estado(CIPE). Segundo a Resolução, esta medida visa: (1) ao não-enquadramento de projetos que visem à produção de bens onde a CIPE seja maior que o TME; (2) o enquadramento de projetos que visem a produção de bens onde a CIPE seja menor que o TME; (3) o enquadramento de projetos que visem à produção de bens até a complementação da CIPE(no caso de esta ser menor que o TME), sendo o excedente orientado para fora do Estado. (4) o enquadramento de projetos que incrementem a produção de bens orientada exclusivamente para fora do Estado, quando o TME for igual à CIPE no setor em questão

14. A UIF/RS foi estabelecida em substituição a UPF/RS, que era atualizada pela variação da UFIR. A UIF foi fixada em R\$ 5,20 para o mês de janeiro de 1997, sendo corrigida, mensalmente, pela variação do IGP-M da Fundação Getúlio Vargas. (Decreto n.º 37.298 de 13/03/97). Para fins estatísticos desta pesquisa, usa-se o UIF do mês de dezembro de 2000, estabelecido em R\$ 7,44.

A Resolução Normativa n.º 18, no seu Art. 3º- estabelece também o cronograma e roteiro dos processos de FUNDOPEM, bem como, os prazos de tramitação das Cartas-consulta, indicando o prazo de sessenta dias para que os processos cheguem para a apreciação e decreto do Governador. Segundo esta mesma Resolução, os prazos só não precisam ser cumpridos quando há falta de dados relevantes no processo, podendo o projeto ir à diligência e arquivamento, caso não sejam atendidas as informações solicitadas pelo GATE à empresa solicitante, em um prazo de trinta dias. Entende-se que esta medida é importante para evitar a exaustiva tramitação de processos. No entanto, a consulta aos arquivos do SEADAP mostra que esta normatização não foi cumprida em centenas de projetos de inovação produtiva de empresas existentes no Estado, tendo longuíssimas tramitações e muitos deles merecido a desistência dos solicitantes. A referida normatização foi, no entanto, cumprida a contento e, algumas vezes, se adiantado nos prazos, nos processos em que houve um interesse especial do governo em atrair empresas de grande porte.

A partir de 1996, foram criados vários programas e projetos especiais com aporte de recursos do FUNDOPEM. Nos casos especiais, alteraram-se, através de leis específicas e decretos, as bases de cálculos dos benefícios, passando de um percentual máximo de sessenta por cento do investimento fixo, para um percentual de até setenta e cinco por cento e estabelecem-se critérios complementares para o enquadramento de empresas. Nos novos critérios, criou-se condições mais favoráveis a empresas de setores considerados estratégicos e a empreendimentos das regiões que integram a macro- região Sul. Na justificativa dos decretos, consta que doravante o FUNDOPEM passaria a seguir critérios de uma política mais dirigida regional e setorialmente, principalmente, com a indução da desconcentração industrial.

Uma das medidas no sentido de um redirecionamento do FUNDOPEM foi a Resolução Normativa n.º 32, de 24/09/96, que criou o PROINTERIOR, prometendo apoiar a

descentralização industrial, através dos setores coureiro-calçadista e confecções. Nos objetivos do programa constam

“apoiar financeiramente às indústrias de calçados e de confecções do RS, de modo a criar condições para um crescimento interregional mais harmônico, incentivando a criação e/ou ampliação de filiais industriais já existentes, em municípios diversos ao da matriz e fora da Região Metropolitana, definida através das disposições contidas na Constituição Estadual. (Art. 2º da Resolução Normativa n.º 32)

No entanto, o Parágrafo Único do Art. 2º, da mesma Resolução, permite o mesmo enquadramento de pleitos nos setores de calçados e confecções, localizados ou a se localizarem em qualquer município do Estado. O que tornou, na prática, o PROINTERIOR um programa de apoio setorial da indústria do setor Coureiro-calçadista e da Indústria da Confecção e beneficia, principalmente, às empresas que se localizam na base geográfica central destes setores: o Vale dos Sinos, no setor Coureiro-calçadista, e Serra, no setor de Confecções. Questão parecida observa-se com o PROTEC, o PROPEÇAS e o Pólo Oleoquímico. Todos estes programas especiais têm um componente formal de priorização geográfica no enquadramento das empresas e uma justificativa de descentralização industrial. No entanto, não são determinantes, pois permitem o enquadramento de empresas de qualquer localização geográfica nas mesmas condições e o critério de regionalização é apenas um dos fatores de estabelecimento do percentual a ser beneficiado, o que permite às empresas localizadas na Macro-região Nordeste candidatar-se aos benefícios e serem enquadrados de forma semelhante às regiões tidas como prioritárias. Até mesmo o percentual de benefício é relativizado em casos de grande interesse governamental na atração de empresas.

O art. 2º do PROINTERIOR estabelece que os parâmetros para a fixação do percentual do benefício é entre 50 a 75% do total do investimento fixo, obedecendo os critérios: (1) Prioridade à desconcentração industrial; (2) Montante de investimento fixo; (3) A Geração de empregos diretos; (4) Incremento do valor agregado; e, (5) Produção de Avanço tecnológico. A conjugação destes critérios permite a concessão do valor máximo do benefício

do FUNDOPEM. No entanto, garante a projetos localizados na Metade Sul o percentual máximo, mesmo que estes critérios não sejam cumpridos. Esta e outras medidas são conjugadas num conjunto de iniciativas no sentido de promover a industrialização da Metade Sul do Estado, coordenadas pelo Gabinete da Metade Sul, estabelecidos pelo Decreto n.º 38.473, de 11 de maio de 1998. Contudo, vários empreendimentos não localizados na Metade Sul tiveram o percentual máximo do benefício, mesmo que não cumprissem integralmente a conjugação dos critérios, o que revela uma face contraditória na gestão do FUNDOPEM, que concentra poderes de excepcionalidade no Conselho Diretor, cuja composição majoritária é da confiança do governo estadual.

De 1996 a 1998, foram criados vários Planos Especiais por tempo determinado, visando viabilizar a atração de empreendimentos internacionais para o Estado. Todos eles tiveram instituição legal própria, dando um caráter instrumental ao FUNDOPEM que, em alguns casos, operara com financiamentos sem retorno para o Estado.

Para todos estes planos foi usada a justificativa da desconcentração industrial, mesmo se tratando de Leis e Resoluções dirigidos a beneficiar empresas e complexos em específico, com acordo prévio de localização na Região Metropolitana. Em todos estes projetos especiais, considerou-se a conjugação perfeita dos critérios estabelecidos em Lei, concedendo, portanto, o percentual máximo do benefício. Um destes projetos especiais permitiu, inclusive, o enquadramento de uma empresa que fechou duas unidades industriais, uma localizada na região da Produção, outra na região Metropolitana e abriu nova na região Metropolitana. A desconsideração dos dois empreendimentos desativados permitiu o enquadramento do novo empreendimento com o percentual máximo do benefício, mesmo que apenas o critério da inovação tecnológica tivesse sido cumprido e representasse uma ação inversa ao incentivo à desconcentração industrial e à geração de postos de trabalho.

Por outro lado, até 1997, em nenhuma das medidas legais do FUNDOPEM, está previsto algum critério objetivo que beneficie empreendimentos localizados ou a se localizarem em outras regiões que não seja a região compreendida como a Metade Sul¹⁵. Contudo, três das sete regiões com mais altos índices de pobreza do Estado localizam-se fora da Metade Sul: Missões, Médio Alto Uruguai e Nordeste, tendo, inclusive, em vários índices, desempenhos mais alarmantes do que a maioria das regiões da Macro-região Sul. Percebe-se a visão limitada de regionalização entre os formuladores destas políticas públicas, uma vez que, mais do que uma visão estadual, tiveram a influência da pressão política de uma macro-região mais articulada e mobilizada, pelo menos no que tange à busca de recursos externos a própria região.

O processo eleitoral de 1998 teve no Rio Grande do Sul a polarização entre duas propostas de gestão pública e duas visões de desenvolvimento. Um, com a leitura de que a matriz produtiva tradicional do Estado encontrava-se estruturalmente fragilizada e precisava ser complementada e, em alguns casos, substituída. Para isso, propunha dar continuidade à política ofensiva de atração de empreendimentos externos. Outra, com a leitura de que a matriz produtiva tradicional do Estado encontrava-se em condições conjunturais desfavoráveis, mas que continha uma vitalidade estrutural, com fragilidades pontuais. Propunha, portanto, a ampliação da capacidade produtiva dos setores tradicionais e a estruturação de setores estratégicos para a economia. Para esta proposta, a atração de empreendimentos, justificava-se ao tratar-se da resolução de gargalos produtivos dos complexos existentes ou da estruturação de novos segmentos estratégicos (Governo do Estado, 2000 a).

A eleição de 1998 definiu como vitoriosa a segunda posição que gerou toda uma

¹⁵ A Metade Sul é definida pelo Decreto nº 36.494 de 06/03/96 e corresponde à área geográfica das regiões da Campanha, Central, Centro-sul, Fronteira-oeste e Sul, portanto não coincidindo na totalidade com a divisão por macro-regiões que tem na Macro-região Sul também a região do Vale do Rio Pardo.

reformulação da estratégia de desenvolvimento, criando não só novos critérios para o FUNDOPEM, mas dando-lhe um caráter apenas complementar e circunstancial como instrumento de fomento. Destacam-se duas razões pelas quais o governo optou por tal estratégia: (1) o estado crítico das finanças do Estado e o alto comprometimento da arrecadação com as empresas outrora beneficiadas; (2) a aposta na matriz produtiva existente, em que identifica não serem necessariamente os investimentos em capitalização os que dariam o diferencial competitivo necessário. Por isso, opta por criar instrumentos de qualificação produtiva e ampliação da demanda, direcionados para as diversas regiões do Estado, através da criação dos 26 *Centros Regionais de Desenvolvimento, Trabalho e Renda*¹⁶ e, setorialmente, pelos Planos setoriais. O foco desta estratégia de desenvolvimento está no fortalecimento da matriz produtiva existente, com a resolução dos gargalos tecnológicos, gerenciais, de investimentos e de demanda desta matriz. Esta estratégia volta seus programas e instrumentos a apoiar as pequenas e médias empresas por comporem a maior parte da matriz produtiva e isso desafia à consolidação de processos associativos que permitam sua viabilização no mercado (Governo do Estado, 2000a).

Nesta estratégia, o SEADAP é mantido, semelhante ao que se sucedeu nos dois governos anteriores, tendo sua estrutura e instrumentos limitados ao FUNDOPEM e, portanto, com pouca atuação. A maioria dos projetos são formulados e coordenados pelos departamentos das secretarias de ponta.

No FUNDOPEM, o atual governo, manteve a legislação, produzida pela Lei n.º 11.028 de 10/11/97. No entanto, a regulamentação produzida pelo Decreto 39.807, de 09/11/99, deu peso decisivo aos critérios de descentralização industrial e a geração de novos postos de trabalho o que aponta para a possibilidade de maior direcionamento geográfico e

¹⁶ Concebidos e criados pela fusão da estrutura regional da Secretaria do Trabalho, Cidadania e Assistência Social com a Regionalização e a Interiorização da estrutura e dos programas da Secretaria do Desenvolvimento e dos Assuntos Internacionais. A Coordenação do processo de regionalização e interiorização da SEDAI é exercida pelo autor deste estudo de caso.

social do Fundo. A referida Lei também acabou com a vigência dos programas especiais que detinham enquadramentos sem restituição ao Estado. No entanto, a regulamentação da Lei estende o prazo até 31 de dezembro de 1998 para as empresas protocolarem pedidos do benefício na legislação anterior, o que provocou uma corrida na busca do Fundo, no final do Governo Britto.

Contudo, apesar dos critérios da descentralização estarem presentes no FUNDOPEM, desde 1988, e a desconcentração industrial ter sido uma manifestação permanente na história do Fundo, este teve um desempenho de concentração geográfica e setorial dos recursos, conforme apresenta-se no próximo tópico.

4.3 - Distribuição Geográfica e Setorial dos Benefícios FUNDOPEM

De acordo com o levantamento de dados, realizada junto ao SEADAP, o FUNDOPEM, desde a sua reformulação em 1988, até dia 30 de dezembro de 2000, teve um total 1.695 projetos protocolados, numa solicitação de 904.094.472 UIF de incentivo. Deste total de solicitações, 803 projetos foram aprovados pelo GATE e pelo Conselho Diretor do FUNDOPEM, representando um total de 895.562.160 UIF de incentivo. Por interrupção de processos, entretanto, seja por iniciativa das empresas, seja pelo Governo do Estado ao longo de todo período considerado, do total de projetos aprovados 640 protocolos foram assinados, representando 677.935.732 UIF que efetivamente usufruíram e/ou usufruem do benefício. Portanto, se tomada a referência da UIF de dezembro de 2000, representa um dispêndio de R\$ 5,04 bilhões em 12 anos do Fundo, o que representa em média linear, mais de R\$ 420 milhões por ano. Um valor significativamente alto pela quantidade de empresas beneficiadas e cujo custeio só é possível ao Estado por estar vinculado à geração de novo imposto na unidade

beneficiada. Mesmo assim, nos casos em que o benefício foi concedido para a modernização de unidades industriais com implicação do fechamento de outras unidades da mesma empresa no Estado ou a diminuição do volume de produção em outras unidades, corresponde a uma diminuição proporcional na arrecadação de ICMS pela empresa e, em consequência para a massa de arrecadação do Tesouro Estadual.

A ofensividade na concessão dos benefício do FUNDOPEM diferencia-se de um governo para outro, o que não representa necessariamente o desprestígio do Fundo por parte do governo, mas a efetiva procura por parte das empresas, resultado, muitas vezes, do conjuntura econômico mais ou menos favorável para a ampliação produtiva. A tabela abaixo expressa uma relação entre maior procura e maior aprovação e concessão do benefício por governo. É necessário destacar-se que dos quatro governos analisados, o Governo de Pedro Simon teve três anos de período analisado e o Governo de Olívio Dutra teve dois anos, enquanto que os demais governos (de Alceu Collares e de Antônio Britto) têm o período inteiro de quatro anos. Isto porque o FUNDOPEM foi reativado no início do segundo ano do Governo Simon (14/04/1988) e o Governo Olívio até dezembro de 2000 – data limite desta análise – na metade do seu mandato.

Conforme já expresso em tópico anterior, para este estudo, segue-se a classificação por agrupamento de **protocolo**, correspondendo ao ato das empresas candidatarem-se ao benefício; **aprovados**, correspondendo à situação de projetos aprovados pelo Conselho Diretor; e, **Assinados**, correspondendo à situação de projetos efetivamente prontos para a fruição do benefício. De acordo com esta classificação, temos no quadro 03 a configuração da síntese comparativa de concessão do FUNDOPEM por governo. Entretanto, cabe salientar, que os projetos não necessariamente cumprem toda tramitação num governo, o que explica, por exemplo, um número maior de projetos aprovados do que protocolados no Governo Olívio. No caso da gestão citada, todos os protocolos assinados até dezembro de

2000, correspondem a projetos protocolados até o final de 1998, com critérios de enquadramento da legislação anterior, enquanto que os projetos protocolados estão em vias de enquadramento pela nova legislação. Ou seja, há projetos em tramitação quando as gestões dos governos iniciam e terminam. Logo, os dados do quadro 03 correspondem à situação dos projetos em cada governo.

Quadro 03:

Síntese Comparativa de Concessão do FUNDOPEM por Governo - 1988 a 2000

Projetos	Governo	N.º de empresas	Valor Benefício UIF
Protocolados	Governo Simon	165	12.499.070
	Governo Collares	285	86.866.785
	Governo Britto	1.221	800.228.711
	Governo Olívio	24	4.499.906
	TOTAL	1.695	904.094.472
Aprovados	Governo Simon	32	6.863.643
	Governo Collares	139	76.118.680
	Governo Britto	601	795.053.587
	Governo Olívio	31	17.526.250
	TOTAL	803	895.562.160
Assinados	Governo Simon	15	1.069.741
	Governo Collares	102	41.741.673
	Governo Britto	505	633.206.521
	Governo Olívio	18	1.917.437
	TOTAL	640	677.935.372

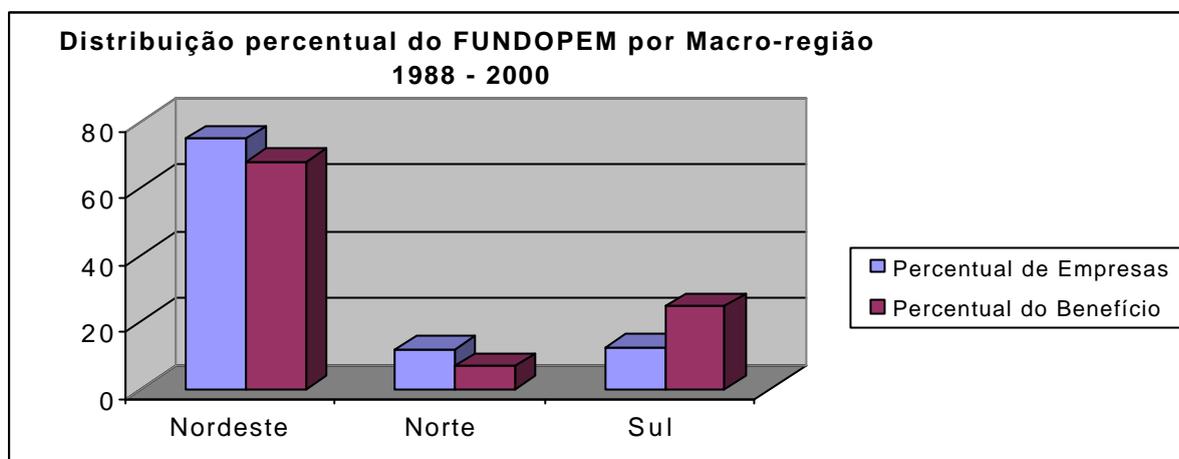
Fonte: SEADAP, 2001

No período do Governo Britto houve maior número de empresas que buscaram o benefício e também mais empresas foram beneficiadas com financiamentos do FUNDOPEM, coincidindo também com a política econômica mais ofensiva no sentido de atrair empreendimentos externos do Estado, na busca complementar e, em alguns casos, de substituição da matriz produtiva existente, como se debaterá melhor no próximo tópico. Os demais governos tiveram uma concessão mais seletiva. Há uma certa relação proporcional entre a procura e a concessão, o que pode corresponder a contextos distintos de melhores condições conjunturais para busca de investimentos, mas também ao uso que se faz deste instrumento, divulgando-o mais e diminuindo as exigências de enquadramento, o que parece ter sido diferente de um governo para outro. Entretanto, salienta-se que a totalidade dos projetos em tramitação em cada governo são os que foram protocolados nas gestões anteriores

e naquela gestão em curso e que não tiveram seus protocolos assinados, diminuídos dos projetos reprovados pelo GATE ou pelo Conselho Diretor, retirados pelas empresas ou que foram à diligência por uma razão ou outra. O sistema de informações do SEADAP não permitiu fornecer as informações com este grau de especificação, no entanto, informou que, no início do governo Olívio, encontravam-se tramitando 720 projetos. Portanto, deduz-se que, ao iniciar o governo Collares, havia em tramitação uma significativa parcela dos projetos 165 protocolados no governo Simon e assim sucessivamente as gestões seguintes herdaram um fluxo reprimido de projetos em tramitação, com enquadramento prévio no critérios e na orientação política do governo anterior, podendo ser ratificados ou não naquele governo. Desta forma, deve-se entender o desempenho do FUNDOPEM com a mesma dinâmica, podendo-se perceber tendências em cada governo, mas que não encerram no mesmo governo, pois contagiam o desempenho do governo seguinte.

Em termos de distribuição geográfica das empresas beneficiadas, de 1988 a 2000, os dados da **figura 05** mostram a absoluta concentração na Macro-região Nordeste, com 74,85% dos projetos concedidos e 67,76% dos recursos. A Macro-região Norte tem um percentual de 11,83% dos projetos e 6,58% dos benefícios, o que induz uma leitura que os empreendimentos beneficiados, naquela Macro-região, são comparativamente de pequeno e médio porte. Em tese, o contrário das empresas da Macro-região Sul, cujo percentual é de 12,4% dos projetos concedidos e 24,6% do total dos benefícios. As razões desta concentração analisa-se no próximo tópico, principalmente, pelo entendimento que as lideranças políticas expressam sobre este quadro de distribuição dos recursos e a presença de critérios que deveriam ser fatores de indução inversa a estes resultados.

Figura 05



Fonte: Percentuais calculados pelo autor a partir dos dados do Relatório do SEADAP, 2001

Na Macro-região Sul, está a localização, *a priori*, de grandes empreendimentos beneficiados pelo FUNDOPEM, isto se mostrado pelo percentual relativamente baixo de empresas, e comparado com o percentual comparativamente alto de benefício concedidos. No entanto, a maior parte dos recursos e das empresas concentram-se nas cidades relativamente dinâmicas na sua economia, se comparadas com outras cidades desta Macro-região: Santa Cruz do Sul, Santa Maria e Pelotas.¹⁷

Em termos de distribuição setorial, também se verifica uma grande concentração dos benefícios em alguns setores e empresas, com quantidade significativa de recursos, conforme mostra-se no quadro 04. Percebe-se que, em alguns setores, um número muito pequeno de empresas foram beneficiadas com volume grande de recursos, como é o caso das Indústrias de Fumo. Elas são num número de três empresas beneficiadas e detêm 12,17% do total do benefício aprovado¹⁸. Em contrapartida, tem-se setores como o Metal Mecânico com

¹⁷ Por uma questão de sigilo fiscal, o SEADAP solicitou a não divulgação de dados em nível municipal uma vez que alcançaria a identificação individual de empresas.

¹⁸ O relatório setorial fornecido pelo SEADAP forneceu apenas os dados sobre os projetos aprovados pelo Conselho Diretor do FUNDOPEM e não os projetos com protocolos assinados que demonstra a efetiva fruição dos benefícios.

129 empreendimentos que totalizam 10,94% dos benefícios e o Químico Petroquímico com 232 empresas e um total de 24,43% dos recursos.

Quadro 04

Distribuição Setorial dos Projetos Aprovados no FUNDOPEM de 1988 a 2000

Atividade	N.º Empresas	% Total	UIF-Benefício	% Total
Armamento e Munição	3	0,37	4.897.577	0,56
Bebidas	35	4,36	64.426.034	7,43
Borrachas	3	0,37	13.176.050	1,52
Celulose Papel e Papelão	8	1,00	10.280.284	1,18
Comp. Automotivo	33	4,11	43.999.286	5,07
Curtume	4	0,50	1.787.491	0,21
Editorial e Gráfica	14	1,74	1.805.906	0,21
Energia Elétrica	10	1,25	6.998.012	0,81
Fumo	3	0,37	105.583.443	12,17
Higiene e Limpeza	2	0,25	766.314	0,09
Madeiras, Móveis e Artefatos	64	7,97	20.838.396	2,40
Material de Construção	13	1,62	4.311.139	0,50
Mat. De Transporte	16	1,99	7.776.763	0,90
Mat. Elétrico e Eletrônico	20	2,49	4.875.538	0,56
Metal Mecânico	129	16,06	94.897.304	10,94
Míneral não metálico	10	1,25	35.230.803	4,06
Montadora	2	0,25	66.619.929	7,68
Petróleo	1	0,12	22.420.475	2,58
Produtos Alimentares	121	15,07	90.167.123	10,39
Produtos Apícolas	1	0,12	16.969	0,00
Produtos Farmacêuticos	3	0,37	353.286	0,04
Química e Petroquímica.	235	29,27	211.960.195	24,43
Têxtil, Vestuário e Calçados	65	8,09	53.540.883	6,17
Vidro	8	1,00	932.881	0,11
TOTAL	803	100,00	895.562.160	100,00

Fonte: SEADAP, 2001

Não é pretensão deste trabalho analisar as cadeias produtivas com as concatenações regressivas e progressivas (Hirschmann, 1969), que permitiria estabelecer um comparativo de efeito destes investimentos nas cadeias produtivas e o impacto de geração de postos de trabalho. No entanto, os dados do BRDE (1999) indicam que a cada milhão de reais investidos no setor Madeira, Móveis e Artefatos, gera-se 37 empregos diretos e mais 38 na cadeia, enquanto que na Indústria de Produtos Químicos esta relação é de 18 diretos e 18 na cadeia. Verifica-se que setores relativamente ricos na geração de postos de trabalho diretos e indiretos tiveram muitas empresas beneficiadas em relação ao percentual total de benefício concedidos. Isto se deu em boa parte pela relação que existe entre capital investido, ICMS

novo gerado e valor do benefício, como predominância sobre os demais critérios, o que configura uma situação em que empresas isoladas são mais fortemente beneficiadas do que outras que podem ter um papel social importante pela desconcentração e/ou pela geração de atividades de trabalho e de modernização da cadeia produtiva.

A distribuição regional dos recursos do FUNDOPEM, quando analisada por governo, mostra a mesma tendência de concentração em todos os governos, distinguindo apenas um pouco o percentual, conforme pode-se observar no quadro 07. Isto aponta para uma análise mais complexa do que o direcionamento em termos de programa de governo, uma vez que os distintos governos tiveram entendimentos diferenciados na priorização do desenvolvimento regional. A análise das entrevistas, do próximo tópico, contribui para explicitar, tanto o entendimento que os distintos governos tiveram da questão, quanto à análise da eficácia de instrumentos como o FUNDOPEM para operar políticas de desconcentração industrial.

Quadro 05: Macro-regionalização do FUNDOPEM por Governo

Governo Simon (1988 - 1990):

Macro-região	N.º Empresas	% no Governo	UIF - Benefício	% no Governo
Sul	01	6,66	11.575	1,08
Nordeste	14	93,33	1.058.166	98,91
Total	15	100	1.069.741	100

Governo Collares (1991 - 1994):

Macro-região	N.º Empresas	% no Governo	UIF - Benefício	% no Governo
Sul	10	9,80	4.308.573	10,32
Norte	14	13,72	5.862.360	14,04
Nordeste	78	76,47	31.570.740	75,63
Total	102	100	41.741.673	100

Governo Britto (1994 - 1998):

Macro-região	N.º Empresas	% no Governo	UIF - Benefício	% no Governo
Sul	68	13,46	157.052.038	24,80
Norte	52	10,29	36.813.992	5,81
Nordeste	385	76,23	439.340.490	69,38
Total	505	100	633.206.520	100

Governo Olívio (1999 - 2000):

Macro-região	N.º Empresas	% no Governo	UIF - Benefício	% no Governo
Sul	02	11,11	111.393	5,80
Norte	04	22,22	109.272	5,69
Nordeste	12	66,66	1.696.772	88,49
Total	18	100	1.917.437	100

Fonte: Percentuais Calculados pelo autor a partir dos dados do SEADAP, 2001.

Estes dados mostram que, em termos absolutos, há uma concentração do FUNDOPEM em todas as gestões, variando o percentual de concentração. Entretanto, frisa-se uma vez mais que o cronograma dos governos não necessariamente coincide com o cronograma do fluxo dos processos. Isto faz com que o resultado da estratégia de uma gestão perpassa ao menos um período do governo seguinte. Assim, o resultado obtido no governo Simon, de maior índice de concentração regional dos recursos, 98,91% e 93,33% das empresas, não representa necessariamente a estratégia desenvolvida naquele governo, pois pode muito bem estar traduzido no resultado do governo Collares, que herdou a maioria dos processos iniciados naquele governo. Da mesma forma, o desempenho de menor concentração regional do governo Britto, de 69,38% dos recursos e 76,23% das empresas, tem o contágio regressivo do governo Collares e a mobilização dos COREDEs em termos de desenvolvimento de novas potencialidades regionais e progressivo da gestão do governo Olívio que, no período analisado por este estudo, apenas ratificou 18 dos processos em curso. Por isso, a análise destes dados objetivos devem vir acompanhados do entendimento que as lideranças entrevistadas fazem do FUNDOPEM como instrumento. Isto está desenvolvido no próximo tópico.

4. 4 - Entendimentos da Regionalização como Critério para o FUNDOPEM

Conforme foi especificado no capítulo da fundamentação metodológica, o presente estudo de caso, além de descrever o FUNDOPEM como instrumento de fomento à modernização industrial do Estado, como se fez nos tópicos anteriores, pretende analisar a percepção que lideranças políticas e sociais têm sobre o papel que o FUNDOPEM desempenhou no desenvolvimento industrial do Estado, principalmente, com a sua acentuada concentração geográfica na Macro-região Nordeste. Trata-se, sobretudo, da análise do FUNDOPEM dentro do contexto sócio-econômico contemporâneo em que as forças de mercado atuam de forma mais intensa e internacionalizadas sobre os processos produtivos. E,

neste sentido, fazem-se necessários alguns questionamentos sobre as possibilidades de políticas de desenvolvimento contemplar os critérios de descentralização na ação indutora do Estado, quando as forças de mercado atuam naturalmente na atração de empreendimentos para as áreas onde há condições mais favoráveis e, via de regra, é onde já existe maior desenvolvimento industrial (Soja, 1990). Além disso, há a perspectiva recentemente colocada da flexibilidade competitiva, em que a descentralização pode ser um dos fatores decisivos para a competição no mercado global (Boiser, 1996). O desenvolvimento local seria, então, um fator decisivo de competitividade pelo enraizamento das empresas nos territórios e, neste enraizamento, o território oferece um ambiente propenso para as empresas atuarem e competirem no mercado, como sugerem Cocco, Urani, Galvão (1999).

Tendo estas questões de fundo, desenvolve-se a análise das entrevistas realizadas com as lideranças. Conforme apresentado na Fundamentação Metodológica, a análise das manifestações dos entrevistados, faz-se pelo agrupamento temático em três questões para melhor organização da análise: (1) a regionalização como critério para políticas públicas de desenvolvimento em qualquer esfera e nível no contexto sócio-econômico contemporâneo; (2) a presença da regionalização como critério na formulação e execução de políticas públicas do governo do Estado do RS; (3) a presença da regionalização como critério na formulação e execução do FUNDOPEM.

Salienta-se também, conforme já demonstrado anteriormente, que os entrevistados compõem dois segmentos bem definidos: (1) atores públicos – os secretários dos governos estaduais do Rio Grande do Sul no período deste estudo (1988 a 2000), gestores do FUNDOPEM e técnicos com responsabilidade gerencial e operacional nas Políticas Públicas de Desenvolvimento; e, (2) Representantes de entidades regionais e de entidade de classe da Sociedade Civil do Estado.

4.4.1 - A Regionalização como Critério para Políticas Públicas de Desenvolvimento

Os representantes de entidades de classe e das entidades regionais, mesmo pertencendo a forças políticas distintas, foram unânimes na posição da defesa de critérios que contemplem a especificidade das diversidades regionais nas políticas de desenvolvimento sejam governamentais, sejam não-governamentais. Para o professor Dinizar Becker, presidente do Fórum dos COREDEs, "a regionalização é a contraface da transnacionalização econômica. em sendo o outro lado da moeda, a regionalização social, além de ser funcional ao sistema, abre a possibilidade para que cada espaço regional possa formular seu projeto próprio de desenvolvimento".

Neste sentido, o representante da FEDERASUL, Cláudio Mangoni Moretti, manifestou que "os diferentes níveis de desenvolvimento regional impõem a concessão diferenciada de incentivos, até mesmo para que sejam equilibradas as condições de concorrência. O incentivo deve pressupor o desequilíbrio nas condições de concorrência, devendo, no entanto, ser temporário". Ou seja, até que seja restabelecida a condição de equilíbrio entre as regiões e então passa-se a ter condições de livre concorrência e os instrumentos públicos podem passar a tratar as regiões de forma igual. Entretanto, o presidente da FIERGS, Renan Proença, ressalta que o uso de critérios regionais na formulação e execução de políticas públicas, deve incidir diretamente sobre a correção das desigualdades de produção e trabalho nas regiões mais carentes.

O diretor da CUT, Marco Antônio Figueira, vê o direcionamento regional como necessidade para evitar a concentração de grandes indústrias independente da atividade em regiões já industrializadas. Para ele, sem critérios objetivos de política dirigida para a descentralização, dificilmente uma nova indústria irá se instalar em regiões com desvantagem de mercado, "desta forma, somos partidários de que a diversificação produtiva seja produzida

e induzida nas diversas regiões. A concentração econômica em determinadas regiões cria também a concentração populacional, gerando sérios problemas sociais".

Para o representante da Força Sindical no Conselho Diretor do FUNDOPEM, Luiz Carlos Barbosa, "os mercados regionais, como o MERCOSUL, estão sendo atacados por uma política agressiva do grande capital global, principalmente, dos Estados Unidos da América, no sentido de torná-los uma espécie de *shopping center* dos produtos americanos, sem ter a mesma abertura para nossos produtos". Barbosa afirma também que a Europa está cada vez colocando mais barreiras, criando dificuldades para importação de produtos externos. "Com isso quero dizer, que os países ricos têm políticas dirigidas para a defesa das suas regiões, nós precisamos ter a nossa." Para ele, as políticas públicas não devem ser igualmente dirigidas para regiões com realidade diferente. "Desta forma, a política pública deve identificar em cada região o que ela tem de potencial para desenvolver de dentro para fora. Não apenas aproveitando os recursos já ali existentes, mas gerando novas fontes de agregação de valor nas regiões".

De fato, na posição destas lideranças há uma defesa unânime de políticas públicas que levem à correção das desigualdades regionais de produção e, em decorrência, de ampliação das demandas locais de comércio e serviços, gerando o que Hirschmann (1969) chama de concatenações de aquecimento da economia, indispensáveis para o crescimento e desenvolvimento econômico. Da mesma forma, as lideranças expressam uma noção de atuação indutora extra-regional, produzida externa a ela, como força de alavancagem temporária ou permanente e a expressam num sentido implícito e ou explícito de reivindicação e não de construção. Isto inspira uma reflexão sobre a relação metodológica entre poder público e regiões do seu território, mesmo que esta não tenha sido objeto explícito da entrevista realizada, mas é importante para a análise que segue. Neste sentido, Cocco, Urani, Galvão (1999) manifestam que o papel da política pública no desenvolvimento das

regiões é o de criar condições, portanto, auxiliar. Entretanto, no entender destes autores as regiões e, principalmente, os empreendedores das regiões não podem ter uma visão utilitarista das instituições públicas e dos territórios, ao contrário, compreenderem os empreendimentos como extensão e parte do território e com um caráter público, que limita a relação livre-pessoalista nas decisões nos empreendimentos e sobre os empreendimentos. É esse o sentido que se dá a noção de empresário cidadão ou empresário político, expresso pelos autores como fortemente presente na relação entre empreendimentos e sua localização na região da Terceira Itália. Ou seja, a relação com a política pública não pode ser uma relação extrativista, no sentido de tirar proveito do que pode oferecer e com a qual não se tem compromissos.

No entanto, tem-se no Brasil aquilo que Oliveira (1998) chama de relação paternalista e clientelista do Estado, através de políticas públicas e estas, muitas vezes, confundidas com recursos públicos, com as regiões e os cidadãos. Neste sentido, o ente formulador e executor coloca-se como externo e acima das regiões para as quais concede recursos públicos, através da política pública. De acordo com Giehl (1997), no Brasil, a coisa pública também tem um sentido e uma relação privada com a Sociedade, criando laços de apadrinhamento e relações de intermediatismo. Com isso, espera-se da Sociedade uma postura de reivindicação de algo que não seria dela, não fosse a benevolência do gestor público.

Historicamente tem-se uma relação de mútuo descomprometimento entre o poder público e as organizações privadas, quando, ao contrário disso, o processo desenvolvimento de políticas públicas deve levar à integração de esforços e compromissos duradouros entre os dois, através de planos de desenvolvimento (Vargas, 1998). Neste sentido, coloca-se uma longa trajetória não só de garantir a presença de critérios de regionalização na formulação das políticas pública dos territórios, mas uma metodologia que conjugue uma autonomia comprometida dos cidadãos, das localidades e dos entes gestores desta política e dos seus instrumentos.

Em relação à mesma temática, enunciada neste tópico, os secretários diretamente responsáveis pela gestão da política de desenvolvimento industrial do Estado, tem-se posicionado de forma diversa. Para o ex-secretário da Indústria e Comércio do Governo do Estado, do Governo Simon, Gilberto Mosmann, a regionalização é importante nas políticas públicas de desenvolvimento, pois leva à descentralização produtiva. Entretanto, a política e os instrumentos não devem restringir a liberdade de iniciativas regionais e estaduais, mesmo que leve à disputa dos territórios pela localização de empreendimentos. Ele entende a descentralização das políticas e instrumentos, principalmente pelo deslocamento da União para os estados e estes, com autonomia, para a construção das suas vantagens comparativas.

Já, o ex-secretário do Desenvolvimento Econômico e Social, do Governo Collares, Cláudio Parreira Ryff Moreira, entende que a regionalização dos programas de desenvolvimento é importante para o sucesso das políticas públicas que só acontece quando estimulam o desenvolvimento integrado, buscando desenvolver as regiões mais carentes. Isto, segundo ele, faz-se com uma visão estratégica do Estado que realiza obras de infra-estrutura e fomenta a instalação de investimentos nos municípios e regiões menos industrializados. Segundo ele, no mundo inteiro, os países com visão de futuro buscam o desenvolvimento em todos os locais, com estímulo das vocações regionais.

Em contrapartida, o ex-secretário do Desenvolvimento Econômico e Social, do mesmo Governo Collares, Olímpio Sérgio Albrecht, entende como impossível e inadequado regionalizar políticas e programas de desenvolvimento de qualquer natureza e em qualquer lugar, porque não seria possível modificar as estruturas e culturas locais, a não ser por iniciativa dos indivíduos locais. Desta forma, entende que as organizações públicas, em particular, os governos em todas as esferas, "devem apresentar projetos bons, viáveis e práticos e, de preferência, dados pela própria iniciativa privada, porque o Estado deve se

desligar das iniciativas econômicas. O que o governo deve fazer é apoiar as iniciativas do setor privado seja de que região for."

Já o ex-secretário do Desenvolvimento e dos Assuntos Internacionais - SEDAI, do Governo Britto, Adolfo Antônio Fetter Júnior, entende como absolutamente necessárias as políticas diferenciadas para as regiões, pois

"As desigualdades inter-regiões são reais e, portanto, merecem uma estratégia especial na medida em que o desenvolvimento sustentável exige o crescimento integrado de todas as regiões. Daí, a necessidade de se criar mecanismos diferenciados na formulação e execução de políticas públicas. Dar um tratamento desigual aos desiguais. A regionalização das ações é uma ferramenta que pode corrigir estas distorções que ao longo do tempo foi criando um grande divisor entre as regiões mais desenvolvidas e as mais carentes."

No entanto, o ex-secretário da SEDAI, do mesmo Governo Britto, Nelson Luiz Proença Fernandes, pondera que as políticas públicas pró-desenvolvimento econômico devem levar em conta um conjunto de fatores, entre eles, o da regionalização dos investimentos. Contudo, segundo ele, é necessário perceber a economia local dentro da economia global e ver quais são os fatores que produzem as condições de competitividade. No caso brasileiro, com a entrada no mercado globalizado, surgiu a necessidade de atualização da matriz industrial nacional, tanto para manter a competitividade da indústria no mercado interno, quanto para melhorar sua capacidade de competir no mercado externo. Na realidade, segundo Fernandes, o que se verifica no novo cenário, é uma maior exigência da parte dos agentes produtivos, tendo na atualização tecnológica e no aumento da produtividade as condições básicas para a entrada ou permanência no mercado e estes fatores dependem fundamentalmente da capacidade de investimentos e da localização.

"O processo que se seguiu à estabilização monetária e à globalização passou a ser o de investimentos e sua localização no Brasil. É importante salientar que a busca da competitividade passou a ser condição básica para a definição do local de cada investimento. O desperdício ou mesmo a ineficiência sistêmica ou parcial de determinados locais representam sempre fatores excludentes para a definição de locais, que podem ser estados, municípios ou regiões. Um conjunto de fatores é sempre levado em conta quando da definição da localização, sendo os principais as questões logísticas, custos de mão de obra e sua qualificação, aspectos tributários e financeiros diferenciados, a infra-estrutura e a maior ou menor disponibilidade e

determinação governamental em estimular a atividade econômica, representam sempre os fatores que viabilizam ou não a realização de investimentos e do crescimento. O que ocorre na prática, é que toda a análise de investimentos passa pelo estudo dos diversos fatores que lhe determinam as condições operacionais e de custos, que conjugadas é que determinarão sua viabilidade. De nada adianta uma boa condição logística se a mão de obra for inadequada e os custos tributários e financeiros forem elevados. O inverso é também verdadeiro, pois de nada adiantam uma mão de obra adequada e bons custos tributários e financeiros, se a logística for deficiente ou inadequada.

Desta forma, para o ex-secretário Fernandes, a questão regional prende-se ao desafio das regiões ou estados apresentarem um conjunto de condições favoráveis, ou vantagens competitivas, que permitam oferecer as melhores condições operacionais possíveis para os empreendimentos, pois todas as questões ligadas à operação acabam implicando, direta ou indiretamente, em custos de produção e, portanto, em competitividade. Desta forma, para o ex-secretário, a economia de um país ou de um estado será mais forte e competitiva, na medida em que, mesmo individualmente, se possibilite que o conjunto de agentes produtivos opere nos locais onde produzam com melhor produtividade e a custos competitivos.

Fernandes também ressalta que, no caso brasileiro, na medida em que os investimentos são feitos em diversas regiões do país, verifica-se o início de um processo de descentralização do desenvolvimento econômico, centralizado historicamente em São Paulo. Os diversos ciclos econômicos que lá se sucederam, foram acentuados nos últimos cinquenta anos com a instalação e consolidação do processo de industrialização nacional, grandemente beneficiado pelo modelo de substituição de importações, onde o protecionismo era ferramenta básica. Ou seja, "São Paulo somente é pujante como é, em decorrência de um grande esforço nacional que gerou, de forma concentrada, investimentos públicos e privados, em todas as áreas de sua economia, estimulado que foi ainda pela política econômica protecionista". Para o entrevistado, o círculo virtuoso que lá se instalou gerou também algumas deseconomias de escala a São Paulo, que abriram oportunidades a que um conjunto de estados mais estruturados passassem a disputar os novos investimentos que se definiam em nossa

economia. A montagem de uma estratégia de atração destes investimentos passou a ser questão primordial da política industrial dos estados preocupados em desenvolver-se e alterar seus parâmetros de desenvolvimento.

Em contraponto, o secretário da SEDAI, do Governo Olívio, José Luis Vianna de Moraes, afirma que a descentralização regional e setorial é fator estratégico em qualquer política pública de desenvolvimento pois, o processo de desenvolvimento econômico tende a ser concentrado. Foi isso que se deu com a urbanização, onde algumas regiões e dentro das regiões, algumas cidades-pólo são mais desenvolvidas. Para Moraes, há um processo natural de regionalização que se dá a partir do esgotamento desta concentração urbano-industrial, ou seja, quando começa a haver um excesso de aglomeração, começa a provocar externalidades negativas nas empresas, motivando a desconcentração geográfica, que é ainda um processo de descentralização concentrada. Ou seja, nas grandes metrópoles as empresas tendem a sair da cidade-pólo e ir para outra cidade da mesma região metropolitana, que é o que ocorre a partir de um determinado momento do processo industrial. Antes disso, segundo Moraes, as empresas tendem a se instalar em locais onde já existe um certo grau de concentração econômica porque lhes traz um conjunto de externalidades positivas, que vão se tornando negativas, a partir do excesso de aglomeração. Então, conclui o secretário, se o processo natural é um processo que reforça a concentração e, depois a descentralização concentrada, ela não induz, por natureza, um processo de desenvolvimento nas regiões menos desenvolvidas. Portanto, a reversão do quadro de desequilíbrios regionais exige políticas e estruturas públicas articuladoras, fomentadoras e reguladoras do desenvolvimento.

No mesmo sentido, o Coordenador Adjunto do SEADAP, na gestão do Governo Olívio, Miguel Casella da Costa Franco, entende que o contexto atual está estruturado sobre a concorrência entre agentes econômicos extremamente desnivelados em oportunidades e acesso a recursos de toda ordem: desnivelamento produzido pela dinâmica sócio-cultural,

pela disponibilidade de infra-estrutura e qualificação profissional, dentre outros. Neste sentido, afirma Franco, a regionalização das políticas e instrumentos públicos pode contribuir para a diminuição das disparidades entre regiões e agrupamentos populacionais e o melhor aproveitamento de recursos e potencialidades mal distribuídos espacialmente, de forma a proporcionar um desenvolvimento mais equilibrado. Neste sentido, o fator regional deve ser levado em conta desde a etapa de diagnóstico das potencialidades para o estímulo ao desenvolvimento até a definição e execução dos mecanismos, que propiciarão a ação sobre a realidade detectada. No mesmo sentido, o técnico da SEDAI, Jorge Martins, ressalta que além das diferenças sócio-econômicas, as regiões têm diferentes níveis de dificuldades para acessarem os meios necessários ao seu desenvolvimento, inclusive o poder público estadual e nacional, o que para ele é fundamental ter presente em qualquer estratégia de desenvolvimento.

As considerações feitas pelos secretários e os quadros técnico-dirigentes estão longe de expressar o mesmo acordo presente nas concepções manifestadas pelas lideranças sociais até porque nas manifestações dos secretários têm-se a expressão forte do que Spink e Medrado (1999) e Minayo (1998 e 1999) chamam das representações sociais, conforme explicitou-se em tópico anterior. Esta expressão dá-se pelo fato destas lideranças pertencerem a forças políticas distintas e pela sua participação no governo tendem a defender a política do seu governo e/ou do seu partido. Desta maneira, acredita-se ter a manifestação aproximada do enfoque do seu governo para a política de desenvolvimento. Logo, as posições são distintas porque expressam distintas concepções de políticas governamentais e formas distintas de perceber e orientar os programas e projetos de promoção e apoio ao desenvolvimento, entre eles o FUNDOPEM. Diverge dessa lógica o ex-secretário Albrecht que diverge da posição do secretário do mesmo governo, Ryff Moreira. Acredita-se que este último expressa mais coerentemente a política do Governo Collares, o qual tinha ações de desenvolvimento

regional, como os COREDEs. Possivelmente isto se deu porque os ex-secretários pertenciam a partidos políticos distintos que, naquele governo, compunham uma coalizão de sustentação política.

Contudo, estas posições aprofundam-se a partir do tratamento de temática mais específica, como se expressa nos próximos tópicos.

4.4.2 - A Presença da Regionalização na Formulação e Execução das Políticas Públicas nos Governos Estaduais do Rio Grande do Sul

A regionalização como referência na formulação e execução das políticas públicas dos diversos dos governos do Estado também é compreendida de forma distinta por parte do representantes das entidades da Sociedade Civil. Contudo, têm uma unanimidade ao afirmar que a diversidade regional do RS é, por um lado, um grande potencial de alavancagem do desenvolvimento e por outro, uma forma de diminuir as contradições e disparidades regionais. Becker é enfático em defender o apoio público ao desenvolvimento regionalizado, "porque embora o Rio Grande pareça homogêneo para fora, para dentro o Estado apresenta múltiplas disparidades regionais e desigualdades sociais". Afirma que ao contemplar e potencializar a diversidade regional em planos de desenvolvimento, a política pública contribui para um maior equilíbrio e a superação das históricas disparidades regionais. No entanto, voltando sua atenções apenas para a Macro-região Sul, Moretti e Proença, têm posições aproximadas, afirmando a necessidade de promover um choque de desenvolvimento industrial na Metade Sul, que segundo eles, destoa totalmente do resto do Estado, pelo seu atraso tecnológico e pela atividade produtiva estar basicamente voltada para a agropecuária extensiva. Um dos

instrumentos privilegiados para isso seria o FUNDOPEM que pode promover a atração de empresas em larga escala para se ali se instalar.

O representante da Central Única dos Trabalhadores - CUT - Figueira entende que todos os instrumentos de apoio ao desenvolvimento deveriam ser regionalizados no RS, pelo grau de concentração industrial existente na região metropolitana de Porto Alegre e na cidade de Caxias. Para ele, isto despotencializa o desenvolvimento porque estrangula as potencialidades e a capacidade produtiva das cadeias e gera sérios desequilíbrios regionais de esvaziamento em todos os sentidos: econômico, social, cultural e existencial, por um lado e demasiado inchaço urbano por outro. Ele aponta a necessidade de mais iniciativas públicas, não só governamentais, mas, principalmente estas, por terem maior peso e alcance, para promover o desenvolvimento mais equilibrado como estratégia da Sociedade Gaúcha, a partir das diversas potencialidades locais. O sindicalista cita a experiência de qualificação profissional feita pelos sindicatos como uma iniciativa pública e que pode ser reforçada pela ação governamental. Desta forma, entende que a diversificação, descentralização, a regionalização do desenvolvimento econômico é construída na conjugação de esforços e iniciativas da sociedade e dos governo.

Por outro lado, Barbosa, representante da Força Sindical, entende que os programas de desenvolvimento podem e devem ser regionalizadas, entretanto, devem ser antecedidas pela discussão com as comunidades regionais e por uma série de estudos sobre as potencialidades existentes e, muitas vezes, não visíveis a quem ali mora e trabalha. Para ele, é necessário conjugar vontade regional com potencialidade regional, pois não tem espaço no mercado para empreendimentos que não venham permeados pela racionalidade econômica do mercado e, ao mesmo tempo, este não pode ser o único fator a prevalecer, principalmente, quando esta racionalidade exige o sacrifício da vontade e da cultura dos povos regionais. Tal entendimento vai ao encontro do que Boiser (1996) afirma como a sobrevivência da

sociabilidade e cultura local, diante da globalização dos mercados. Para M. Santos (1997) o resgate e a preservação dos espaços locais precisa ocorrer, mesmo que isso seja contra aquilo que ele chama de racionalidade do mercado.

Quanto à execução das políticas e programas de desenvolvimento dos governos estaduais, Becker é enfático ao afirmar que não levaram em conta as diferenças marcantes do Estado. Para ele, os programas foram historicamente "fundados em políticas setoriais, algumas delas empresariais e de cunho economicista, que nesse período só fizeram acentuar as desigualdades e os desequilíbrios. Basta observar os números das regiões perdedoras". O período a que o professor se referiu é o deste estudo: 1988 a 2000.

Posição semelhante é manifestada por Moretti, da FEDERASUL, ao afirmar que a regionalização esteve perfeitamente presente em termos de discurso e até, em termos legislativos. No entanto, na prática, pouquíssimos recursos públicos foram efetivamente descentralizados. A maior parte deles, ficou concentrada nas regiões centrais da economia do Estado.

Proença discorda desta posição, ao menos em parte. Para ele, todos os governos das últimas décadas tiveram a regionalização como preocupação e critério para os programas de apoio ao desenvolvimento. No entanto, pecaram pela timidez dos recursos e pela pouca estrutura de *marketing* na promoção das regiões carentes, principalmente, a metade Sul. Por isso, vários empreendimentos foram perdidos pela timidez de iniciativas dos governos que deveriam promover tal região como o coração do MERCOSUL, devido a sua privilegiada localização de fronteira.

No entender de Figueira, da CUT, houve um processo diferenciado de tratamento da regionalização pelos governos, num processo de rupturas de barreiras e evoluções, começando após a Constituição Federal de 1988, que criou novas condições, estruturas e relações do Estado com a população, e democratizando as relações políticas e sociais. Entre

estas mudanças, ele cita a maior descentralização das decisões e dos recursos da União para os Estados, e destes para as regiões e os municípios. Os primeiros anos desse processo foram, no entender de Figueira, um ensaio de democratização, em que a sociedade estava ávida a participar e os gestores públicos eram, ao mesmo tempo, tímidos e ousados na criação de novos mecanismos de participação. Era o que ele classifica como período ou Era dos Conselhos. "Tinha Conselho para tudo, só que não decidiam nada, só opinavam, indicavam e referendavam as decisões dos governos." Segundo Figueira, foi um período importante em que a Sociedade e os Governos reaprenderam a fazer política e a conviver com a diferença, pluralidade e as divergências, após vinte anos de ditadura. Neste sentido, um dos passos significativos de democratização foi a criação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento-COREDEs, no início da década de 1990. Estes tinham, tanto no discurso quanto na legislação, o propósito de descentralizar as políticas e os recursos de apoio ao desenvolvimento. No entanto, para Figueira, este processo ficou restrito a alguns segmentos sociais na maioria das regiões, privilegiando a participação de uns e alijando a participação de outros. Ao mesmo tempo, a formulação das políticas mais estratégicas para o Estado continuaram não passando pelos COREDEs. E estes que discutiam questões periféricas e localizadas, enquanto que a formulação dos grandes projetos continuava sendo feito pelo poder centralizado na capital do Estado.

No entender de Figueira, vive-se, neste período, uma nova fase de democratização da gestão pública e da regionalização no RS, com a implantação do orçamento participativo. Para ele, a diferença fundamental em relação aos processos anteriores, está no caráter deliberativo e na participação universal que o orçamento participativo proporciona. O fórum efetivo para se discutir e deliberar sobre o desenvolvimento de cada região é o Orçamento Participativo, que tem, inclusive uma Plenária Regional Temática do Desenvolvimento. Desta forma, existe um processo de permanente interação entre Estado e Sociedade, em que a

formulação das políticas e a decisão sobre os recursos não são mais feitas separadamente, criando um vínculo de maior responsabilidade mútua.

Contudo, Barbosa, da força Sindical, afirma que a tarefa de descentralizar o desenvolvimento não é só governamental, mas deve ser desejado e buscado por toda sociedade, em conjunto com os governos das diversas esferas. Entende que continua havendo pouca ofensividade na política e nos programas de regionalização do desenvolvimento. Houve um esforço por parte de governos passados em atrair empreendimentos significativos para a reconversão econômica do Estado e ter acesso tecnológico, mas estas empresas se localizaram nas regiões já industrializadas. Hoje, no entender dele, há avanços significativos no sentido de descentralizar estruturas e serviços de apoio ao desenvolvimento, mas continuam tímidos e alguns deles concentrados nas regiões industrializadas.

Entre as manifestações dos entrevistados há uma riqueza quanto às possibilidades de interpretação do processo de desenvolvimento em curso no Estado e o papel que os governo têm desempenhado nele, principalmente no sentido da promoção da descentralização produtiva. Nestas, percebe-se um conjunto de divergências que vão desde a visão de desenvolvimento regional diferenciada, passando por uma clara diferença na visão do papel das políticas públicas e do Estado.

Por um lado, percebe-se a visão de desenvolvimento centrada em empresas âncoras que devem ser atraídas para os espaços que não as têm e, por não tê-las é que encontram-se deprimidos economicamente. Para esta visão, o papel do Estado é o que Fiori (1999) critica como a visão financeirista e capitalizadora das empresas. Ou seja, a visão de que o poder público deve ter instrumentos de financiamento e fomento para a atração e a localização das empresas em determinada região. Por outro lado, há a visão de desenvolvimento a partir da mobilização das potencialidades locais, cujo papel do Estado é o de apoiar as iniciativas locais e articulá-las numa estratégia de desenvolvimento estadual.

Percebe-se ainda uma terceira posição que é a da consolidação de uma estratégia geral de desenvolvimento, construída a partir das realidades locais diversas, com ênfase na visão de interação entre sociedade e poder público. Esta última aproxima-se do que Vargas (1998) defende como processo de desenvolvimento articulado. Nela o Estado tem um papel indutor do desenvolvimento local pela estratégia estadual.

Contudo, existe uma unanimidade dos entrevistados na visão crítica à forma com que os governos têm tratado a questão da regionalização. Têm-se aí três visões distintas, mas todas de questionamento: (1) a visão de ausência da regionalização como estratégia de desenvolvimento; (2) a visão de presença insuficiente na formulação e execução das políticas e programas; e, (3) a visão de um processo em evolução e construção.

Na análise das entrevistas com os secretários pode-se perceber melhor as visões que acompanharam os governos e, principalmente, estabelecer comparativos entre os mesmos.

Ryff Moreira (gestão do Governo Collares) diferencia o RS de outros Estados do Brasil pela grande diversidade que tem, seja ela da geografia física (a natureza), seja pela população, seja pela cultura, seja pela atividade econômica. Para ele, o grande desafio dos governos e das regiões é não se conformar com a realidade das desigualdades, estimulando as discussões sobre seu papel. Ele entende que o atraso ou o não desenvolvimento de um determinado tipo de atividade, principalmente, a atividade industrial não se dá em função de causas fatais e que a razão de problemas pode estar muitas vezes fora, mas as soluções estão dentro das regiões. A política básica de desenvolvimento, segundo o ex-secretário, deve ser a da mobilização regional e estimular as atividades econômicas que criam valores adicionados. Isto se dá na indústria de transformação, que deve estar localizada nos diversos municípios, evitando a concentração, seja estadual, seja também nas diversas regiões. Assim, tem o entendimento de que os instrumentos de apoio devem ter critérios objetivos que motivem os investimentos nas regiões e municípios que são menos industrializados, ou seja, uma política

dirigida e compensatória para estimular o crescimento industrial fora das regiões onde ele naturalmente se desenvolve.

Albrech (também da gestão do Governo Collares), entretanto, rechaça esta posição, dizendo ser absurda e demagógica a elaboração de políticas e programas diferenciados para as regiões. Para ele, as iniciativas devem ser sempre estaduais e as regiões se desenvolvem pelo seu fluxo natural e pela iniciativa dos indivíduos. Cita como exemplo a formação do Complexo do setor Coureiro-calçadista, que surgiu naturalmente com a chegada dos colonos europeus porque entre eles havia artesãos que faziam tamancos, sapatos, chinelos e botas. Foi por iniciativa deles que se instalaram os curtumes de industrialização do couro que vinha da região Sul e as indústrias de calçados. Para ele, por mais couro que tivesse na região Sul e por maiores que fossem os estímulos públicos, não se desenvolveu a indústria calçadista lá. Desenvolveu-se por iniciativa de agentes econômicos e em condições de demanda de mercado. Por isso, a política pública deve primar por criar condições gerais favoráveis ao desenvolvimento e não diferenciar as regiões, pois a natureza da economia fará com que cada uma encontre seu caminho natural e não cabe uma região sustentar a outra, pois não deve haver paternalismo de qualquer natureza.

Ao contrário disso, Fetter Júnior (gestão do Governo Britto), afirma que no RS as regiões Norte e Nordeste tem índices infinitamente melhores do que a Metade Sul e, como tal, devem ser tratadas nas políticas e programas públicos, corrigindo-se as distorções. Para ele, sem políticas regionalmente dirigidas, acontece um maior distanciamento entre as regiões, formando realidades distintas como se fossem Estados diferentes. Para ele, faz parte da natureza do Estado zelar pela construção da harmonia e a solidariedade entre as regiões que compõem o território e, neste sentido, é inadmissível manter ou, até, ampliar as disparidades regionais.

Entretanto, Fernandes pondera sobre a autonomia condicionada dos empreendimentos quanto à sua localização. Quanto, "à micro-localização dos empreendimentos em cada Estado, deve ser levado em consideração que os empreendimentos sempre vão procurar se instalar em locais os mais apropriados possíveis. Isto vale para os grandes e vale para os pequenos empreendimentos e para todos os setores da economia".

"Esta questão é facilmente verificável nos diversos investimentos que se instalaram no país nos últimos anos, independentemente de seu porte. A GM ficou na Grande Porto Alegre, a Renault e a Crysler ficaram na Grande Curitiba, a Ford ficou próxima de Salvador e assim por diante. Nenhuma delas, apesar de todos os incentivos, foi para o oeste destes Estados, distantes de seus centros econômicos. Da mesma forma, suas cadeias produtivas tendem a desenvolver-se próximas destas empresas que são seus principais clientes. Portanto, é um desafio evidente e constante a implementação de um processo de interiorização e descentralização do desenvolvimento em um Estado, exatamente pelas vantagens competitivas naturais de determinadas regiões em relação a outras."

O ex-secretário salienta que os instrumentos a serem utilizados pelos Estados para a interiorização devem buscar inicialmente reduzir as diferenças competitivas entre as regiões em termos tecnológicos e logísticos e, ao mesmo tempo, como forma de reduzir as diferenças, criar fatores compensatórios para empreendimentos que venham a se localizar em regiões menos desenvolvidas. Neste sentido, o FUNDOPEM é um instrumento já testado e aplicado de forma diferenciada para as regiões. Contudo, alerta para a necessidade de garantir o sucesso dos empreendimentos incentivados para que tenha uma boa relação entre custo e benefício para o Estado. Isto, segundo ele, é constatado de forma bem diferenciada nos empreendimentos financiados pelo governo federal e pelo governo do RS, pois os investimentos incentivados no RS, na sua grande maioria, representam empreendimentos modernos e atualizados tecnologicamente, com boa competitividade e viabilidade no cenário nacional e internacional. Já, o governo federal, disponibilizou importantes incentivos para as regiões menos desenvolvidas do país, incentivando empreendimentos sem a exigência da modernização tecnológica das regiões e sem viabilidade econômica no novo cenário. Portanto, além de mal aplicados, a estrutura tributária do país faz com que o governo federal

possua muito mais recursos do que a somatória dos estados para praticar e implantar políticas de incentivos.

Sobre a mesma questão, Moraes (gestão do Governo Olívio) entende que o histórico processo de desenvolvimento da economia do estado criou no Estado uma insustentável concentração industrial, de aproximadamente setenta por cento da produção industrial, num eixo geográfico de pouco mais de uma centena de quilômetros entre a região metropolitana e a cidade de Caxias do Sul na região da Serra. Para ele, os desequilíbrios e desigualdades regionais têm razões históricas, como o latifúndio na Macro-região Sul, que criou um conjunto de barreiras no processo de urbanização e dinamização da economia, além de estrangulamentos da atividade produtiva da agricultura e pecuária. Estas são as razões do declínio econômico e do êxodo populacional no decorrer de todo século passado e, para resolver estes problemas é preciso enfrentar os problemas estruturais, como o latifúndio, mesmo que não seja desejado por boa parte das lideranças da região. No entanto, para Moraes, a superação do latifúndio não é condição suficiente para ocorrer a dinamização daquela economia, pois, mesmo em regiões de minifúndio, como a Macro-região Norte, onde, embora com avanços significativos em diversos setores e cidades, ainda tem regiões dentre as mais pobres do Estado e com potenciais naturais inteiramente inexplorados. Por isso, é necessário um processo de indução do desenvolvimento destas regiões e este só pode ser feito através de uma articulação pública, da criação de infra-estrutura apropriada e, o que considera mais importante para a descentralização, um conjunto de instrumentos de indução que justifiquem, inclusive, que a empresa opte pela sua instalação ou permanência em uma região que não seria, a princípio, uma região naturalmente selecionada. Estes são instrumentos de qualificação produtiva, de acesso à informação e à tecnologia e ampliação da demanda.

Para Moraes, a infra-estrutura, por exemplo o gasoduto no Rio Grande do Sul, pode criar nas regiões uma vantagem comparativa para quem conseguir conjugar este com um

conjunto de outros fatores num surto de desenvolvimento. No entanto, a infra-estrutura é por si só uma possibilidade, assim como é a existência de recursos naturais como as pedras semi-preciosas na região mais pobre do Estado (Médio Alto Uruguai), como a argila na região da Campanha, o carvão na região de Candiota, dentre outras. São fatores que podem vir a gerar surtos de desenvolvimento naquelas regiões, mas que têm que ser induzidos pela ação estratégica do poder público estadual, pois nem sempre a comunidade vê seus potenciais e, quando os vê não consegue desenvolvê-los sozinha.

Para Franco (Coordenador Adjunto do SEADAP, no Governo Olívio), a regionalização dos recursos e programas é indispensável para as políticas de desenvolvimento econômico pelas características do Estado.

"Num estado com tantas disparidades regionais - desde no que toca à distribuição da riqueza e das atividades econômicas, até às diferenças de natureza geográfica e de densidade populacional - não vejo como as políticas e programas de desenvolvimento econômico poderiam desconsiderar o fator da regionalização. Penso que o fator regionalização deve estar presente como um agente regulador na destinação dos recursos públicos, seja nos programas que visem a redistribuição das oportunidades e da renda, mediante a captação de recursos nas áreas mais favorecidas para redirecionamento às demais, seja na definição de ações e soluções pontuais para especificidades locais".

No mesmo sentido, Martins (funcionário da SEDAI) acrescenta que para haver avanços significativos na regionalização das políticas públicas é necessário regionalizar o orçamento estadual e produzir instrumentos sistêmicos que atuem de forma estratégica sobre as potencialidades e necessidades locais com um conjunto de programas articulados entre eles.

Ao se referir sobre às políticas adotadas para descentralizar o desenvolvimento econômico nos exercícios em que participaram do governo, os secretários expressaram suas visões de diferenciação das gestões. Mosmann (secretário do Governo Simon) afirma ter tido uma afinidade estratégica dos governos até 1998, na grande ofensividade de estimulação do aumento do PIB gaúcho. Para ele, a política dos governos Simon, Collares e Britto foram

marcadas pela atração de investimentos através dos incentivos fiscais, o que é diferente no governo Olívio, que é tímido na concessão de incentivos desta natureza. O ex-secretário afirma que o governo Britto foi essencialmente pragmático com relação à guerra fiscal entre os estados, entrando ofensivamente nela para atrair empreendimentos multiplicadores. Assim, a descentralização buscada pelo governo é a de São Paulo para o Rio Grande do Sul.

No entender de Ryff Moreira (secretário do Governo Collares), a preocupação com a regionalização do desenvolvimento perpassou todos os governos do Estado na últimas duas décadas. A tradução da preocupação em programas se deu de forma distinta. Para ele, no governo Collares, o critério da regionalização foi central e marcou todo o governo com ações concretas.

“Nosso governo foi marcado pela instituição de dois programas centrais: o Programa Gaúcho de Qualidade e Produtividade e a Implantação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento. Com o funcionamento dos Conselhos e do Programa de Qualidade e Produtividade o Estado passa a ter o papel de induzir o desenvolvimento, de ajudar, de fortalecer as comunidades e as organizações não governamentais. Uma vez fortalecidas, elas buscam o seu próprio caminho. Era isso que achávamos que o Governo tinha que fazer, auxiliar as comunidades regionais a encontrar o seu caminho de desenvolvimento”.

O ex-secretário assinala a importância dos governos entenderem o Estado como uma composição de regiões que se articulam e que se integram, mas que têm grandes diferenças na formulação de suas políticas e ações. Para ele, é preciso compreender a relação entre regiões e governos como processo que historicamente vai se aperfeiçoando. “Vivemos diversas experiências: os COREDES, temos o Fórum Democrático e, agora, temos o Orçamento Participativo. Neste sentido, estamos avançando e aperfeiçoando os instrumentos e as formas de gestão.”

Albrecht (secretário do Governo Collares), ao contrário, entende que não houve um efetivo processo de regionalização. O que teve foram algumas campanhas regionais, que não tiveram muito êxito. No período em que esteve no governo, afirma terem sido

desenvolvidos programas estaduais, portanto, universais para os empresários quisessem acessá-los.

No entender de Fetter Júnior (secretário do Governo Britto), houve um processo rico de construção de uma efetiva regionalização do Estado, que teve descontinuidades nas mudanças de governos. Com os programas aconteceu a mesma coisa. Cada governo cria um conjunto de programas e projetos e seus critérios de enquadramento, sendo poucos os programas que sobrevivem de um governo para outro. O único que sobreviveu a vários governos foi o FUNDOPEM, que teve alterações nos critérios, no volume dos recursos, mas na essência continuou.

No entender de Fernandes (secretário do Governo Britto), o RS teve sua política de Desenvolvimento influenciada por um conjunto de fatores ligados à relação federativa e sua localização geográfica.

“Em que pese uma série de setores competitivos e organizados pré-existentes, o RS enfrentava, enfrenta e continuará enfrentando uma deficiência de caráter logístico, representado por sua localização em ponto extremo do território nacional, lutando sempre contra vantagens logísticas do estado de São Paulo e dos estados de seu entorno e com as vantagens de ordem fiscal federal oferecidos pelos Estados do Norte, Nordeste e Centro-oeste. Ou seja, para que tivéssemos e para termos sucesso para produzir e para atrair novos empreendimentos, era fundamental que aqui estabelecêssemos alguns fatores compensatórios para anular as desvantagens perante outras alternativas locais então postas”.

Para o ex-secretário, numa visão sistêmica de desenvolvimento, é fundamental que questões de logística e de infra-estrutura sejam resolvidas, de formas a que estas representem um ponto forte para as empresas localizadas no Estado. Neste sentido, os históricos investimentos em estradas, geração de energia, complementação e diversificação da matriz energética, multiplicação e modernização das telecomunicações, solução da questão portuária, dentre outras, foram questões fundamentais que passaram a dar condições aos empreendedores de se localizarem em determinadas regiões.

O secretário Moraes (secretário do Governo Olívio) é taxativo ao afirmar que as políticas de desenvolvimento de 1988 até o início do governo Olívio, não tiveram um efetivo processo de regionalização ou de ofensividade na distribuição do desenvolvimento industrial pelo Estado, o que não significa que não tenham havido iniciativas importantes em alguns governos. Neste sentido, entende que uma das iniciativas mais significativas foi a criação dos COREDES, no Governo Collares, como uma tentativa de regionalização da política, mas que foi insuficiente como instrumento porque não têm condições de operação técnica nas atividades produtivas das regiões. Neste sentido, o secretário entende que o Governo Olívio avançou, tanto nos espaços de participação popular das regiões, através do orçamento participativo, quanto na implantação de instrumentos executivos e concretos na área de desenvolvimento econômico em todas as regiões do Estado. Cita, como exemplo, os Centros Regionais de Desenvolvimento, Trabalho e Renda, com um conjunto de programas, como a Extensão Empresarial, Economia Popular Solitária, Redes de Cooperação Empresarial, Interiorização da Rede de Trade Point, Capacitação Empresarial, Incubadoras Empresariais, Primeiro Emprego e Qualificar/RS. Desta forma, o governo tem braços concretos presentes nas regiões, o que para a SEDAI significou toda uma mudança organizativa, uma vez que nunca teve estrutura regionalizada. “A SEDAI tinha no início do nosso governo toda estrutura localizada em Porto Alegre, o que não é razoável para um governo que deseja desenvolver o conjunto das potencialidades regionais. Por isso, é preciso não só regionalizar instâncias de discussão e deliberação, mas estruturas executivas de programas”.

“Temos na estratégia de desenvolvimento o aproveitamento das potencialidades existentes no Estado embora a gente verifique, que alguns dos Sistemas Locais de Produção estão nas regiões mais industrializadas porque são sistemas já existentes. É o caso do setor Coureiro-calçadista, do Moveleiro, do Vinícola, o Metal-mecânico de auto peças e do Químico-plástico. Outros estão mais distribuídos ou localizados em regiões menos industrializadas, como é o caso do setor Metal-mecânico de Máquinas e Implementos Agrícolas e do setor Conserveiro. Todos eles já apresentam um entrelaçamento industrial importante. Portanto, no Estado uma concentração industrial, acaba de certa forma se repetindo e aprofundando. Portanto, se nós estivéssemos apenas reforçando os sistemas locais de produção já existentes, talvez o processo de induzir a regionalização não seria tão significativo, mas como nós estamos estimulando o surgimento de novos sistemas locais de produção, aí é um

processo sem dúvida nenhuma de fomento à desconcentração e, portanto, ao desenvolvimento mais regionalizado. Em todos os casos, é claro, que num sistema local de produção mesmo na região mais concentrada, ele trabalha a partir de uma lógica regional.”

As manifestações dos secretários apresentam-se defensivas das posições adotadas nos governos dos quais participavam, com algum nível de autocrítica, principalmente, no que tange à adoção de políticas fragmentadas e não sistêmicas de desenvolvimento. Isto, à luz da Teoria das Representações Sociais, confirma a tendência de assumir as posições com as quais se está política e organizacionalmente associado, conforme sugerem Spink (1998 e 1999) e Minayo (1999 e 2000). Em termos de conteúdo das políticas econômicas desenvolvidas pelos governos, há a percepção da necessidade de adoção de políticas articuladas no seu conjunto, principalmente, por parte dos secretários: Ryff, Fernandes e Moraes. As concepções são no sentido da busca de uma estratégia sistêmica no tratamento da política de desenvolvimento do Estado com um conjunto de ações articuladas, como infra-estrutura, qualificação produtiva, linhas de financiamento, dentre outras. As diferenças sobre tais políticas estão mais claramente manifestadas entre Fernandes e Moraes, que fazem uma leitura mais elaborada dos desafios da economia industrial do Estado neste período e apontam para aquilo que é a diferença fundamental entre as políticas dos dois governos que eles representaram no ato da entrevista: o entendimento da matriz industrial e a atração de novos empreendimentos. Ambos defendem a modernização da matriz industrial, mas as estratégias são distintas, conforme já salientado em tópico anterior. Na estratégia do Governo Britto, estava colocada claramente a ofensividade na atração de novos empreendimentos e a composição de novas cadeias produtivas, partindo da leitura de que havia um quadro favorável de expansão de empresas e a disputa destes empreendimentos permitiria um novo surto de crescimento e serviria também como processo de reconversão pela fragilidade das cadeias industriais existentes. Na estratégia do Governo Olívio, está a ofensividade na recuperação e ampliação da capacidade produtiva das cadeias tradicionais da economia do Estado e a atração de segmentos e

empreendimentos dirigidos para resolver elos frágeis da matriz produtiva. Estas posições terão maior enfoque no próximo tópico.

Já o secretário do Governo Collares, Ryff Moreira, demonstra o que foi a concepção central da política de desenvolvimento daquele governo: a mobilização regional para a identificação das potencialidades de desenvolvimento local. O fórum para esta articulação são os COREDEs e, em nível estadual, a forte aposta foi a mobilização para a implantação dos programas de qualidade e produtividade.

Diferente destes três secretários, que apontam uma concepção e estratégia estadual, Fetter Júnior, manifesta-se no sentido da defesa de um conjunto de políticas voltadas especialmente para a dinamização da Macro-região Sul. Esta é também a compreensão presente nas manifestações dos representantes da classe empresarial, especialmente o presidente da FIERGS, Renan Proença. Parte desta compreensão deve-se ao fato destas lideranças serem oriundo desta parcela do território com sérias dificuldades de dinamização econômica e onde se tem uma mobilização política no sentido de buscar recursos para o desenvolvimento. Esta visão, no entanto, está frequentemente presente em análises políticas e até acadêmicas que restringem a problemática do desequilíbrio regional à Macro-região Sul, conforme já se tratou anteriormente.

Contudo, os entrevistados, com exceção do ex-secretário Albrech, concordam com a necessidade de uma política pública estadual que se volte ao desenvolvimento local. Neste sentido, Cocco, Urani e Galvão (1999) são enfáticos ao afirmar que o desenvolvimento local não acontece sem políticas públicas, também não acontece só com elas, mas na conjugação articulada entre a sociedade civil e o poder público. Talvez esteja aí a necessidade de aprendizagem no sentido de ligar as políticas com a dinâmica dos setores produtivos e das dinâmicas da vida sócio-cultural das regiões, como sugere Raud (1999).

O FUNDOPEM foi o instrumento de materialização das estratégias de desenvolvimento adotadas pelos distintos governos, por isso é um objeto privilegiado de estudo. Os governos criaram-no, criticaram-no, modificaram-no, mas o mantiveram na sua estrutura e dinâmica geral. Para uns, desempenhou papel principal no desenvolvimento do Estado; para outros, ele não contribuiu substancialmente na configuração da matriz produtiva do Estado. Estas posições estão analisadas no próximo e último tópico deste estudo de caso.

4.4.3 - A Regionalização do FUNDOPEM.

O FUNDOPEM como instrumento de desenvolvimento tem merecido recente espaço na imprensa estadual por ter recebido os créditos pelo bom desempenho da indústria gaúcha por parte de algumas lideranças empresariais, embora tenha sido fortemente questionado por lideranças sindicais e políticas pela altíssima concentração industrial que teria ajudado a produzir. Neste tópico, aparecem algumas destas posições divergentes presentes na sociedade gaúcha, a respeito do papel que o FUNDOPEM vem desempenhando e o custo que significa para os cofres públicos. Também aqui o foco do debate é a questão da regionalização do FUNDOPEM ou, dito de outra forma, o uso do FUNDOPEM como instrumento de concentração ou desconcentração produtiva no Estado.

O professor Becker (presidente do fórum dos COREDEs) entende como natural e necessária a presença de critérios espaciais para o FUNDOPEM, pois com estes conseguir-se-ia enfrentar e reduzir as grandes disparidades regionais. No entanto, “basta observar a matriz de distribuição dos recursos para ver que certamente foi um dos principais elementos na concentração do produto industrial gaúcho”. Para Becker, o instrumento virou o seu inverso,

no sentido de que teria um papel tipicamente de fomento à descentralização industrial e, na prática criou ainda maior concentração geográfica.

Moretti (diretor da FEDERASUL) concorda com Becker quanto à finalidade do FUNDOPEM.

“As regiões menos desenvolvidas do Estado devem ter incentivos às suas empresas, para fins, dentre outras coisas, de qualificação profissional, viabilização de capital de giro, e aquisição de tecnologia. Incentivos destinados a esses fins possibilitarão a adaptação dos trabalhadores e indústrias das regiões menos desenvolvidas ao novo mercado globalizado. A concessão de incentivos fiscais pode significar o capital de giro necessário à alavancagem da empresa, pelo menos durante o período necessário sua adaptação ao mercado”.

No entanto, afirma Moretti, há uma visível concentração das empresas beneficiadas e do volume dos benefícios. Para ele, é difícil identificar as causas desta concentração porque há na formulação do Fundo um claro desejo de contribuir para o desenvolvimento regional, no entanto, este não acontece. Portanto, “é necessário estudar a questão de forma mais aprofundada, pois é possível que os critérios de enquadramento não sejam suficientemente precisos e eficazes e também é possível que o Fundo não seja suficientemente conhecido pelas regiões.”

Já o presidente da FIERGS, Renan Proença, é enfático ao afirmar que o FUNDOPEM não só deveria, mas teve efetivamente presente a regionalização como critério. “O que precisamos é passar a imagem de que o Rio Grande é um bom local para investimentos e que algumas regiões oferecem maior atrativo através dos incentivos, da mão-de-obra qualificada e da situação geográfica privilegiada”. Para Proença, o FUNDOPEM foi um instrumento fundamental para atrair investimentos, no entanto, precisa universalizar mais o atendimento, pois muitas empresas locais não recorreram a ele e poderão vir a fazê-lo se houver um regramento mais atraente.

Em contraponto, Figueira (diretor da CUT), afirma que o FUNDOPEM é um instrumento que foi usado por diferentes governos para políticas de desenvolvimento distintas

e, como tal, não teve o mesmo tratamento em um e outro governo. Para ele, a criação do Fundo teve a finalidade de apoiar a industrialização das diversas regiões e foi assim tratado e apresentado para o Estado no Governo Simon e Governo Collares. No entanto,

“no governo Britto foi fortemente usado para atrair empresas com objetivo de industrializar a região metropolitana. Nós podemos citar o caso da Coca-Cola, da Souza Cruz, da Brahma, da GM, da Dell Computer e várias outras. Além de localizar ali com incentivos que a princípio deveriam valer só para a Metade Sul empresas externas do Estado, financiou a modernização com migração de empresas de outras regiões do Estado para a região metropolitana”.

O sindicalista, também questiona a forma de enquadramento de alguns destes empreendimentos atraídos. “Ao Invés de um percentual financiado, como ocorre com os demais empreendimentos, o benefício foi concedido a fundo perdido, por uma normatização especial e enquadramento rápido”. Segundo Figueira, havia, no mesmo período, mais de 500 projetos de empresas, solicitando o benefício do FUNDOPEM, cuja tramitação foi extremamente lenta ou paralisada, enquanto os projetos considerados especiais tramitavam rapidamente. “Isto foi um processo claro de discriminação das empresas gaúchas, principalmente, as do interior, várias delas em grandes dificuldades e com grande número de empregados e que tinham direito ao benefício para se modernizar”.

Figueira entende, que no Governo Olívio, o FUNDOPEM está sendo tratado com novos critérios e outros procedimentos. Entre estes critérios, estão mais fortemente demarcadas a questão da regionalização e a geração de empregos. Para ele, o foco do Fundo não é mais o de atração, mas o fortalecimento das empresas existentes. “Nos procedimentos percebe-se uma tentativa de universalizar mais o atendimento, evitando o tratamento especial de casos. Os incentivos diferenciados estão hoje vinculados aos programas setoriais das cadeias produtivas”.

No entanto, Figueira considera o FUNDOPEM ainda muito pouco divulgado pelo governo. Isto faz com que muitas empresas do interior não busquem o benefício, mesmo que

pudessem ser enquadradas. Para ele, sem fazer isso, dificilmente as empresas das regiões distantes da capital sejam beneficiadas em grande quantidade.

Barbosa também acredita que a preocupação com a regionalização do FUNDOPEM perpassou todos os governos, no entanto, de forma distinta e com maior ou menor peso, porque o Fundo é basicamente um instrumento a serviço de programas ou planos de desenvolvimento. No caso do governo Britto, a preocupação central foi no sentido de atrair empreendimentos para o Estado e o Fundo foi importante para essa política. Para o Governo Olívio, o Fundo tem outra possibilidade de uso, mais dirigido para recuperar ou ampliar a capacidade de produção das empresas do Estado, porque não é central no enfoque deste governo atrair empresas externas.

No entanto, para o sindicalista, é preciso reverter o histórico direcionamento concentrador dos benefícios do FUNDOPEM, o que contribuiu para formar a atual matriz industrial e sua localização centralizada, mesmo que a formulação legal e o discurso fosse inverso disso. Ele acredita que este processo pode ser parcialmente revertido, universalizando mais o acesso ao FUNDOPEM pelas empresas das regiões mais pobres e impedindo o acesso das empresas do eixo industrializado.

O enfoque que os secretários dão para suas manifestações é um tanto quanto distinto do das lideranças sociais, suas posições vão no sentido de defendê-lo como instrumento de política econômica dirigida e não de ampliação ou universalização do acesso. No entanto, quanto aos critérios norteadores do direcionamento político, alguns secretários tendem a concordar com a fragilidade da aplicabilidade dos critérios, como da descentralização.

O ex-secretário do governo Simon, Mosmann, distingue a concepção de descentralização em nível nacional e estadual. “No sentido intra-estadual, o FUNDOPEM, desde 1988, sempre privilegiou maior pontuação e percentual de incentivo aos projetos

geograficamente desconcentrados, mas concretamente a concentração dos investimentos industriais continua sendo fortemente na Região Metropolitana e no eixo Porto Alegre – Caxias do Sul.” No sentido extra-estadual, o FUNDOPEM é instrumento vital para a disputa da localização de empreendimentos e a localização interna deve seguir basicamente o interesse da empresa.

Para o ex-secretário, nos períodos em que fez parte do governo, a regionalização sempre esteve presente, mas sem ser a ênfase principal.

“Esta era a de estimular a expansão das indústrias existentes, em suas próprias localizações municipais, e a atração de investimentos novos, de fora. Como os períodos Simon e Collares coincidiram com estágio apenas morno da economia brasileira, a atração de investidores de fora do RS e do exterior foi inexpressiva, pelo que o FUNDOPEM alavancou empreendimentos gaúchos”.

Por outro lado, Mosmann é enfático ao dizer que é impossível para o poder público forçar a localização de empresas. Os empreendedores precisam levar em conta as melhores condições geográfica, no que tange a matéria prima disponível, infra-estrutura de energia e comunicação, qualificação profissional, estrutura de escoamento da produção, estrutura de suprimentos, entre outras. “A opção locacional é do empreendedor, mas o RS sempre pontuou mais o incentivo para empresas que se desconcentrem em relação aos pólos industriais tradicionais.” E, neste sentido, Mosmam não acredita que o FUNDOPEM tenha alterado substancialmente a matriz produtiva do Estado. Para ele, foi um instrumento importante para atrair e fixar empreendimentos no Estado, “a maioria dos projetos, em número, ainda é de empresas que já estavam no Estado, portanto, trata-se de expansões ali onde já estavam instaladas antes de acessarem ao incentivo”.

De acordo com Ryff Moreira(secretário do Governo Collares), o FUNDOPEM teve, ao longo da sua trajetória, principalmente, quando foi implantado na administração

Pedro Simon, e, depois, no Governo Collares, uma grande presença da regionalização como preocupação e critério.

"Logo no início do nosso governo, expectamos o princípio da regionalização em quase todos os programas. No FUNDOPEM criamos o Índice de Industrialização dos Municípios, para estimularmos a industrialização nos municípios das regiões menos industrializadas e nas regiões os municípios menos industrializadas. O que queríamos com isso era atrair novos projetos para as cidades pouco industrializadas. Foi neste período, que estimulamos o estudo de vários projetos de descentralização da indústria para fora das regiões de Porto Alegre e Caxias do Sul. Claro, esbarramos em questões culturais e estruturais. Muitas comunidades não se envolveram, não lutaram para serem beneficiadas com investimentos e, por isso, projetos foram para outras regiões mais empenhadas e articuladas. Outros foram para regiões com condições de infra-estrutura melhor. No entanto, o que fizemos e os governos também devem fazer é permanentemente estimular as comunidades, no sentido de desmistificar os conceitos de inferioridade e os mitos de que o desenvolvimento tem que ser em eixos pólo e realmente estimular que todas as regiões do estado cada vez mais busquem o seu próprio caminho de desenvolvimento."

Para o ex-secretário, o FUNDOPEM foi criado para beneficiar as empresas e as comunidades, contribuindo para a competitividade das indústrias e competitividade do Estado em relação aos outros estados para atrair investimentos. Neste sentido, o FUNDOPEM foi importante para a industrialização do Estado e beneficiou mais algumas regiões em detrimento de outras. Por outro lado, manifesta que é preciso estender a visão de desconcentração para a realidade intra-região, onde, tanto quanto há concentração nos pólos estaduais, há também a concentração nas cidades-pólo das regiões. "Ali há crescimento rápido das cidades de médio porte, com todos os problemas de favelização, saneamento, emprego, moradia, fome, violência, entre outros problemas. Os critérios de descentralização devem contemplar também esta realidade".

Segundo o mesmo entrevistado, há duas razões básicas para a concentração dos recursos do FUNDOPEM: (1) parte dos recursos foram usados para promover inovações em indústrias já existentes e, portanto, como há regiões mais industrializadas, obviamente a maior parte desta parcela dos recursos foi para estas regiões; (2) a maior infra-estrutura do Estado acontece nas regiões mais industrializadas, com maior população, mão-de-obra mais

abundante e qualificada, maior número de universidades e escolas técnicas, localização mais próxima dos portos, melhores rodovias, disponibilidade de energia, enfim, melhores condições de instalação e funcionamento. E isso, segundo o ex-secretário, tem mais peso para as empresas do que os incentivos públicos diretos. Logo, continua ele, um desenvolvimento regional da indústria precisa de um conjunto de investimentos públicos, articulados com a comunidade regional. Para Ryff, historicamente foram demais recursos para umas regiões e de menos para outras. No caso do FUNDOPEM, entende que só para a interiorização da indústria é que se justifica usar o percentual máximo de incentivo, pois é instrumento de compensação de condições de competitividade.

Mantendo sua coerência com as posições anteriores, o secretário do Governo Collares, Albrecht, entende que o direcionamento regional dos recursos atrapalha o desempenho de uma política de desenvolvimento industrial porque tira a liberdade de iniciativas. Segundo ele, a experiência mostra que as regiões mais industrializadas do Estado foram as que melhor souberam tirar proveito das condições naturais e dos programas públicos de apoio ao desenvolvimento. "Então, a regionalização se dá por uma força natural e o que tem que acabar é esta regionalização artificial que os governos estimulam, protegem, fomentam, pois isso cria uma dependência do setor privado e das regiões."

Para Albrecht, é inegável que houve maior investimento público nas regiões Metropolitana e da Serra, mas isso se deu porque ali estão as empresas que precisavam e desejavam ser incentivadas. "Não se deu o inverso: a instalação das empresas porque havia estímulo público. Não é possível ajudar quem não tem iniciativa. Tem município, tem região que não pediu nada ao governo. Quem pediu, nós ajudamos e nunca negamos um pedido de FUNDOPEM, desde que os projetos estivessem corretos." Para ele, é isso que deve ocorrer: um acesso universal para quem demanda e a localização de empreendimentos por livre

interesse dos empresários, mesmo que isso cause algum tipo de contradição por algum período, pois com o tempo as regiões vão encontrar seus caminhos.

Conforme o secretário do Governo Britto, Fetter Júnior, a regionalização foi o critério central de orientação do FUNDOPEM no período de 1995 a 1998, quando a maior parte dos benefícios do fundo foram concedidos a empresas. Para o ex-secretário, “o FUNDOPEM, se bem aplicado, é uma importante ferramenta de equilíbrio regional, os resultados falam por si”. Ademais, afirma que a estrutura deliberativa do FUNDOPEM, permite a tomada de decisões por critérios técnicos, o que é importante para que os fatores ideológicos não prevaleçam e acabem prejudicando o processo de identificação e avaliação das ocorrências de desigualdades regionais e as necessárias correções, com projetos elaborados com base em estudos vocacionais das regiões.

Ao contrário de Mosmann, Fetter Júnior entende que o FUNDOPEM contribuiu significativamente para a atual configuração geográfica da indústria do RS, atuando na correção e contenção das fortes desigualdades regionais. No entanto, esse processo de desconcentração, a partir da atração de empresas, foi interrompido pelo atual governo, o que cria um descompasso na recuperação de segmentos tradicionais da economia do Estado e, isso retarda o equilíbrio regional. Para ele, mesmo os investimentos que foram atraídos e localizados na região metropolitana beneficiavam um conjunto de regiões de forma indireta e, portanto, fazem parte da descentralização produtiva.

O ex-secretário Fernandes (Governo Britto) classifica em três momentos distintos a política de incentivo fiscal no tempo em que participou do Governo do Estado. O primeiro foi no início do governo (1994) que herdou uma política de incentivo fiscal, cujo instrumento era o FUNDOPEM.

"Neste momento tivemos a necessidade de atualizar e aperfeiçoar o mecanismo, de forma a fazer com que o mesmo apresentasse condições de competitividade compatível com o conjunto dos demais estados. É importante salientar que o RS não

inventou os incentivos fiscais, porém não poderia deixar de acompanhar a prática dos demais estados, sob pena de, por inação, ocasionar sérios prejuízos para a economia gaúcha, na medida que não teria condições de atrair novos investimentos. Saliente-se que o FUNDOPEM era um incentivo fiscal que atuava basicamente junto ao setor industrial."

Conforme o ex-secretário, estas alterações tornaram o FUNDOPEM eficiente e responsável por um grande número de projetos que vieram se instalar ou mesmo puderam ser mantidos em nosso Estado, em especial no setor calçadista, bastante seduzido pelos incentivos federais e estaduais disponibilizados para a região Nordeste do Brasil. Algumas das alterações no FUNDOPEM se deram quanto aos seus limites. Originariamente, segundo o ex-secretário, o principal limitador do Fundo era o valor investido pelo empreendimento, o que acabava por favorecer aqueles investimentos intensivos em capital. O Programa Nosso Emprego tinha como parâmetro principal a geração de novos empregos, ou seja, quanto maior o número de empregos gerados, maior era o incentivo concedido.

O segundo momento, destacado pelo ex-secretário, foi a busca de empreendimentos estratégicos para complementar ou ampliar a matriz produtiva do Estado, entendida como fragilizada naquele momento. Então, foram criados fundos especiais por empreendimento, mas todos ancorados no FUNDOPEM, mesmo que com instituição legal própria..

"O terceiro momento foi no último ano da administração (1998), quando alterou-se o FUNDOPEM, que passou a operar como financiamento e não mais a fundo perdido. Nesta alteração implantou-se o chamado FUNDOPEM Regional, onde efetivamente colocamos incentivos fiscais e financeiros diferenciados para empreendimentos que se localizassem em regiões consideradas economicamente deprimidas. Em nosso conceito, consideramos como deprimidas aquelas regiões e municípios onde o PIB per capita era inferior a 80 % da média estadual. Entendíamos que a diferenciação de incentivos previstos no FUNDOPEM era eficaz para auxiliar na localização nestas regiões. É importante salientar que o RS possui determinadas regiões onde os índices de pobreza aproximam-se dos verificados na região Nordeste e, ao mesmo tempo, pode oferecer custos de mão-de-obra também em níveis disponíveis no Nordeste. Sendo a mão-de-obra barata um fator importante, se a este fator somássemos um incentivo fiscal e financeiro adequado, certamente estas regiões teriam maiores condições de receber novas empresas".

Fernandes ainda salienta que a estrutura de incentivos do FUNDOPEM deve ser dinâmica para poder ser ajustada às alterações da conjuntura, de formas a fazer com que a ação indutora do agente público e a utilização de seus recursos tenha seu retorno maximizado. Para ele, a lei do FUNDOPEM que está em vigor é extremamente flexível e, portanto, ajustável a qualquer política e estratégia governamental.

Quanto à regionalização, Fernandes afirma que até a introdução do FUNDOPEM Regional, em 1998, o Fundo sempre teve na questão regional parte dos componentes a serem considerados para balizar o nível do incentivo, o que considera insuficiente. Por isso, introduziu-se o elemento diferencial significativo para a localização de empreendimentos na Metade Sul.

"Na situação do FUNDOPEM original, embora considerada a localização regional, o diferencial oferecido era pouco determinante ou eficaz para induzir na localização em regiões menos desenvolvidas. Neste sentido, a diferenciação na Metade Sul foi um avanço, passando a ser mais eficiente na indução, com uma significativa vantagem comparativa. Porém, o melhor avanço se deu como FUNDOPEM Regional, que ampliou ainda mais a diferenciação para a localização em regiões menos desenvolvidas."

O secretário do Governo Olívio, Moraes, entende que o FUNDOPEM teve progressivo reforço na concessão de incentivos e progressiva concentração regional e setorial, passando a beneficiar de forma exagerada algumas empresas. Por outro lado, destaca o crescente aumento de investimento do Fundo por emprego gerado que, no Governo Simon, era de aproximadamente oito mil UIF, passando para aproximadamente trinta mil, no Governo Collares, e setenta e quatro mil no Governo Britto. Segundo ele, teve um evidente crescimento do custo da geração de postos de trabalho, neste período, devido à inovação tecnológica; no entanto, não foi tanto quanto o crescimento do custo do FUNDOPEM, porque este passou a concentrar a maior parte dos benefícios em grandes empreendimentos, onde o

custo relativo para geração de postos de trabalho é maior que em pequenas e médias empresas.

Para Moraes, a concentração setorial e regional dos benefícios do FUNDOPEM, não pode ser dissociada, pois as empresas setoriais mais beneficiadas já estavam ou vieram a se localizar na região metropolitana de Porto Alegre.

"Há o caso de uma empresa na área de bebidas que já tinha uma unidade na região Metropolitana e transferiu outra unidade do interior do estado para cá, fundindo as duas unidades, com benefício do FUNDOPEM turbinado, ou seja, o máximo de benefício, mesmo reduzindo postos de trabalho na região de onde saiu e na região onde ampliou. Tem também as empresas do ramo de fumo que se concentram em Santa Cruz e na região metropolitana e as empresas na área da petroquímica ficam todas próximas de Porto Alegre e as Automotivas e Autopeças também perto de Porto Alegre e na cidade de Caxias do Sul. Portanto, a rigor: são grandes empresas, com grande volume de benefícios e concentradas geograficamente. No caso dos setores do fumo e de bebidas verifica-se uma concentração ainda maior porque são pouquíssimas empresas com altíssimo recurso".

Com isso, segundo Moraes, uma vez que a maioria das empresas beneficiadas são de regiões industrializadas ou se transferiram para essas, o FUNDOPEM não tinha, de fato, como critério induzir a regionalização no sentido da interiorização ou descentralização da indústria. Ao contrário, ele foi um instrumento que reforçou a concentração geográfica porque financiou a transferência de empresas do interior para a região metropolitana. Além disso, o FUNDOPEM é altamente beneficente a algumas empresas no sentido de capitalizá-las. "Tanto que se a gente olhar para a fruição deste ano, seis empresas estão usufruindo cerca de setenta por cento de todo o benefício fiscal. O critério da descentralização e desconcentração passou muito longe das históricas decisões sobre os benefícios do FUNDOPEM".

No entanto, no Governo Olívio, afirma Moraes, o FUNDOPEM é concebido e adequado para se tornar basicamente um instrumento indutor da desconcentração econômica.

" Tanto isso é verdade, que nós claramente colocamos critérios que fazem com que as empresas que se localizem nas regiões cuja renda per capita seja abaixo da renda per capita média no estado, sejam mais beneficiadas do que empresas que se localizem em regiões mais ricas. Da mesma forma é dado maior benefício a empresas que dentro da região que se localizem em cidades cuja renda per capita seja mais baixa que a renda per capita média da região. Nesse sentido, a implantação de uma empresa nas regiões mais pobres acaba tendo um benefício maior como

forma de compensação temporária. Isto é, de certa forma, resgatar o sentido que um instrumento como o FUNDOPEM deveria ter cumprido na industrialização do Estado, pois incentivo fiscal só tem sentido como política compensatória".

A concentração regional dos benefícios nos dois primeiros anos do governo Olívio, deve-se segundo Moraes, ao fato de nenhum novo projeto ter sido concedido neste período, com os novos critérios e sim terem sido ratificados 18 projetos já protocolados na gestão anterior e em tramitação até então. Desta forma, a nova política para o FUNDOPEM poderá ser percebida melhor com o desempenho à médio prazo uma vez que se está no período inicial da implantação da sua redefinição e ter uma vasta herança de projetos em tramitação com critérios distintos dos atuais e cujo destino deve ser política e juridicamente adequados.

O FUNDOPEM, por todas as suas contradições, no entender de Becker, só continua sendo um instrumento "necessário, enquanto perdurar a guerra fiscal e um sistema de cobrança de tributos na origem, inteiramente dispensável e substituível, quando superarmos esses limitantes, por um sistema de incentivos ao gasto em investimento e em consumo." Portanto, o FUNDOPEM seria um instrumento temporário e transitório. Posição parecida é a de Figueira e Barbosa que entendem que o FUNDOPEM deve ser substituído por programas mais eficazes para a desconcentração econômica e um acesso universal aos recursos públicos. Figueira ressalta o acesso discriminado das pequenas empresas ao FUNDOPEM, seja pelo fluxo dos projetos, seja na forma de enquadramento, seja na divulgação. Os dois sindicalista concordam que os critérios de enquadramento do FUNDOPEM foram relativizados para possibilitar o enquadramento de grandes empreendimentos na região Metropolitana, com o que também concorda o representante do Fórum dos COREDEs, Dinizar Becker. Por estas razões é que entendem que o FUNDOPEM deveria ser substituído por outros instrumentos mais eficazes e transparentes, de acesso universal para as empresas e com direcionamento regional.

Posição contrária percebe-se terem os representantes entrevistados da classe empresarial, que defendem que o FUNDOPEM tenha sua abrangência estendida, de forma a ter um caráter universal e dirigido para as regiões e setores prioritários. Moretti reconhece que houve uma concentração geográfica dos recursos e que isso se deu fundamentalmente pela não divulgação massiva do instrumento e pelo financiamento à modernização de empresas já existentes na Macro-região Nordeste. Ressalta que os critérios não tenham sido suficientemente levados em conta no processo decisório de atração de investimentos, no que concorda com os representantes da CUT e da Força Sindical. Proença, ao contrário, é enfático em afirmar que a regionalização foi praticada apesar dos resultados do FUNDOPEM. Para ele, falta ofensividade na divulgação do Estado para atrair empreendimentos para as regiões.

Entre os representantes empresariais percebe-se duas visões de desenvolvimento anteriormente explicitadas neste trabalho. Moretti, da FEDERASUL aponta para a modernização das empresas locais, aproximando-se a uma visão de desenvolvimento endógeno, enquanto que o representante da FIERGS, Proença enfatiza a atração de empresas, o que traz um enfoque de desenvolvimento exógeno para as regiões. Contudo, ambos defendem a continuidade e ampliação do FUNDOPEM, o que se acredita ser a posição e desejo da classe empresarial de modo geral porque o Fundo permite o financiamento das inovações que as empresas precisam fazer para viabilizar-se no mercado.

Entre os representantes dos governos, as posições dos entrevistados são divergentes, mas permitem algumas agrupamentos de concordância. A maior afinidade de posições parece estar entre os ex-secretários Mosmann e Fernandes, dos governos Simon e Britto, respectivamente. Eles concordam que o FUNDOPEM foi indispensável para atração de empresas para o Estado, num esforço de descentralização nacional da indústria e a manutenção de empreendimentos no Estado, diante da política ofensiva de incentivos fiscais de outros estados. Ambos também enfatizam a dificuldade de intervenção pública sobre a

decisão de localização dos empreendimentos, cuja decisão guia-se por um conjunto de fatores do interesse dos empresários e das condições locais oferecidas. Divergem sobre o grau de influência que o FUNDOPEM teve na composição da atual matriz produtiva. Enquanto Fernandes concorda com Fetter Júnior (do mesmo Governo Britto), entendendo ter ocorrido significativa influência pela atração das empresas, Mosmann concorda com Moraes (do Governo Olívio) no sentido de relativizar a influência do FUNDOPEM na conformação da atual matriz produtiva industrial. Mosmann ressalta que os empreendimentos locais apoiados já tinham sua localização definida. Moraes assinala que o número de empresas beneficiadas pelo FUNDOPEM é relativamente pequeno para ter capacidade de incidir sobre a conformação da matriz.

O secretário Moraes ressalta que a atuação do FUNDOPEM foi no sentido de incentivar a antecipação de inovações produtivas que empresas, pelas exigências do mercado, precisavam fazer e permitiu a atração de empresas âncoras que substituíram parcialmente a matriz produtiva. Moraes concorda com Ryff Moreira (do Governo Collares) no sentido de que os instrumentos públicos devem ser capazes de descentralizar as atividades industriais e para isso é fundamental a articulação com os agentes produtivos e isso, segundo os dois secretários, o FUNDOPEM não fez. Esta posição dos dois secretários aproxima-se do que os representantes da Força Sindical, da CUT, da FEDERASUL e do Fórum dos COREDEs expressaram no sentido da promoção de desenvolvimento local de forma articulada entre a iniciativa dos agentes produtivos, a sociedades regionais e o poder público estadual. Esta perspectiva vai ao encontro do que Cocco, Urani e Galvão (1999) entendem estar ocorrendo na experiência da Terceira Itália e aquilo que Vargas (1998) e Albuquerque(1997a) apontam como metodologia para o desenvolvimento local.

Entretanto, evidencia-se também a questão da percepção do papel do Estado e da política pública para o desenvolvimento. Este, no entender de Furtado (1998 e 1999), não

deve ser o de mero financiador das demandas da iniciativa privada, mas o de articular e induzir o desenvolvimento de acordo com os interesses sociais, que, muitas vezes, vão contrárias às tendências de mercado e interesses de empresas. Dentre os interesses sociais, Soja (1993) aponta para o estancamento da transferência geográfica de valor, com a qual a maioria dos entrevistados concorda. Desta forma, salienta-se a necessidade de construir o elo articulador dos instrumentos públicos de desenvolvimento com as necessidades sociais e interesses dos empreendedores. Isto dá à iniciativa privada um caráter também público e sujeito a comprometer-se com os territórios, conforme se frisou em capítulo anterior.

Desta forma, instrumentos como o FUNDOPEM poderiam ter papel indutor do desenvolvimento com um caráter, ao mesmo tempo, mais diretivo, mais universalizado e democratizado. Ou seja, ter um direcionamento, definido a serviço de uma estratégia de desenvolvimento e dentro desta estratégia universalizar o benefício, tornando-o um instrumento transparente, como ressaltado pelos entrevistados.

A análise destas seletas contribuições permitiram enunciar algumas conclusões consideradas significativas neste trabalho e que estão expressas no próximo capítulo das considerações finais.

5. CONCLUSÕES E CONSIDERAÇÕES FINAIS

No presente estudo, buscou-se analisar o Fundo Operação Empresa - FUNDOPEM - como instrumento de apoio à descentralização do desenvolvimento industrial no Estado do Rio Grande do Sul. A análise trouxe a reflexão sobre o contexto social em que este instrumento foi formulado e executado. Percebe-se ali a crescente internacionalização da economia e das relações sociais, que contribuem para a desterritorialização dos espaços e a predominância das vontades exógenas, fundamentalmente de caráter mercadológico em interação conflitiva com a vida local, conforme analisam M. Santos (1997a e 1998), Lencioni (1999), Ianni (1996 a , 1996b e 1998), dentre outros.

Entretanto, neste cenário também o local e o regional ressurgem como afirmação da diversidade, diante da pretendida homogeneização do mundo (Boiser, 1996, T.Santos, 1998) e como espaços propensos e estratégicos para o desenvolvimento articulado das Micro, Pequenas e Médias Empresas, em novos modelos produtivos, com capacidade de disputar extensos mercados pela especialização flexível das suas atividades produtivas (Benko, 1999) e capacidade de interação com o ambiente social, criando vantagens comparativas sólidas para os empreendimentos e as localidades (Cocco, Urani, Galvão, 1999, Albuquerque, 1996, Raud, 1999).

Este contexto traz sérios desafios às políticas públicas de desenvolvimento no sentido de tornar os instrumentos eficazes para sociedade e sustentáveis para as estruturas governamentais. Desta forma, as análises feitas neste trabalho apontam no sentido da

interação comprometida entre as organizações públicas, a sociedade e os agentes produtivos para atuar dentro da realidade e das potencialidades de desenvolvimento. Para isso, o FUNDOPEM mostrou-se um objeto polêmico pelo papel que desempenhou na matriz produtiva do Estado.

O processo histórico de desenvolvimento industrial do Estado do Rio Grande do Sul gerou, por um lado, uma sólida e diversificada matriz produtiva e, por outro, uma concentração geográfica da indústria na macro-região Nordeste, onde também há a maior concentração populacional do Rio grande do Sul. O desenvolvimento das diversas regiões do Estado aparece, ao mesmo tempo, como perspectiva de sobrevivência social, econômica e cultural das comunidades regionais (COREDEs, 1999); como estratégia do poder público estadual para amenizar os crescentes problemas sociais causados pelos processos migratórios de esvaziamento de partes significativas do território e de aglomerações cumulativas nos grandes centros urbanos (Governo do Estado, 1999); e, também possibilidade dos agentes produtivos ampliarem sua capacidade produtiva e de demanda, evitando-se esgotamentos produtivos e outras deseconomias pela demasiada concentração (Benko, 1999).

Os Sistemas Locais de Produção do RS, formados por um conjunto de cadeias produtivas completas ou semi-completas e por setores industriais com enraizamento tradicional em várias regiões, compõem o que Raud (1999) define como condições propensas ao desenvolvimento industrial descentralizado. Desta forma, acredita-se ter no Estado as condições de racionalidade econômica e de racionalidade social para optar por uma estratégia indutora da desconcentração produtiva, na qual o FUNDOPEM poderia vir a ter uma significativa contribuição, como instrumento compensatório pela localização desvantajosa de empresas.

No entanto, os dados analisados, nesta pesquisa, revelam-se contrários à função de modernização e ampliação desconcentrada da indústria gaúcha, como esteve presente nas

manifestações justificadoras do FUNDOPEM e na sua estruturação formal. Seguindo a triangulação metodológica, orientada por Spink (1999), Minayo (2000), Pinheiro (1999) e Ianni (1989), para estudos em ciências sociais desta natureza, chegou-se a uma configuração de resultados, apresentados no capítulo 04 e que permitem tecer algumas considerações e deduzir algumas conclusões. Tais conclusões referem-se: (1) à natureza do Fundopem; (2) a concentração geográfica dos recursos do Fundo; e, (3) às perspectivas de continuidade do Fundo sob análise.

1) Quanto à natureza do FUNDOPEM.

A análise da bibliografia e das entrevistas aponta para algumas considerações a cerca da natureza do FUNDOPEM e sua possibilidade de eficácia como instrumento de indução ao desenvolvimento desconcentrado.

Ele é um instrumento de financiamento com base em incentivo fiscal e como tal, pode atuar no sentido da disputa pela localização ou realocação de empreendimentos com outros Estados, aceitando e mantendo a guerra fiscal entre os estados, o que favorece às empresas com o poder de leiloar a localização. No entanto, também pode atuar no sentido do financiamento da inovação e ampliação produtiva para empresas já existentes nas cadeias produtivas ou na criação de novas unidades.

O FUNDOPEM, de acordo com a análise das entrevistas e da análise documental, atuou nos dois sentidos de acordo com as estratégias dos governos. Assim, nos governos Simon, Collares e Olívio, percebe-se um direcionamento mais voltado para a modernização e ampliação das empresas existentes no Estado e no Governo Britto uma ofensividade maior no sentido de atrair empreendimentos externos. Entretanto, as estratégias não foram exclusivas, apenas tiveram maior ênfase para uma ou para outra estratégia, motivada pelo contexto econômico e pelas convicções políticas, conforme explicitados no capítulo anterior.

Um instrumento como o FUNDOPEM, tanto na atração de empreendimentos, quanto no financiamento de inovações em empresas existentes no Estado, poderia ter um efetivo direcionamento geográfico e setorial dos benefícios, orientado por uma estratégia de desenvolvimento de regiões e setores, conforme salientou-se no tópico da regulamentação e no tópico da análise das entrevistas.

Contudo, a análise dos dados, leva a concluir que, embora o FUNDOPEM seja um instrumento interessante pela sua flexibilidade e, ao mesmo tempo, capacidade de direcionamento, sua execução criou um conjunto de contradições. Um deles está no fato de, pela estratégia de atração de empreendimentos ter contribuído para alimentar a disputa entre os estados para a localização de empresas. Isto contribui para tornar os territórios reféns das corporações econômicas, que deles exigem o custeio da sua capitalização, como o afirma Corrêa (1998), pelo fato de poderem leiloar sua localização. Para isso, exige-se dos territórios, não só o custeio de parcela significativa dos investimentos, mas também a flexibilização de leis e procedimentos ambientais, sanitários, dentre outros.

Nestes casos, o que agrava a situação é o fato de se criar uma relação unilateral, em que as empresas, via de regra, não assumem compromissos com os territórios, a não ser o que lhes interessa, principalmente, o de exercer o processo produtivo. E este pelo tempo que lhes for adequado para o empreendimento. Esta relação foi apontado por Furtado (1998) como uma das principais falhas no processo de industrialização da América Latina, na década de 1960 e 1970, por não ter produzido a modernização, mas apenas a substituição de parte substancial da matriz produtiva.

Entretanto, o FUNDOPEM também foi usado como instrumento de fomento ou incentivo à ampliação e modernização de empresas, em que a relação acima descrita não acontece na totalidade, pois parte destes empreendimentos tem têm enraizamento regional e setorial. No entanto, tais financiamentos, como já referido na análise dos dados, são seletivos,

atingindo um número pouco expressivo de empresas e, apesar dos critérios, estrategicamente pouco dirigido para operações mais cirúrgicas de resolução de gargalos tecnológicos ou outros problemas sociais ou da atividade econômica. Os benefícios foram dirigidos a empresas e não a cadeias produtivas ou regiões. E mesmo, quando tomado isoladamente, o FUNDOPEM mostra-se instrumento frágil para a operação de mudanças na cadeia produtiva. Desta forma, os entrevistados majoritariamente apontaram para a necessidade de conjugação de instrumentos estrategicamente articulados. O FUNDOPEM, como instrumento de financiamento com base em incentivo fiscal ou não (caso se queira usar outros recursos), é complementar a outros programas e projetos com perfil mais estruturador, pela atuação sobre a cadeia produtiva como um todo. Os instrumentos de financiamento, via de regra, atuam sempre sobre unidades individualizadas.

2) Quanto à concentração geográfica dos recursos do FUNDOPEM

Os dados analisados mostram uma indiscutível concentração das empresas beneficiadas e do volume dos recursos na Macro-região Nordeste, ou seja, 74,85% do total das empresas e 67,76% do total dos recursos. As principais razões apresentadas pelos entrevistados para esta concentração são: (1) o fato da região Nordeste ter uma melhor infraestrutura e localização litorânea e, por isso, ter uma preferência natural para os investimentos, sejam advindos de atração externa, seja pela localização ou realocação interna das empresas; (2) complementar à primeira, o fato de já ter maior concentração industrial, tem um número maior de empresas buscando o benefício; (3) o fato de terem sido feitas poucas campanhas publicitárias de divulgação do FUNDOPEM, tornou o instrumento desconhecido no interior do Estado e, portanto, pouco acessado mesmo nos empreendimentos que poderiam acorrer a ele; (3) o fato dos critérios não terem sido cumpridos na análise e concessão de empreendimentos, o que permitiu o enquadramento de empresas metropolitanas ou que viessem a se localizar ali, com os parâmetros das regiões da metade Sul; (4) os programas

especiais criados entre 1996 e 1998, beneficiaram empresas com alto enquadramento e todas elas se localizaram na Macro-região Nordeste, mesmo que em todas as justificativas de criação dos programas estivesse a desconcentração; e, (5) o fato de beneficiar exclusivamente médios e grandes empreendimentos, enquanto que as economias regionais são ancoradas em micro e pequenas empresas.

Junto com os critérios de descentralização, já referidos anteriormente, também tem ocorrido a evolução no estabelecimento de instrumentos objetivos e técnicos para o enquadramento das empresas, através da pontuação diferenciada por localização ou realocação dos empreendimentos. Entretanto, estes critérios não são excludentes de empreendimentos pela localização, apenas indicavam o volume do benefício, ou seja, pode ser beneficiada qualquer empreendimento, mudando somente o volume de benefício a ser concedido. Desta forma, o FUNDOPEM não assumiu um caráter compensatório por localização desvantajosa, mas incentivava de forma diferenciada a instalação ou ampliação de empreendimentos. Neste sentido, o Fundo não se qualificou para direcionar geograficamente empreendimentos ou incentivar inovações e ampliações de empreendimentos a ponto de se tornarem viáveis em regiões em que há uma desvantagem comparativamente significativa. Assim, apesar dos critérios e dos discursos, o direcionamento geográfico, no sentido da desconcentração industrial, não ocorreu; ao contrário, financiou-se a localização e realocação de empresas no eixo já industrializado do Estado, o que mostra a contradição entre os discursos meritórios do instrumento e sua execução, onde a prática nega a justificativa.

Somados ao já expresso, existem os programas especiais, criados a partir de 1996, que produziram condições mais vantajosas e temporárias para atração de empreendimentos majoritariamente localizados na região Metropolitana. São eles: (1) Fundo de Fomenta Automotivo - FOMENTAR/RS; (2) Fundo de Desenvolvimento para Complexos Industriais -

FDI/RS; (3) Fundo de Desenvolvimento do Setor de Metalurgia - FDM/RS; (4) Fundo de Investimento e desenvolvimento Tecnológico- FITEC/RS. No entanto, conforme se analisou anteriormente, mesmo que os projetos tivessem como exigência para enquadramento perfeito, a somatória de todos os critérios, entre eles, a descentralização industrial, a maioria absoluta das empresas beneficiadas localizou-se ou já estava localizada na macro-região Nordeste, com um enquadramento perfeito. Percebe-se, então, a presença do que o ex-secretários Mosmann e Fernandes chamaram de pragmatismo na gestão do FUNDOPEM, que se sobrepôs aos critérios, principalmente, quando uma empresa de significativo capital manifestava interesse em localizar-se no Estado ou de retirar-se dele. Isto revela mais uma vez a condição de refém que o território assume quando entra na lógica de leilão de localização de empreendimentos. E, nessas circunstâncias, os estados têm poucas condições para exigirem das empresas um direcionamento geográfico ou uma relação modernizadora da cadeia produtiva, conforme analisado por Furtado (1998). Os estados limitam-se, de modo geral a oferecer melhores condições que outros estados e isso pode implicar no total financiamento da infra-estrutura, financiamento da instalação e, um *plus* a mais de vantagens absolutas para a capitalização das empresas, sem exigir destas compromissos a não ser a sua instalação e produção.

Desta forma, acredita-se que para o FUNDOPEM assumir a condição de instrumento de desconcentração produtiva, precisa estar a serviço de uma política de desenvolvimento que claramente deseje a descentralização e que venha casada com um conjunto de instrumentos e processo que sejam capazes de operar esta política. Frisou-se alguns destes elementos na revisão bibliográfica e analisou-se nas entrevistas, tendo isto mais claramente apontado no próximo tópico.

3) Perspectivas futuras do FUNDOPEM

Não é pretensão deste estudo apontar rumos futuros ao FUNDOPEM, até porque se trata de um primeiro estudo exploratório e, como se mostra adiante, merece um conjunto de

aprofundamentos. No entanto, com o objetivo de instigar a reflexão sobre a possibilidade de que ele venha a ser um instrumento significativo de desenvolvimento local e regional, buscando reverter a concentração industrial do Estado aponta-se alguns aspectos de inovação no FUNDOPEM, mesmo reconhecendo os avanços que este já teve a partir da legislação de 1997 e a regulamentação de 1999. Estas inovações, conforme já se frisou anteriormente, tendem a dar um equilíbrio maior ao FUNDOPEM a médio e longo prazo. No entanto, entende-se necessário agregar a estas inovações, um conjunto de iniciativas no sentido de democratizar o instrumento e dar-lhe um caráter predominantemente indutor da modernização e da desconcentração industrial. Neste sentido, entende-se necessário discutir a sua reformulação com as organizações representativas da sociedade gaúcha, como as Câmaras Setoriais, os COREDEs e o Conselho do Orçamento Participativo, de modo que ele possa vir a contemplar as diversas realidades e ser a tradução hierarquizada legitimamente da necessidade e expectativa de desenvolvimento dos sistemas locais de produção do Estado.

Desta forma, acredita-se que as inovações no FUNDOPEM devam seguir por:

- a) uma mudança significativa no papel indutor do FUNDOPEM, fortalecendo critérios excludentes do benefício e a inclusão universal dos empreendimentos ajustados aos critérios. Assim, o Fundo teria um caráter de direcionamento e universalidade, ou seja, de universalidade dirigida;
- b) agregar ao FUNDOPEM um conjunto de modalidades de financiamento não necessariamente condicionadas à geração de novo imposto, mas à dinamização e inovação produtiva nas regiões que estejam em desvantagens comparativas pela localização.
- c) criar novos parâmetros de financiamento que permitam a inclusão das MPEs, que compõem aproximadamente oitenta por cento da produção industrial do Estado e sua modernização produtiva é fundamental para o desenvolvimento das cadeias produtivas e a manutenção e geração de novos postos de trabalho;

- d) criar condicionantes padronizados de proteção ambiental, difusão tecnológica e geração de trabalho como fatores determinantes para o acesso ao Fundo.

Estas inovações, agregadas a uma gestão eficaz, transparente e co-responsável do FUNDOPEM, redimensionaria seu papel no desenvolvimento industrial, voltando-se mais para o incentivo à matriz produtiva existente e ampliação da capacidade produtiva dos sistemas locais de produção e menos como instrumento de atração de grandes empreendimentos, conseqüentemente de guerra fiscal entre os estados.

Merece, no entanto, ainda que se pondere sobre a sustentabilidade de instrumentos desta natureza, os quais representam grandes dispêndios públicos em um contexto onde o déficit é realidade da maioria das estruturas governamentais. Desta forma, é necessário que estejam vinculados a uma estratégia de recuperação do equilíbrio fiscal, o que justifica mais ainda a adoção de critérios rígidos de direcionamento dos benefícios.

5. 1- Limitações deste Estudo e Sugestão de Novas Pesquisas

O presente estudo concentrou sua atenção no processo de regionalização do FUNDOPEM, porém um conjunto de elementos não foram tratados neste estudo e que podem vir a se tornar objetos de futuras investigações. Dentre eles, destacamos:

- a) a visão que têm os agentes produtivos beneficiados e não beneficiados pelo FUNDOPEM, sobre os critérios e a gestão do Fundo;
- b) a avaliação que instâncias como as Câmaras Setoriais, os COREDEs e o Conselho do Orçamento Participativo fazem do FUNDOPEM e da sua eficiência como instrumento de fomento ao desenvolvimento industrial;
- c) o impacto que o benefício do FUNDOPEM exerce sobre a decisão de promover ou não determinadas inovações em empreendimentos e a realocização de empresas;

d) o SEADAP como inovação de gestão pública no que tange a sua relação e agregação de um conjunto de órgãos e secretarias de Estado. Merecem atenção, neste caso, as razões do esvaziamento do Sistema por determinações dos dirigentes do Estado e pelo funcionalismo público.

Desta forma, deseja-se ter alcançado a contento os objetivos apontados para este estudo, contribuindo para explicitar o FUNDOPEM como instrumento de desenvolvimento industrial e que tem cumprido um papel polêmico, seja pela sua natureza, seja pelos resultados obtidos com ele.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALBUQUERQUE, Francisco. *El proceso de construccion social del territorio para el Desarrollo economico local*. ILPES, 1997a.
- _____. *La importancia de la porcino local y la pequena empresa para el Desarrollo de América Latina*. ILPES, 1997b.
- _____. *Desarrollo economico local y distribuicion del progreso tecnico*. ILPES, 1996.
- ALMEIDA, Jalcione. *A construção social de uma nova agricultura*. Porto Alegre : Universidade/UFRGS, 1999.
- AMATO NETO, João. *Redes de cooperação produtiva e clusters regionais*. SP: Atlas, 2000.
- ANDRADE, Manuel Correia de. Territorialidade, desterritorialidades, novas territorialidades: os limites do poder nacional e do poder local. In: SANTOS, Milton; SOUZA, Maria. Adélia A. de; SILVEIRA, Maria Laura.(Org.). *Território, globalização e fragmentação*. São Paulo: Hucitec-ANPUR, 1998, p. 213-220.
- ARANTES, Otília; VAINER, Carlos; MARICATO, Ermínia. *A cidade do pensamento único: Desmanchando consensos*. Petrópolis: Editora Vozes, 2000.
- ARRIGHI, Giovanni. *A ilusão do desenvolvimento*. Tradução S. Vasconcelos. Petrópolis: Vozes, 1997.
- _____. A Desigualdade mundial na distribuição de renda e o futuro do socialismo. In: SADER, Emir. (Org.) *O Mundo Depois da Queda*. São Paulo: Paz e Terra, 1995.
- ARROYO, Mónica. Mercosul: discurso de uma nova dimensão do território que encobre antigas falácias. In: SANTOS, Milton; SOUZA, Maria. Adélia A. de; SILVEIRA, Maria Laura.(Org.). *Território, globalização e fragmentação*. São Paulo: Hucitec-ANPUR, 1998, p.308-314
- BAKHTIN, Mikhail. *Marxismo e Filosofia da Linguagem*. São Paulo: Hucitec, 1999.
- BANDEIRA, Pedro Silveira; GÜNDLING, Nilton Artur. *Distribuição Geográfica do Crescimento Industrial no Rio Grande do Sul década de 70*. Porto Alegre: FEE, 1988.
- BARROSO, João Rodrigues (Org.). *Globalização e Identidade Nacional*. SP: Atlas, 1999.
- BAUER, Martin. A popularização da ciência como imunização cultural: a função de Resistência das representações sociais. In: GUARESCHI, P.; JOVCHELOVITCH, S. *Textos em representações sociais*. 4ª ed., São Paulo: Vozes, 1998
- BECKER, Dinizar. Os Velhos e os Novos Desafios Lógico- Metodológicos na Análise do Desenvolvimento Local-Regional. In DALLABRIDA, Valdir Roque. *O Desenvolvimento Regional*. Ijuí: UNIJUÍ; Santa Cruz: EDUNISC, 2000.
- BEDIN, Gilmar Antonio. *Os direitos do homem e o neoliberalismo*. Ijuí/RS: UNIJUÍ,1998.
- BENJAMIN, César et all. *A Opção Brasileira*. Rio de Janeiro: Contraponto, 1998.
- BENKO, Georges. *Economia, Espaço e Globalização: na aurora do séc XXI*. SP: Hucitec, 1999.
- _____. Organização econômica do território: algumas reflexões sobre a evolução do século XX. In: SANTOS, Milton; SOUZA, Maria. Adélia A. de; SILVEIRA, Maria Laura(Org.).*Território, globalização e fragmentação*. SP:Hucitec-ANPUR,1998, p.51-71.
- BOBBIO, Norberto. *Direita e Esquerda*. São Paulo: UNESP, 1995.
- BOISIER, Sergio. *Modernidad y Territorio*. Santiago de Chile: ILPES- Instituto Latinoame-Canó y del Caribe de Planificacion Económica y Social, 1996(Cuadernos del ILPES,nº42).
- _____. *El Vuelo de una Cometa. Una Metáfora para una Teoria del Desarrollo Territorial*. Santiago de Chile: ILPES, 1997 (Série Ensayos, documento 97/37).
- BOURDIEU, Pierre. *O Desencantamento do Mundo*. São Paulo: Editora Perspectiva, 1979.
- _____. *O Poder Simbólico*. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil, 1989.

- BRUM, Argemiro J. *O Desenvolvimento Econômico Brasileiro*. Petrópolis: Vozes, 1995.
- CARDOSO, Fernando Henrique; FALETTO, Enzo. *Dependência e Desenvolvimento na América Latina: Ensaio de Interpretação Sociológica*. Rio de Janeiro: LTC, 1970.
- _____; SOARES, Mário. *O Mundo em Português: um diálogo*. RJ: Paz e Terra, 1998.
- CARDOSO, Miriam Limoeiro. Ideologia da globalização e (des)caminhos da ciência social. In: GENTILI, Pablo. *Globalização excludente: Desigualdades, exclusão e democracia na nova ordem mundial*. Petrópolis: Editora Vozes, 1999, p. 96-127.
- CASANOVA, Pablo González. Globalidade, neoliberalismo e democracia. In: GENTILI, Pablo. *Globalização excludente: Desigualdades, exclusão e democracia na nova ordem mundial*. Petrópolis: Editora Vozes, 1999, p. 46-62.
- CHOMSKI, Noam. Democracia e mercados na nova ordem social. In: GENTILI, Pablo. *Globalização excludente: Desigualdades, exclusão e democracia na nova ordem mundial*. Petrópolis: Editora Vozes, 1999, p. 07-45.
- CICCOLELLA, Pablo José. Desconstrução / reconstrução do território no âmbito dos processos de globalização e integração. Os casos do Mercosul e do Corredor Andino. In: SANTOS, Milton; SOUZA, Maria . Adélia A. de; SILVEIRA, Maria Laura. (Org.). *Território, globalização e fragmentação*. São Paulo: Hucitec-ANPUR, 1998 p. 296-307.
- CLEMENTE, Ademir; HIGACHI, Hermes. *Economia e Desenvolvimento Regional*. SP: Atlas, 2000.
- COCCO, Giuseppe; URANI, André; GALVÃO, Alexander Patez. *Empresários e empregos Nos novos territórios produtivos: o caso da terceira Itália*. RJ: DP&A, 1999.
- CORDEIRO, Helena Kohn; BERNARDES, Francisco Sérgio Bernardes. O espaço aéreo favorece a desterritorialidade? In: SANTOS, M; SOUZA, M. A. A. de; SILVEIRA, Maria Laura(Org.). *Território, globalização e fragmentação*. SP: Hucitec-ANPUR, 1998.
- COREDES – Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul. *PR-RS: Estratégicas regionais pró-desenvolvimento do RS*. Lajeado: FATES, 1999.
- CORRÊA, Roberto Lobato. *Região e organização espacial*. São Paulo: Ática, 1995.
- _____. *Trajelórias Geográficas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1997.
- _____. Territorialidade e corporação: um exemplo. In: SANTOS, M; SOUZA, M. A. A. de; SILVEIRA, M. L.(Org.). *Território, globalização e fragmentação*. SP: Hucitec-ANPUR, 1998, p.251-256.
- COSTA, Rogério Haesbaert da. *Espaço e Sociedade no Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1995.
- DALLABRIDA, Valdir Roque. *Sustentabilidade e Endogenização como Princípios Balizadores do Desenvolvimento Regional: Análise da Estratégia de Desenvolvimento Proposta Para a Área da Bacia do Rio Uruguai*. Ijuí: UNIJUÍ, 1998.
- DORFMAN, Adriana. As escalas do território e sua articulação. In: *Territórios do Cotidiano: uma Introdução a novos olhares e experiências*. Porto Alegre/Santa Cruz do Sul: UFRGS / UNISC, 1995, p. 99-108.
- DOUGLAS, Mike. *O Desenvolvimento Regional na Era da Globalização*. Palestra Proferida no dia 04 de junho de 1999, no Auditório do Banrisul, Porto Alegre-RS.
- DUARTE, Aluizio Capdeville. *Regionalização: Considerações Metodológicas*. Rio Claro: Boletim de Geografia Teorética, 10(20):5-32, 1980.
- DUPAS, Gilberto. *Economia Global e Exclusão Social: Pobreza, Emprego, Estado e o Futuro do Capitalismo*. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- DUSSEL, Enrique D. *Para uma Ética da Libertação Latino - Americana, Vol. IV Política*. São Paulo: Edições Loyola, 1979.
- FARR, Robert M. Representações Sociais: a teoria e sua história. In: GUARESCHI, Pedrinho; JOVCHELOVITCH, S(org.) *Textos em Representações Sociais*. Petrópolis: Vozes, 1998.

- FARINA, Sérgio. *Referências Bibliográficas e Eletrônicas*. S.Leopoldo: COOPRAC, 1997.
- FEDELE, Marcello. *As administrações públicas*. Ijuí/RS: UNIJUÍ, 1999.
- FIGHERA, Delfina Trinca. Estado e território. Suas relações e a globalização. In: SANTOS, M; SOUZA, M A.; SILVEIRA, M. L.(Org.). *Território, globalização e fragmentação*. SP: Hucitec-ANPUR, 1998, p. 108-115.
- FIORI, J L (org.). *Estados e moedas no desenvolvimento das nações*. Petrópolis:Vozes, 1999.
- _____. *Globalização, Hegemonia e Império*. In: TAVARES, M.C: FIORI, J. L. (Org.). *Poder e Dinheiro: Uma economia política da globalização*. Petrópolis: Editora Vozes, 1997.
- _____. *O Vôo da Coruja: Uma Leitura não Liberal da crise do Estado Desenvolvimentista*. Rio de Janeiro: EdUERJ, 1995.
- _____. *Os moedeiros falsos*. Petrópolis: Editora Vozes, 1997.
- REVISTA FORUM: outro mundo em debate. São Paulo: Ed. Publisher Brasil, 2001.
- FOXLEY, Alejandro, McPHERSON, Michael, O'DONNELL, Guillermo (org.). *Desenvolvimento e Política e Aspirações Sociais: O Pensamento de Albert Hirschman*. São Paulo: Edições Vértice, 1988.
- FURTADO, Celso. *Desenvolvimento e Subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.
- _____.(org.).*Brasil: Tempos Modernos*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1979.
- _____. *O Mito do Desenvolvimento Econômico*. SP: Círculo do Livro, 1974.
- _____. *A Hegemonia dos estados Unidos e o Subdesenvolvimento da América Latina*. RJ: Civilização Brasileira, 1978.
- _____. *A Nova Dependência: Dívida Externa e Monetarismo*. RJ: Paz e Terra, 1982.
- _____. *O Capitalismo Global*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1998.
- _____. *O Longo Amanhecer: Reflexões sobre a Formação do Brasil*. RJ: Paz e Terra, 1999.
- GALEANO, Eduardo. *De Pernas Pro Ar: A Escola do Mundo ao Avesso*. P. Alegre: L&PM, 1999.
- _____. *As Veias Abertas da América Latina*. RJ: Paz e Terra, 1971.
- GEIGER, Pedro P. Des-territorialização e espacialização. In: SANTOS, M; SOUZA, M.A. A. de; SILVEIRA, M.L.(Org.). *Território, globalização e fragmentação*. SP: Hucitec-ANPUR, 1998, p. 233-346.
- GIEHL, Pedro Roque. Cultura de Cidadania no Brasil. Santo Ângelo: IMT, Revista Missioneira, n.º 07, 1997, p. 48-57.
- GÓMEZ, José Maria. Globalização da política- mitos, realidades e dilemas. In: GENTILI, P. *Globalização excludente: Desigualdades, exclusão e democracia na nova ordem mundial* Petrópolis: Editora Vozes, 1999, p. 128-179.
- GOVERNO DO ESTADO DO RS. *Projeto RS 2010: Desequilíbrios Regionais*. P. Alegre, 1998a.
- _____. *Projeto RS 2010. Indústria*. P.Alegre: 1998b.
- _____. *Projeto 2010. Pobreza Urbana*. P.Alegre: 1998c.
- _____. *Projeto 2010. Pobreza Rural*. Porto Alegre: 1998d.
- _____. *Plano de Desenvolvimento Econômico*. Porto Alegre: SEDAI, 1999.
- _____. *Experiências de Regionalização no RS*. Porto Alegre: SCP, 1999.
- _____. *Legislação Básica do FUNDOPEM*. Porto Alegre: SEADAP, 1999.
- _____. *Relatório de Desempenho do FUNDOPEM*. P. Alegre: SEADAP, 2001.
- _____. *Compilação de Documentos do FUNDOPEM*. P.Alegre: SEADAP,1987 e 1988.
- _____. *Compilação de Documentos do FUNDOPEM*. PAlegre: SEADAP, 1999 e 2000.
- _____. *Estratégia de Desenvolvimento Econômico*. Porto Alegre: Corag, 2000.
- GRAMSCI, Antônio. *Seleção de Textos*. Ijuí: UNIJUÍ, 1988 (mimeo)
- GUARESCHI, Pedrinho; JOVCHELOVITCH, Sandra (org.). *Textos em representações*

- Sociais*. 4ª ed., SP: Vozes, 1998.
- GUIDDENS, Anthony. *Para Além da Esquerda e da Direita*. São Paulo: UNESP, 1996.
- HABERMAS, J. *Mudança estrutural da Esfera Pública*. RJ: Tempo Brasileiro Ltda., 1984.
- _____. *Consciência Moral e Agir Comunicativo*. RJ: Tempo Brasileiro Ltda., 1989.
- HELLER, Agnes et all. *A crise dos paradigmas em ciências sociais e os desafios para o século XXI*. Rio de Janeiro: Contraponto, 1999.
- HIRANO, Sedi. *Pesquisa Social: projeto e planejamento*. São Paulo: BBCS, 1979
- HIRSCHMANN, Albert O. *Projetos de Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Zahar, 1969.
- HIRST, Paul e THOMPSON. *Globalização em questão*. Petrópolis: Editora Vozes, 1996.
- HOBBSAWM, Eric. Barbárie: o guia do usuário. In: SADER, E.(Org.) *O Mundo depois da Queda*. São Paulo: Paz e Terra, 1995.
- IANNI, Octavio. *A sociedade global*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996a.
- _____. *Sociologia da Sociologia*. São Paulo: Editora Ática, 1989.
- _____. *Teorias da Globalização*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1996b.
- _____. Nação: província da sociedade global? In: SANTOS, M; SOUZA, M. A.; SILVEIRA, M.(Org.). *Território, globalização e fragmentação*. SP: Hucitec-ANPUR, 1998, p.77-84.
- IASI, Mauro. *O Processo de Consciência*. São Paulo: NEP 13 de Maio, Textos do Fórum dos Educadores Populares, 1994.
- JOFFE, Hélène. "Eu não", "o meu grupo não": representações sociais transculturais da AIDS. In: GUARESCHI, P.; JOVCHELOVITCH, S. *Textos em representações Sociais*. 4ª., São Paulo: Vozes, 1998, p. 297-320.
- JOVCHELOVITCH, Sandra. Vivendo a vida com os outros: intersubjetividade, espaço público e representações sociais. In: GUARESCHI, P; JOVCHELOVITCH, S. (org.) *Textos em Representações Sociais*. Petrópolis: Vozes, 1998.
- KRUGMAN, Paul. *Globalização e Globobagens*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1999.
- LAKATOS, E. M; MARCONI, M. *Fundamentos de Metodologia Científica*. 3ªed., SP: Atlas, 1991.
- LAURELLI, Elsa. *Los grandes proyectos: estratégias de desarrollo y transformación del territorio*. In: ROOFMAN, Alejandro (Coord.). *Los grandes proyectos y el espacio regional. Presas hidrelétricas y el sistema decisional*. B. Aires: Centro de Estudios Urbanos y Regionales, 1987, p. 131-155.
- LECLERC. *Palestra: Educação e Territorialidade*. SEC, Porto Alegre, 27.04.99
- LENCIONI, Sandra. *Região e geografia*. São Paulo: EdUSP, 1999.
- LUCKMANN, Thomas. *A construção social da realidade*. Rio de Janeiro: Vozes, 1990.
- MACIEL, Maria Lucia. *O Milagre Italiano*. Brasília: Paralelo 15 Editores, 1996.
- MAIER, Charles S. A Economia do Fascismo e do Nazismo: premissas e desempenho. In: FOXLEY, A; McPERSON, M.; O'DONNELL, G.(Org.). *Desenvolvimento e Política e Aspirações Sociais: O Pensamento de Albert O. Hirschman*. SP: Editora Vértice, 1988.
- MALAN, Pedro et all. *Vinte anos de política econômica*. RJ : Contraponto,1999.
- MANTEGA, Guido. *A Economia Política Brasileira*. Petrópolis: Editora Vozes, 1991.
- MAUREL, Joaquín B. Globalização e regionalização da Europa dos estados à Europa das regiões. O caso da Espanha. In: SANTOS, M; SOUZA, M. A.A.; SILVEIRA, M L.(Org.) *Território, globalização e fragmentação*. SP: Hucitec-ANPUR, 1998, p.29-41.
- McPERSON, M. O cientista social como cético construtivo: sobre o papel de Hirschman. In: FOXLEY, A; McPERSON, M; O'DONNELL, G(Org.). *Desenvolvimento e Política e Aspirações Sociais: O Pensamento de Albert O. Hirschman*. SP: Editora Vértice, 1988.
- MEDEIROS, Carlos Aguiar de. Globalização e a inserção internacional diferenciada da Ásia e da América Latina. In: TAVARES, M C; FIORI, J L. (Org.) *Poder e Dinheiro: Uma economia política da globalização*. Petrópolis: Vozes, 1997.
- MELLO, João Manuel Cardoso de. *O Capitalismo Tardio*. São Paulo: Brasiliense, 1998.

- _____. A contra-revolução liberal-conservadora e a tradição crítica latino-americana: um prólogo em homenagem a Celso Furtado. In: TAVARES, M C; FIORI, J L. (Org.) *Poder e Dinheiro: Uma economia política da globalização*. Petrópolis: Vozes, 1997.
- MESQUITA, Zilá; BRANDÃO, Carlos Rodrigues (Org.). *Territórios do Cotidiano: uma Introdução a novos olhares e experiências*. Porto Alegre / Santa Cruz do Sul: UFRGS / UNISC, 1995.
- _____. Do território à consciência territorial. In: MESQUITA & BRANDÃO. *Territórios do Cotidiano: uma introdução a novos olhares e experiências*. Porto Alegre / Santa Cruz do Sul: UFRGS / UNISC, 1995, P. 83-98.
- _____. Reterritorializando modos de ver e sentir. *Ciência Geográfica - Bauru - V - (12)*: Janeiro / Abril, 1999, P. 45-55.
- _____. *Divisões Regionais do Rio Grande do Sul: uma Revisão*. Porto Alegre: Ensaios da FEE, n.º 02, 1984.
- MINAYO, M. C. S. *O Desafio do Conhecimento*. 6ª ed., SP: Hucitec RJ: Abrasco, 1999.
- _____. *Pesquisa Social: teoria, método e criatividade*. 16ª ed., Petrópolis: Vozes, 2000.
- MINEIRO, Adhemar Santos; ELIAS, Luiz Antônio; BENJAMIN, César (Org.). *Visões da Crise*. RJ: Contraponto, 1998.
- MOLD, Zilá Mesquita. A Política de Desenvolvimento Urbano no Processo de Desenvolvimento Nacional. *Separata do Bol. Geog. Teórica*, RClaro, 3(5):46-58, 1973.
- MOREIRA, Igor A. G; COSTA, Rogério H da. *Espaço & Sociedade no Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1995.
- MOREIRA, Ruy. *Da região à rede de poder: a nova realidade e o novo olhar geográfico sobre o mundo*. *Ciência Geográfica*, Bauru: AGB, n.º 06, p. 1-11, abril/1994.
- NEVES, Gervásio Rodrigo. Territorialidade, desterritorialidade, novas territorialidades. In: SANTOS, M; SOUZA, M. A. A.; SILVEIRA, M.L.(Org.). *Território, globalização e fragmentação*. SP: Hucitec-ANPUR, 1998. p.270-282.
- NETRÓPOLIS; CIVES-RS; ATTAC. *Atenção Integral à Organização Econômica da Sociedade: superação da pobreza e recuperação ambiental*. Manifesto produzido no Fórum Social Mundial, Porto Alegre, jan/2001.
- NICOLÁS, Daniel Hienaux. Tempo, espaço e apropriação social do território: rumo à fragmentação na mundialização? In: SANTOS, M; SOUZA, M. A. A.; SILVEIRA, M. L. (Org.). *Território, globalização e fragmentação*. SP: Hucitec-ANPUR, 1997, p.85-101.
- NUNES, Luiz Antonio Rizzatto. *Manual da Monografia*. São Paulo: Saraiva, 2000.
- OLIVEIRA, Francisco de. *Os direitos do antivalor: A economia política da hegemonia imperfeita*. Petrópolis: Editora Vozes, 1998.
- _____. *A Economia da Dependência Imperfeita*. Glória/RJ: Ed. GRAAL, 1989.
- PINHEIRO, Idette de Godoy. Entrevista: uma prática discursiva. In: SPINK, M J. *Práticas Discursivas e Produção de Sentidos no Cotidiano: aproximações teóricas e metodológicas*. SP: Cortez, 1999.
- PUTNAM, Robert D. *Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna*. RJ: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1996.
- PRADO Jr., Caio. *História Econômica do Brasil*. São Paulo: Editora Brasiliense, 1976.
- RAFFESTIN, Claude. *Por uma Geografia do poder*. Trad. Maria C. França. SP: Ática, 1993.
- RAUD, Cécile. *Indústria, Território e Meio Ambiente no Brasil*. Florianópolis: Editora da UFSC; Blumenau: Editora da FURB, 1999.
- RATTNER, Henrique. Globalização e projeto nacional. In: SANTOS, M; SOUZA, M. A. A.; SILVEIRA, M. L.(Org.). *Território, globalização e fragmentação*. SP: Hucitec-ANPUR, 1998, p. 102-107.
- RIO GRANDE DO SUL. Lei n.º 6.427, de 13 de outubro de 1972. Institui o Fundo de Operação Empresa - FUNDOPEM-RS e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado*

- Estado do Rio Grande do Sul*, Porto Alegre, 13 de out. de 1972.
- _____. Lei n.º 6.595, de 17 de setembro de 1973. Autoriza o Poder Executivo de conceder incentivos às indústrias e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul*, Porto Alegre, v. Dec. 22.964/73, 17 de set. 1973.
- _____. Lei n.º 8.575, de 14 de abril de 1988. Dá nova redação à Lei n.º 6427, de 13 de outubro de 1972, que institui o FUNDOPEM.
- _____. Decreto-lei nº2652, de 15 de dezembro de 1968. Institui o Fundo Fundo do Estado do Rio Grande do Sul e dá outras providências.
- _____. Decreto-lei n.º 32.196, de 17 de março de 1986. Institui o Conselho Estadual de Implantação de Projetos Prioritários e dá outras providências.
- _____. Decreto-lei n.º 3 2.515, de 15 de março de 1987. Institui o Conselho de Desenvolvimento do RS e dá outras providências.
- _____. Decreto-lei n.º 32.594, de 15 de agosto de 1987. Institui, organiza e regulamenta o Sistema Estadual para Atração e Desenvolvimento de Atividades Produtivas – SEADAP e dá outras providências. *Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul*, Porto Alegre, 15 de agosto. 1987.
- _____. Decreto-lei n.º 32.666, de 27 de outubro de 1987. Institui Programa Estadual de Desenvolvimento Industrial. *Diário Oficial do Estado do Rio Grande do Sul*, 27 de out. 1987.
- _____. Decreto-lei n.º 32.681, de 13 de novembro de 1987. Modifica o Decreto-lei 32.594 de 15 de julho de 1987, que regulamenta o SEADAP.
- _____. Decreto-lei n.º 37.298, de 13 de março de 1997. Dá nova regulamentação ao FUNDOPEM e dá outras providências.
- _____. Decreto-lei n.º 38.473, de 11 de maio de 1998. Institui o Programa Especial para o Desenvolvimento da Metade Sul e dá outras providências.
- _____. Resolução Normativa do Conselho Diretor do FUNDOPEM, n.º 18, de 29 de novembro de 1995. Estabelece critérios de concessão e prazos de tramitação dos processos de FUNDOPEM.
- _____. Resolução Normativa do Conselho Diretor do FUNDOPEM, n.º 32, de 24 de setembro de 1996. Cria o PROINTERIOR - Programa setorial do FUNDOPEM para os Calçados e Confecções.
- _____. Processo n.º 1.575/72. Tramitação de criação da Lei nº 6.427. *Assembléia Legislativa*. Porto Alegre, 02 de ago.1972.
- _____. Processo n.º 529/88. Tramitação de criação da Lei n.º 8.575/88b. *Assembléia Legislativa*. Porto Alegre, 14 de abr. 1988.
- _____. Anais da Assembléia Legislativa. V. 01/72; 01 e 02/88a; 01 e 02/99.
- _____. Protocolo de Intenções entre Governo do Estado do RS e FEDERASUL, criando Balcões de Atendimento e Acompanhamento de Empresários, de 22 de setembro de 1987.
- _____. Arquivos Não Enumerados do SEADAP [1989 - 1998 ?].
- ROBERTSON, R. *Globalização: Teoria Social e Cultura Global*. Petrópolis: Vozes, 2000.
- ROESCH, Sylvia M. A. *Projetos de Estágio e Pesquisa em Administração*. SP: Atlas, 1999.
- SALAMA, Pierre. Novas formas da pobreza da América Latina. In: GENTILI, Pablo. *Globalização excludente: Desigualdades, exclusão e democracia na nova ordem mundial*. Petrópolis: Editora Vozes, 1999, p. 180-222.
- SANDER, Geraldo Hugo. *FUNDOPEM/RS: Diagnóstico*. Porto Alegre: Escola Superior de Administração Pública, 1990.
- SANTOS, Milton. O retorno ao território. In: SANTOS, M; SOUZA, M. A. A.; SILVEIRA, M. (Org.). *Território, globalização e fragmentação*. SP: Hucitec-ANPUR, 1998, p.15-21.

- _____. *A natureza do espaço – técnica e tempo – razão e emoção*. SP: Hucitec, 1997a.
- _____. *Pensando o Espaço do Homem*. SP: Hucitec, 1997b.
- _____. Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal. RJ; SP: Record, 2000.
- SANTOS, Theotonio dos. A globalização reforça as particularidades. In: SANTOS, M; SOUZA, M. A. A.; SILVEIRA, M L(Org.). *Território, globalização e fragmentação*. SP: Hucitec-ANPUR, 1998.
- _____. *Economia Mundial: Integração Regional & Desenvolvimento Sustentável*. Petrópolis, Vozes, 1999.
- SCHIFFER, Sueli Ramos. A globalização da economia e o território nacional. Indagações prospectivas. In: SANTOS, Milton; SOUZA, M. A. A.; SILVEIRA, Maria Laura (Org.). *Território, globalização e fragmentação*. SP: Hucitec-ANPUR, 1998, p. 116-124.
- SEVERINO, Antonio Joaquim. *Metodologia do trabalho Científico*. SP: Cortez, 1993.
- SILVA, Armando Corrêa da. O território da consciência e a consciência do território. In: SANTOS, M; SOUZA, M. A. A.; SILVEIRA, M. L.(Org.). *Território, globalização e fragmentação*. SP: Hucitec-ANPUR, 1997, p. 257-260.
- SILVA, Ênio Waldir da. *Introdução à Reflexão Sociológica*. Ijuí: UNIJUÍ, 1998.
- SINGER, Paul. *Desenvolvimento Econômico e Evolução Urbana*. SP: Nacional e USP, 1968.
- SOJA, Edward W. *Geografias Pós-Modernas: a reafirmação do espaço na teoria social crítica*. RJ: Jorge Zahar Editor, 1993.
- SOUZA, Adélia A. Geografia da desigualdade: globalização e fragmentação. In: SANTOS, M.; SOUZA, M. A. A. de; SILVEIRA, M. L.(Org.). *Território, globalização e fragmentação*. SP: Hucitec-ANPUR, 1998, p. 21-28.
- SOUZA, Marcelo José. O Território: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: In: CASTRO, I.; GOMES, P. C. C.; CORRÊA, R. L. (Orgs.). *Geografia: Conceitos e temas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995, p. 77-166
- _____. *Urbanização e Desenvolvimento no Brasil*. SP: Ática, 1996.
- SOUZA, Nali de Jesus de. *Desenvolvimento Econômico*. São Paulo: Atlas, 1999.
- _____. Crescimento Econômico. In: SOUZA, N. J.(org.) *Introdução à Economia*. SP: Atlas, 1997.
- SPINK, Mary Jane. Desvendando as teorias implícitas: uma metodologia de análise das Representações Sociais. In: GUARESCHI, P; JOVCHELOVITCH, S (org.) *Textos em Representações Sociais*. Petrópolis: Vozes, 1998.
- _____. (Org.). *Práticas Discursivas e Produção de Sentidos no Cotidiano - aproximações teóricas e metodológicas*. SP: Cortez, 1999.
- _____. O Estudo empírico das Representações Sociais. In: SPINK, Mary Jane (Org.) *O Conhecimento no Cotidiano: As representações sociais na perspectiva da psicologia social*. São Paulo: Ed. Brasiliense, 1999.
- _____; MEDRADO, Bendito. Produção de sentidos no cotidiano: uma abordagem teórico-metodológica para análise das práticas discursivas. In: SPINK, M J. *Práticas Discursivas e Produção de Sentidos no Cotidiano: aproximações teóricas e metodológicas*. SP: Cortez, 1999.
- STORTTI, Maurênio. *Globalização: Mitos e Verdades*. P.Alegre: SENAC/DR/RS, 1995.
- TAVARES, Maria da Conceição. A Retomada da Hegemonia Norte-Americana. In: TAVARES, Maria da Conceição; FIORI, José Luís. (Org.) *Poder e Dinheiro: Uma economia política da globalização*. Petrópolis: Editora Vozes, 1997.
- _____. MELIN, Luiz Eduardo. Pós-escrito 1997: A reafirmação da hegemonia norte-americana. In: TAVARES, Maria da Conceição; FIORI, José Luís. (Org.) *Poder e Dinheiro: Uma economia política da globalização*. Petrópolis: Vozes, 1997.
- THERBORN, Göran. Dimensões da globalização e a dinâmica das (des)igualdades. In:

- GENTILI, Pablo. *Globalização excludente: Desigualdades, exclusão e democracia na nova ordem mundial*. Petrópolis: Editora Vozes, 1999, p. 63-95.
- THRIF, Nigel. Visando a âmago da região. In: GREGORY, Derek, et al (Org.), (Trad.: Mylan Isaak). *Geografia Humana: sociedade, espaço e ciência social*. RJ: Jorge Zahar, 1996, p. 215-244.
- TOURAINÉ, Alain. *Igualdade e Diversidade: O sujeito democrático*. Bauru: EDUSC, 1997.
- TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. *Introdução à Pesquisa em Ciências Sociais*. SP: Atlas, 1995.
- TRUJILLO FERRARI, Alfonso. *Metodologia da Ciência*. 3ª ed., RJ: Kennedy, 1974.
- VAINER, Carlos B. Grandes projetos e organização territorial: os avatares do planejamento regional. In: MARGULIS, Sérgio (Editor). *Meio Ambiente: aspectos técnicos e econômicos*. RJ, IPEA: Brasília, IPEAV/PNUD, 1990, p.179-211
- VARGAS, Francisco Rodrigues. Autonomia municipal e desenvolvimento local na Colômbia: Tendências de autogestão comunitária em ambientes de planejamento integral. In: FACHIN, R.; CHANLAT, A. *Governo Municipal na América Latina: inovações e Perplexidades*. Porto Alegre: Sulina, 1998.
- VIEIRA, Euripedes Falcão; RANGEL, Susana Salum. *Geografia Econômica do Rio Grande do Sul*. Porto Alegre: Sagra : Dc Luzzato, 1993.
- _____. *Geoestratégia dos Espaços Econômicos: o lugar-global, o lugar-local e a gestão do território no sítio portuário – Retroportuário do Rio Grande*. Buenos Aires: 1999.
- WAGNER, Wolfgang. Descrição, explicação e método na pesquisa das representações Sociais. In: GUARESCHI, P; JOVCHELOVITCH, S. (Org.) *Textos em Representações Sociais*. Petrópolis: Vozes, 1998.
- WALLERSTEIN, Immanuel. A reestruturação capitalista e o sistema-mundo. In: GENTILI, Pablo. *Globalização excludente: Desigualdades, exclusão e democracia na nova ordem mundial*. Petrópolis: Editora Vozes, 1999, p. 223-251.
- UNGER, Roberto Mangabeira. *A Segunda Via: presente e futuro do Brasil*. Suplemento Da Revista *Carta Capital*, n.º 105, 1998.
- ZARUR, George de Cerqueira Leite. *Região e nação na América Latina*. Brasília: UnB; SP: Imprensa Oficial do Estado, 2000.

7. ANEXOS

Anexo 01: As Questões Básicas da Entrevista Semi-estruturadas

1. Dados de identificação básica do Entrevistado:
 - 1.1- Nome Completo:
 - 1.2- Idade:
 - 1.3- Profissão/Organização

- 1.4- Relação que tem e/ou teve com o FUNDOPEM:
2. No contexto sócio-econômico Contemporâneo, a regionalização é um fator importante a ser levado em conta na formulação e execução de políticas e programas públicos de apoio ao desenvolvimento econômico? Caso entenda que não, diga por que. Se entender que sim, explicita o porquê e como este fator deve ser levado em conta.

Nota: Entenda-se “públicos” não só governamentais, mas também não-governamentais e em qualquer esfera geográfica.
 3. No caso do Rio Grande do Sul, as políticas e programas de desenvolvimento econômico de governo estadual podem ou não podem ter presente a regionalização do Estado como fator orientador? Caso entenda que não, explicita por que. Se entender que sim, explicita o porquê e como este fator pode estar presente.
 4. De modo geral, a elaboração e execução das políticas e programas de desenvolvimento econômico dos governos estaduais de 1988 até os dias atuais (período de que trata o presente estudo) levaram ou não levaram em conta a regionalização como critério orientador? Caso entenda que não, explicita as razões que, no seu entender, tenham havido para não ser levado em conta. Se entender que sim, explicita como percebe que isto ocorreu?
 5. Especificamente no período da sua participação no governo do estado, a regionalização foi levada em conta na orientação das políticas e programas de desenvolvimento econômico? Caso não tenha sido levado em conta, explicita as razões disso ter ocorrido. Se tem sido levado em conta, explicita como isto ocorreu.
 6. O FUNDOPEM, como programa de fomento industrial, deveria ou não deveria ter critérios de orientação regional? Caso entenda que não, explicita por que. Se entender que sim, explicita as razões e a(s) forma(s) como tal poderia ocorrer.
 7. O FUNDOPEM, desde a sua regulamentação e efetivação em 1988, teve ou não teve critérios de orientação regional para o enquadramento de empresas? Caso entenda que não, explicita as razões que considera tenham ocasionado isso. Se entender que sim, explicita as razões e a forma de como isto ocorreu.
 8. Especificamente no período da sua participação no governo, houve ou não houve alguma orientação de critério regional para o enquadramento de empresas no FUNDOPEM? Caso não tenha havido, explicita as razões para isso. Se tem havido, explicita os critérios.
 9. No seu entender, o FUNDOPEM contribuiu ou não contribuiu para a construção da atual configuração geográfica da indústria no Rio Grande do Sul? Caso entenda que não, explicita as razões por que entende que tal ocorreu. Se entender que sim, explicita como o FUNDOPEM contribuiu.
10. Como o Sr. avalia o FUNDOPEM enquanto instrumento de desenvolvimento?

Anexo 02: Lei n.º. 8575/88

Dá nova redação a Lei n.º 6.427, de 13 de outubro de 1975, que institui o Fundo Operação Empresa - FUNDOPEM - RS

Art. 1º - A Lei n.º 6.427, de 13 de outubro de 1972, alterada pela Lei n.º 6.911, de novembro de 1975, passa a ter a redação seguinte:

Art. 1º - O Fundo Operação Empresa - FUNDOPEM - RS, instituído pela Lei 6.427, de 13 de outubro de 1972, é constituído pelos seguintes recursos:

- a) dotações orçamentárias específicas;
- b) resultado operacional próprio;
- c) contribuições dos setores público e privado;
- d) recursos provenientes do extinto Fundo do Estado do Rio Grande do Sul (FUNDESG).

Parágrafo único - os recursos a que se refere a alínea "a" deste artigos serão consignados, anualmente, na proposta orçamentária do Poder Executivo, cujo montante será fixado com base no incremento da arrecadação do ICM gerado pelas empresas beneficiadas pelo Fundo.

Art. 2º - Os recursos do FUNDOPEM-RS que objetivam, através de operações com o Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE), com o Banco de Desenvolvimento do Estado do Rio Grande do Sul S/A (BADESUL) e com o Banco do Estado do Rio Grande do Sul S.A. (BANRISUL), apoiar mediante incentivo financeiro, à implantação e à expansão de projetos industriais de empresas de pequeno, médio e grande porte, visando ao desenvolvimento econômico-social do Estado, se destinam:

- a) a reduzir encargos financeiros decorrentes de empréstimos para investimentos fixos, concedidos por fundos administrativos pelo BRDE, BADESUL e BANRISUL;
- b) a financiar encargos financeiros decorrentes de empréstimos concedidos pelos BRDE, BADESUL e BANRISUL;
- c) a subscrever ações preferenciais, debêntures, bônus ou partes financiárias das empresas executoras dos projetos;
- d) a financiar, em caráter complementar, através do BDRE, BADESUL e BANRISUL, investimentos fixos.

§ 1º - A concessão do incentivo financeiro previsto no FUNDOPEM/RS, observado o disposto no artigo 4º desta Lei, basear-se-á em até 50 % do ICM gerado e recolhido pelas empresas beneficiárias, pelo período máximo de 5 (cinco anos) ou até atingir 50% do valor do custo do novo investimento fixo total do projeto.

§ 2º - Para o disposto neste artigo consideram-se encargos financeiros os juros, a correção monetária, a variação cambial e os custos das sobretaxas em operações financeiras no mercado internacional.

§ 3º - Em casos especiais, a juízo do Conselho Diretor do FUNDOPEM-RS, poderão ser financiados encargos financeiros decorrentes de operações com recursos não administrados pelo BRDE, BADESUL e BANRISUL, desde que não envolvam faixas de crédito em os bancos estejam operando.

Art. 3º - O resgate ou recompra dos títulos a que se refere a alínea "c" do artigo 2º dar-se-á pelo valor nominal de subscrição pelos FUNDOPEM-RS, no prazo de até 60 (sessenta) meses contados da data de sua integralização, acrescidos de correção monetária, parcial ou total, e de juros de até 12% ao ano, deduzidos eventuais dividendos pagos no período.

§ 1º - O prazo de resgate ou recompra estabelecido neste artigo poderá ser ampliado até o limite de 15 (quinze) anos, hipóteses em que será obrigatória a aplicação de correção monetária total.

§ 2º - O órgão técnico referido no "caput" do artigo 4º indicará as condições contratuais quanto ao prazo máximo e o número de parcelas em que ocorrerá o resgate ou recompra, dos títulos subscritos, pelas empresas beneficiárias.

§ 3º - Caso não seja exercida a recompra ou resgate pactuado, além da aplicação das penalidades contratuais, caberá aos Bancos executores do programa de financiamento, com recursos do FUNDOPEM-RS, propor ao Conselho Diretor a forma de negociação dos títulos, observada a legislação pertinente.

Art. 4º - A avaliação da viabilidade e a indicação das condições para a fixação do incentivo financeiro aos projetos de investimento, enquadráveis no FUNDOPEM-RS, serão realizadas por um grupo de análise técnica, constituído por representantes dos órgãos integrantes da estrutura já existente na Administração Pública Estadual Direta e Indireta.

§ 1º - Para a fixação do incentivo a ser concedido serão observados os seguintes critérios básicos:

- a) a importância da atividade econômica para o Estado;
- b) o valor dos investimentos fixos a serem realizados na execução do projeto;
- c) a capacidades de geração de empregos;
- d) o consumo de matéria-prima deste Estado que possa refletir no aumento de sua produção;
- e) a fabricação de produtos que contribuam para substituir os adquiridos de outros estados ou do exterior;
- f) a fabricação de produtos que promovam o aumento de vendas para os mercados nacionais e internacionais;
- g) a atividade industrial que, por suas características, tenha alto poder de difusão de benefícios para os demais setores da economia do Estado;

- h) a não similaridade de produção existente no Estado;
- i) o grau de desconcentração espacial tendo em vista a localização da unidade industrial;
- j) a preferência pela localização em distritos industriais do Estado, dos municípios ou áreas industriais implantadas por municípios.

§ 2º - O grupo de análise técnica mencionado neste artigo poderá contar com a participação do CEAG-RS/IDERGS quando o apoio do FUNDOPEM-RS for requerido por empresas de pequeno e médio porte.

§ 3º - À vista do parecer técnico do órgão referido neste artigo o Conselho Diretor pronunciar-se-á quanto à homologação.

Art. 5º - As diretrizes do FUNDOPEM-RS serão estabelecidas por um Conselho Diretor, integrado pelo Secretário da Indústria e Comércio, pelo Secretário da Fazenda, pelo Secretário de Coordenação e Planejamento, pelo Diretor Presidente do Estado do Rio Grande do Sul no BRDE, pelo Diretor Representante do BADESUL, pelo Diretor Presidente do BANRISUL, por 2 (dois) representantes das classes empresariais e (dois) representantes das classes trabalhadoras.

Parágrafo único - Caberá ao Conselho de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul (CD/RS) a indicação dos representantes das classes empresariais e trabalhadoras referidos neste artigo.

Art. 6º - O Poder Executivo enviará à Assembléia Legislativa, anualmente, com a proposta orçamentária, o plano de aplicação do FUNDOPEM-RS.

Art. 7º A execução do programa de financiamento com recursos do FUNDOPEM-RS será cometida ao BRDE, ao BADESUL e ao BANRISUL.

§ 1º - O BRDE como órgão gestor do FUNDOPEM-RS, por si e peb BADESUL e BANRISUL, manterá a escrituração individualizadas do Fundo, devendo mensalmente:

- a) informar a sua posição à Secretaria da Indústria e Comércio;
- b) prestar contas à Secretaria da Fazenda;
- c) enviar relatório circunstanciado, através do órgão competente do Poder Executivo, à Assembléia Legislativa, especificando as operações deferidas ou indeferidas.

§ 2º - A prestação de contas da gestão financeira e administrativa do FUNDOPEM-RS deverá ser apreciada, em separado, pelo Tribunal de Contas do Estado.

Art. 8º - Os limites mínimos de investimentos para enquadramento no FUNDOPEM-RS, considerado o porte do projeto, serão estabelecidos em regulamento a ser decretado pelo Poder Executivo, ouvido o Conselho Diretor do Fundo."

Art. 2º - Revogam-se as disposições em contrário.

Art. 3º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.