

REFLEXÕES SOBRE O DESENVOLVIMENTO ENDÓGENO E AS INTERFACES COM O RURAL NOS COREDES METROPOLITANO DO DELTA DO JACUÍ E FRONTEIRA OESTE DO RS

*Célio Alberto Colle¹
Paulo Henrique de Oliveira Hoeckel²
Augusto Mussi Alvim³
Adelar Fochezatto⁴*

Resumo

As regiões não são meros espaços geográficos porque são dotados de recursos e competências de vários tipos, quantidade e valor. Como resultado, os territórios detêm recursos e geram aprendizados que podem ser utilizados para qualificar a região. Procurou-se realizar uma revisão sobre a abordagem territorial, desenvolvimento endógeno e as relações entre o rural e urbano à luz de Beduschi Filho e Abromovay (2003), Cuadrado-Roura (2001) e Polèse e Shearmaur (2006). Foram analisados os Coredes Fronteira Oeste e Metropolitano do Delta do Jacuí. As informações indicam que o Corede Fronteira Oeste apresenta algumas características que contribuem para o declínio. Mas alguns fatores endógenos podem ajudar a melhorar a formação do capital humano na região como, por exemplo, a criação, em 2006, da Universidade Federal do Pampa, que poderá auxiliar na elaboração de projetos e no estímulo ao empreendedorismo.

Palavras-chave: Desenvolvimento endógeno, regionalização, convergência.

Abstract

The regions are not mere geographical spaces because they are endowed with resources and capabilities of various types, quantity and value. As a result, the territories have resources and generate learning that can be used to describe the area. He tried to carry out a review of the territorial approach, endogenous development and the relationship between rural and urban in light of Beduschi Filho and Abromovay (2003), Cuadrado-Roura (2001) and Polese and Shearmaur (2006). They were analyzed the Coredes Fronteira Oeste and Metropolitano do Delta do Jacuí. Empirically the Corede Fronteira Oeste has some characteristics that contribute to the decline appointed. But some endogenous factors can help improve the training of human capital in the region, for example, the creation in 2006 of the Universidade Federal do Pampa, which may assist in the preparation of projects and to encourage entrepreneurship.

Keywords: Endogenous development, regionalization, convergence.

¹Doutorando em Economia do PPGE/PUCRS. Mestre em Economia Rural (UFRGS). E-mail: celio.colle@gmail.com

²Doutorando em Economia do PPGE/PUCRS. Mestre em Economia e Desenvolvimento (PPGE&D/UFSM). E-mail: ph.hoeckel@gmail.com

³ Doutor em Economia (UFRGS). Professor do PPGE/PUCRS. E-mail: augusto.alvim@puers.br

⁴ Doutor em Economia (UFRGS). Professor do PPGE/PUCRS. E-mail: adelar@puers.br

1. Introdução

Os debates e as reflexões sobre modelos alternativos de desenvolvimento econômico, estão levando a formulação de políticas públicas e incorporando fortemente a dinâmica ambiental.

O tema do desenvolvimento regional tem forte impacto sobre os distritos industriais de Marshall, na década de 1970, com a descoberta pioneira dos distritos industriais italianos, e que, nos anos 1990, foram marcados pela notável volta dos temas de natureza territorial nas ciências sociais e nas organizações internacionais de desenvolvimento (BEDUSCHI FILHO & ABROMOVAY, 2003).

Para Veiga (2000), não existe o desenvolvimento rural como fenômeno concreto e separado do desenvolvimento urbano. O desenvolvimento é um processo complexo, por isso, muitas vezes se recorre ao recurso mental de simplificação, estudando separadamente o desenvolvimento econômico como, por exemplo, o lado rural do desenvolvimento.

A questão central deste artigo é analisar as diferenças regionais sob a ótica do desenvolvimento endógeno e o rural. O texto buscou argumentos básicos nos artigos de Beduschi Filho e Abromovay (2003), que discutem os desafios do planejamento para o desenvolvimento territorial nas áreas rurais do Brasil. Cuadrado-Roura (2001) apresentou em seu artigo hipóteses de convergência regional para a União Europeia e Polèse e Shearmur (2006) analisaram porque algumas regiões do Canadá vão declinar.

O artigo está dividido em quatro seções, incluindo esta introdução. Na seção dois, procura-se fazer uma apresentação conceitual sobre territórios, desenvolvimento endógeno e uma análise da dimensão do rural e urbano. Na terceira seção, são apresentados alguns projetos que internalizam a dimensão territorial. Na seção quatro, apresentam-se algumas comparações entre os territórios a partir dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento. E finalizando, são realizadas algumas considerações.

2. Abordagem teórica sobre a dimensão e o planejamento regionais

Os objetivos de cada programa são determinantes para definir a estrutura de governança, a estratégia técnica e a definição do espaço⁵ para a sua execução. É necessário definir alguns conceitos, tais como a definição de território como unidade de planejamento, a apresentação do

⁵ Entendida aqui como unidade de planejamento ideal para a execução de um projeto.

desenvolvimento endógeno e finalizando e uma breve discussão sobre a importância da análise rural e urbana.

2.1 Territórios: novos desafios para o planejamento

Os territórios não são apenas o receptáculo geográfico neutro onde empresas, coletividades e indivíduos atuam: cada vez mais, eles vão se tornando verdadeiros atores, em virtude da interação que promovem entre os conhecimentos das empresas, dos representantes eleitos, do setor associativo local e dos próprios órgãos do Estado (BEDUSCHI FILHO & ABRAMOVAY, 2003).

O território é um espaço físico, geograficamente definido, geralmente contínuo, compreendendo cidades e campos caracterizados por critérios multidimensionais, tais como ambiente, economia, sociedade, cultura, política e instituições, e uma população, com grupos sociais relativamente distintos que se relacionam interna e externamente, onde é possível distinguir um ou mais elementos que indicam identidade e coesão social, cultural e territorial (MDA, 2005).

2.2 Desenvolvimento endógeno

O desenvolvimento parte da ideia básica de que o sistema produtivo dos países cresce e transforma-se utilizando o potencial de desenvolvimento existente nos territórios, isto é, nas regiões e cidades, mediante investimentos concretizados pelas empresas e entidades públicas, sob o controle da comunidade local. A partir dessa visão, o território é composto por uma rede de interesses de uma comunidade, o que permite percebê-lo como um agente de desenvolvimento, interessado em manter e defender, nos processos de mudança que vão sendo impostos (RIBEIRO & SANTOS, 2005).

Do ponto de vista da política, as ações que deverão ser desenvolvidas devem contemplar a disponibilidade de recursos da comunidade e o seu potencial econômico, sejam eles os recursos naturais, a localização do território, o capital humano, a capacidade empresarial, a poupança acumulada e o conhecimento prático dos mercados (demanda) e das cadeias de produção (oferta). As iniciativas de política deverão tirar partido das redes de solidariedade locais e da capacidade de concertação existente, exigindo o comprometendo dos empresários, dos agentes sociais e dos gestores públicos.

Para comprovar o desenvolvimento endógeno, Focchezatto e Valentini, (2010)⁶, afirmam:

Os Modelos de Crescimento Endógeno têm a sua origem nas novas teorias do crescimento econômico, principalmente as de Romer (1986) e Lucas (1988), as quais tentam tornar o progresso tecnológico endógeno. Estes modelos destacam a importância das externalidades associadas aos *spillovers* de conhecimento sobre o crescimento econômico. A idéia básica desses modelos, em sua versão regional, é a de que a aglomeração tem significativo impacto sobre a inovação e a transferência deste conhecimento criando, portanto, um mecanismo de auto-reforço.

Para que haja crescimento é necessário que a tendência decrescente dos retornos do capital seja eliminada. Nesse sentido, fatores como **inovação tecnológica endógena** (que surgem como resultado dos esforços dos agentes produtivos para maximizarem seus lucros), **capital humano** (o estoque de conhecimento dos agentes econômicos) e os **arranjos institucionais** (incluindo aí a política governamental e a organização da sociedade civil) passam a assumir um papel crucial no crescimento contínuo da renda *per capita* em qualquer sistema econômico. É nesse ponto em que se insere o papel fundamental exercido pelos atores sociais que comandam as políticas de desenvolvimento de economias subdesenvolvidas, sejam blocos econômicos de países, economias nacionais ou regiões dentro de um país. Os autores apresentaram uma síntese dessas variáveis no quadro I (RIBEIRO & SANTOS, 2005).

⁶ Os autores investigaram a relação entre a estrutura econômica regional e o crescimento do emprego industrial, buscando avaliar a existência, a natureza e a magnitude das economias externas locais para as 24 regiões dos Coredes, entre 1995 e 2005.

Quadro 1. Recursos e capacidades da região

Recursos	
Tipo	Exemplos
Financeiros	Endividamento da região, impostos municipais, apoios financeiros obtidos, transferências da administração central.
Físicos	Clima, ecologia, terra, infraestrutura, hospitais, escolas.
Humanos	Responsáveis políticos, empresários, qualificação da mão de obra, custo do trabalho.
Institucionais	Administração local, delegações governamentais, câmara de comércio, associações empresariais, bancos.
Culturais	Identidade histórica, herança arquitetônica, tradições, gastronomia.
Tecnológicas	Recursos para a inovação, universidades, laboratórios de investigação, parques tecnológicos.
Capacidades	
Tipos	Exemplos
Habilidades para combinar recursos (financeiros, físicos, humanos, institucionais, culturais, tecnológicos).	Reputação e imagem da região (nacional e internacional) Atmosfera industrial Competência em inovação (I&D)

Fonte: Ribeiro & Santos, 2005.

A posição da teoria do desenvolvimento endógeno quanto ao setor agrícola defende que não existe um único caminho para o desenvolvimento e, como consequência, o processo de desenvolvimento local pode articular em torno de qualquer tipo de atividade, não importando se a agrícola, industrial ou de serviços, desde que suas unidades produtivas sejam competitivas (BARQUERO, 2002).

As regiões não são meros espaços geográficos porque são dotadas de recursos e competências de vários tipos, quantidade e valor. Como resultado disso, os territórios detêm recursos e geram aprendizados que podem ser utilizados para qualificar a região.

2.3 Análise da dimensão rural/urbana

A população brasileira, em 2010, situava-se em torno de 190,7 milhões, e no Rio Grande do Sul, em torno de 10,6 milhões. Desse universo, a produção rural representa apenas 18,5% e 17,5% da população total no Brasil e RS, respectivamente (IBGE, 2010).

A dimensão da urbanização foi questionada por Veiga (2001), ao contestar as taxas de urbanização, perguntando: *será razoável que no início do século 21 se considere “cidade” um aglomerado de menos de 20 mil pessoas?* O autor afirma que a definição de cidade é obra do Estado Novo a partir do Decreto-lei nº 311, de 1938, que transformou em cidades todas as sedes municipais existentes na época, independentemente de suas características estruturais e funcionais. Com isso, da noite para o dia, pequenos vilarejos passaram a ser considerados urbanos.

Ainda hoje, existe um elevado número de municípios classificados como urbanos, definidos pelas Câmaras Municipais, independentemente de qualquer outro critério geográfico de caráter funcional. Esse processo de urbanização artificial parece indicar motivação tributária, mas o autor aponta que apenas municípios com população superior a 100 mil habitantes conseguem arrecadar impostos devido à existência de estrutura física e humana adequada.

Segundo Wanderley (2009), o reconhecimento e a delimitação do espaço rural variam de país para país, em função das formas efetivas de ocupação territorial, da evolução histórica e das concepções predominantes de cada um deles. Assim, em certos casos, o meio rural caracteriza-se pelo *habitat* concentrado de um núcleo, que aglutina não somente residências dos habitantes do campo, mas também as instituições públicas e privadas ligadas à vida local (igrejas, postos bancários e de cooperativas, escolas, postos de saúde, etc.).

As transformações mais recentes de meio rural são o resultado de fatores internos e externos. No primeiro caso, trata-se dos efeitos das novas relações econômicas e políticas, dominantes em um mundo cada vez mais internacionalizado, sobre as formas de funcionamento e de regulação da produção agrícola e de valorização do meio rural.

Nas sociedades modernas, o desenvolvimento dos espaços rurais dependerá não apenas do dinamismo do setor agrícola, porém, cada vez mais da sua capacidade de atrair outras atividades econômicas e outros interesses sociais e de realizar uma profunda ressignificação de sua própria função social.

A dinâmica social do meio rural é resultado da convergência de diversos fatores, inicialmente pela descentralização econômica. Com efeito, o desenvolvimento industrial e comercial, bem como a disseminação espacial dos serviços, rompe com a já antiga vinculação entre industrialização e urbanização e cria as condições para que plantas industriais e centros comerciais instalem-se em certos espaços rurais, beneficiando-se, precisamente, de vantagens locacionais, de caráter econômico e social (WANDERELY, 2009).

Essas mudanças no meio rural introduzem o tema da multifuncionalidade que estão relacionados a aspectos como a proteção ambiental e a preservação do patrimônio sociocultural ligados à atividade agropecuária e aos espaços rurais.

Souza e Bagolin e Corona (2010) estudaram a Região Metropolitana de Curitiba (RMC), que possui a maior área rural dentre as regiões metropolitanas do país, ocupando 2/3 de sua área total de 15,5 mil km². A RMC é formada por 26 municípios e 8,8% da população regional é rural. Mesmo assim em vários municípios a população rural ultrapassa 80% e existem em torno de 30 mil estabelecimentos agropecuários, dos quais 84% possuem menos de 25 hectares, com produção concentrada em olerícolas, além de significativa participação na produção de frutas e aves. Os autores analisaram as mudanças que vêm ocorrendo na RMC e definem o que podemos chamar de processo de publicização do rural, visto que o torna objeto de atenção e interesse coletivo ou público, conferindo o *status* de “espaço público”.

Para Veiga (2000), não existe o desenvolvimento rural como fenômeno concreto e separado do desenvolvimento urbano. O desenvolvimento é um processo complexo, por isso muitas vezes se recorre ao recurso mental de simplificação, estudando separadamente o desenvolvimento econômico, por exemplo, ou estudar o lado rural do desenvolvimento.

Esta seção realiza uma análise teórica da abordagem regional, com enfoque no território e no desenvolvimento endógeno, fazendo uma análise da relação urbana e rural dos municípios. Na próxima seção, apresentam-se algumas políticas públicas de natureza regional nas quais, de forma genérica, problematizam-se as práticas prevaletentes dos modelos de desenvolvimento apresentados.

3. Experiências regionais

Nesta seção, são apresentadas algumas experiências de programas internacionais e nacionais. Para observar as diferentes abordagens, as estratégias de execução e os resultados são apresentados dois projetos (Leader da União Europeia e Territórios da Cidadania no Brasil) e uma regionalização através dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes).

3.1 Programa Leader da União Europeia

Primeiramente, os autores trazem o Programa Leader (Ligações Entre Ações de Desenvolvimento e Economia Rural), implantado na década de 1990 na União Europeia⁷. O objetivo era desenvolver uma metodologia que contemplasse a abordagem territorial, visto que inúmeras áreas rurais apresentavam desigualdades. A ideia era internalizar maior grau de competitividade territorial, com base no planejamento incorporando de forma inovadora os aspectos econômicos, ambientais, sociais e culturais nas suas ações.

Nas zonas rurais da União Europeia, existem principalmente dois agentes que desempenham um papel decisivo para o desenvolvimento das atividades econômicas de longo prazo baseadas na exploração dos recursos locais. De um lado, o poder público, através de dispositivos legais (normas, regulamentos) ou subsídios (subvenções, vantagens fiscais). De outro lado, o mercado em que se nota uma procura crescente de produtos resultantes de processos de produção que respeitem os parâmetros ambientais e os recursos naturais.

Além disso, os documentos básicos do Leader apontam como base do processo três eixos norteadores: a) o desenvolvimento territorial como unidade de planejamento, visto que cada território rural tem particularidades e um potencial que lhe são próprios, conhecendo as suas forças e fraquezas; b) a promoção de atividades econômicas com respeito ao meio ambiente; c) crescimento da demanda por produtos associados ao meio ambiental; e d) a difusão do saber-fazer, ou seja, a necessidade de se especializar nas atividades e realizar a troca de informações.

Os autores destacam que:

Nos diferentes exemplos da Iniciativa Comunitária Leader, contudo, duas características principais saltam aos olhos: a primeira delas é o enfoque prioritariamente orientado para a **formulação e execução de projetos**, ou seja, são colocadas em evidência a necessidade e a importância de se planejar o desenvolvimento de um território, com base em elementos que possam ser mensuráveis, que possam ter a sua implantação constantemente monitorada e avaliada; a segunda característica que chama a atenção é o enfoque participativo que a estratégia de animação emprega para a busca e a seleção dos projetos. Tal orientação permite trazer à tona as mais diversas idéias, opiniões e visões sobre o futuro de um determinado território, encerrando uma grande possibilidade de romper com os processos autoritários e concentradores de tomada de decisão (BUDESCHI FILHO & ABROMOVAY, 2003).

A experiência apresentada possui o território como unidade de planejamento para o desenvolvimento, contrapondo ao desenvolvimento setorial. Outro aspecto é que as comunidades

⁷ Leader I: entre 1991 e 1994 = 217 territórios atendidos; e Leader II: entre 1994 e 1999 = 1.000 territórios atendidos.

passam a entender o desenvolvimento como um processo que pressupõe a participação ativa na definição dos rumos do seu território.

O Programa Leader leva em conta a participação da comunidade na elaboração dos projetos de desenvolvimento. O princípio de responsabilidade que guia o projeto exige a participação ativa dos diferentes atores sociais, como lideranças governamentais e políticas, grupos comunitários, organizações ambientalistas, religiosas, empresários, enfim, todos os segmentos sociais dos locais. Essa participação é ainda mais estimulada, pois o programa tem como princípio que uma comunidade não pode prosperar se depender apenas dos recursos públicos. É necessário, portanto, um comprometimento dos atores na busca e aplicação de outros tipos de recurso que podem contribuir para o sucesso dos projetos de desenvolvimento local (BUDESCHI FILHO & ABROMOVAY, 2003).

3.2 Programa Territórios da Cidadania

A partir de 2003, o Ministério de Desenvolvimento Agrário (MDA) passou a focar várias iniciativas e políticas públicas voltadas para os espaços rurais, criando a Secretaria de Desenvolvimento Territorial (SDT).

Com o objetivo de reduzir as desigualdades sociais e regionais, em 2008, o Governo federal criou o Programa Territórios da Cidadania, que tinha como concepção a estratégia de desenvolvimento rural sustentável com enfoque territorial, tendo por referência os territórios rurais como espaço de articulação e gestão de políticas públicas oriunda, principalmente, da necessidade de se adotarem concepções inovadoras para enfrentar problemas que, apesar dos avanços conseguidos, continuam atingindo fortemente algumas regiões e grupos sociais. Especificamente, refere-se ao enfrentamento da pobreza e da exclusão social, à degradação ambiental e às desigualdades regionais, sociais e econômicas que ainda atingem o meio rural brasileiro (BRASIL, 2012).

A superação da pobreza e das desigualdades sociais no meio rural, inclusive as de gênero, raça e etnia por meio de uma estratégia de desenvolvimento territorial sustentável deverá ocorrer através da⁸:

- integração de políticas públicas a partir de planejamento territorial;
- ampliação dos mecanismos de participação social na gestão das políticas públicas;
- ampliação da oferta e universalização de programas básicos de cidadania.

⁸ A preocupação central era o combate à pobreza, e nos textos do Programa sempre havia as questões de gênero, raça e etnia.

Em 2008, foram definidos e atendidos 60 territórios em todo o país; em 2009, foram definidos mais 60 territórios⁹. O Rio Grande do Sul possui 4 territórios, denominados: Zona Sul, Região Central, Noroeste Colonial e Médio Alto Uruguai¹⁰.

A execução do Programa ocorre em três níveis. Em nível federal, o Programa conta com um Comitê Gestor Nacional, que reúne os ministérios parceiros do Programa, define os territórios atendidos, aprova as diretrizes, organiza as ações federais e avalia o Programa.

Em nível estadual, o Programa é executado através do Comitê de Articulação, composto pelos órgãos federais que atuam no Estado, pelos órgãos estaduais indicados pelo Governo do Estado e por representantes das prefeituras dos territórios, apoia a organização dos territórios, fomenta a articulação e a integração de políticas públicas e acompanha a execução das ações do Programa. O terceiro ocorre em nível local, que corresponde ao Colegiado Territorial, composto prioritariamente por representantes governamentais e pela sociedade civil organizada em cada território, é o espaço de discussão, planejamento e execução de ações para o seu desenvolvimento. Ele define o plano de desenvolvimento de cada território, identifica suas necessidades, pactua a agenda de ações, promove a integração de esforços, discute alternativas para o seu desenvolvimento e exerce o controle social do Programa.

O Programa consiste na elaboração de uma Matriz de Ações para o território pelo Comitê Nacional. Essa matriz é submetida ao Debate Territorial, que deve indicar as demandas e/ou prioridades articuladas com os municípios. Após, o Governo incorpora as demandas na Matriz de Ações para serem executadas no território. O território deve elaborar um Relatório de Execução com o acompanhamento e monitoramento das ações realizando, portanto, o controle social.

3.3 Coredes

A dimensão regional pretendida para a análise são os Coredes como unidade de planejamento, esse recorte será utilizado para realizar algumas comparações entre regiões

⁹ O processo de consolidação passa por fases. Inicialmente, são definidos como territórios rurais, depois passam para pré-territórios e após tornam-se territórios da cidadania. Essas fases servem para a formação e amadurecimento das regiões, onde os atores locais e as instituições empoderam-se do processo de gestão para o território. São contemplados municípios com população média inferior a 50 mil habitantes e densidade populacional média menor que 80 habitantes/Km² (82% dos municípios brasileiros).

¹⁰ Atualmente, o MDA/SDT está apoiando diretamente 120 territórios rurais que compreendem 1.833 municípios onde vivem 37,4 milhões de brasileiros, abrangendo 32% da superfície nacional. Nesses territórios, encontram-se 42% da demanda social do MDA, constituída por agricultores familiares, assentados pela reforma agrária, trabalhadores rurais que buscam acesso à terra, além de outros segmentos de populações tradicionais que habitam os espaços rurais.

associadas à base teoria. As regiões de abrangência dos Coredes no Rio Grande do Sul apresentam diferenças quanto ao desempenho econômico, social e cultural.

Os Coredes foram criados pela Lei nº 10.283, de 17 de outubro de 1994, e regulamentados pelo Decreto nº 35.764, de 28 de dezembro de 1994. Possuem como objetivos: a) a promoção do desenvolvimento regional harmônico e sustentável; b) a integração dos recursos e das ações do governo na região; c) a melhoria da qualidade de vida da população; d) a distribuição equitativa da riqueza produzida; e) o estímulo à permanência do homem em sua região; f) a preservação e recuperação do meio ambiente. Atualmente, o Rio Grande do Sul possui 28 Coredes¹¹.

Fochezatto e Valentini (2010) justificaram a utilização dos Coredes do Rio Grande do Sul para seu estudo por dois fatores. Primeiro, trata-se de uma regionalização intermediária entre municípios e mesorregiões, sendo que tanto a utilização de municípios quanto de mesorregiões não seria o mais adequado: no primeiro caso, as economias de aglomeração podem extrapolar as fronteiras municipais e, no segundo, elas poderiam ficar diluídas espacialmente e, portanto, de difícil captura via modelo econométrico. Segundo, são regiões relativamente homogêneas e consideradas no processo de regionalização do planejamento e do orçamento estadual. Dessa forma, os resultados do estudo podem ser de utilidade mais direta na formulação de políticas públicas.

4. Análises dos resultados

As regiões apresentam diferenças quanto ao processo de desenvolvimento, visto que essas vão se especializando. Inicialmente, as atividades estão ligadas ao setor primário e exportadoras de matérias-primas e vão evoluindo até chegar às atividades de elevado valor agregado. Ao utilizar a regionalização apresentada pelos Coredes, ficam evidentes as diferenças entre as regiões, conforme tabela 1.

Segundo Polèse e Shearmur (2006), as tentativas de explicar por que algumas regiões obtêm sucesso (e outros não) têm identificado fatores semelhantes, embora com algumas variações na apresentação das variáveis de estudo para outro. Em uma recente tentativa de explicar as diferenças de desempenho econômico entre as regiões europeias, Cuadrado-Roura (1994, 2001, pp 352-354)

¹¹ Mais informações ver BECKER, Denizar. Pró-RS II por uma organização social pró-desenvolvimento regional do Rio Grande do Sul. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2002.

identificaram sete atributos que se correlacionam positivamente com o crescimento das regiões. Assim, o estado da arte pode ser resumido em sete atributos:

1) um sistema de cidade: a presença de, pelo menos, algumas cidades de médio porte (população: de 40.000 a 150.000);

2) os recursos humanos: oferta de trabalhadores qualificados. Necessidade de universidades e centros de pesquisa na região;

3) acessibilidade: proximidade/distância dos principais mercados e grandes centros urbanos centros;

4) presença de serviços de produção avançadas do tipo, consultoria, finanças, etc.;

5) uma infraestrutura institucional para apoiar as estratégias de desenvolvimento local, lideranças pró-ativas e bem relacionadas com o governo central e com as organizações civis, formar redes de cooperação entre empresas, universidades e governo;

6) uma imagem positiva, incluindo um clima social positivo (ou seja, baixo conflito entre capital e trabalho) e um ambiente local favorável à cooperação;

7) estruturas produtivas formadas por uma rede de empresas de pequeno e médio porte¹².

Na tabela 1, estão disponibilizadas informações sobre os Coredes, tornando difícil uma análise mais detalhada de acordo como Cuadrado-Roura. Nas tabelas 2 e 3, procurou-se mostrar de forma desagregada uma apresentação dos municípios de dois Coredes. A análise realizada será de forma genérica com algumas variáveis associadas com a teoria do desenvolvimento endógeno. Não será possível aprofundar devido à ausência de dados.

¹² Neste ponto, o autor afirma que a presença de grandes empresas, dominando o mercado local, em geral se constitui em um fator negativo porque dificulta a diversificação, o empreendedorismo e a coesão social.

Tabela 1: Indicadores dos Coredes e do Rio Grande do Sul, população, PIB *per capita* e estrutura do VAB, 2009.

Coredes	População	PIB <i>per capita</i> (R\$)	Estrutura do Valor Adicionado Bruto - VAB (%)		
			Agropecuária	Indústria	Serviços
Serra	846.454	26.647	4,86	42,26	52,88
Vale do Rio dos Sinos	1.313.422	25.520	0,28	38,79	60,93
Alto Jacuí	159.285	24.328	21,78	17,15	61,07
Metropolitano do Delta do Jacuí	2.500.968	23.322	0,71	28,50	70,79
Vale do Rio Pardo	430.062	21.312	16,37	37,00	46,63
Produção	356.244	20.216	12,92	23,10	63,98
Noroeste Colonial	169.591	19.391	18,87	16,66	64,47
Vale do Taquari	332.454	19.033	13,48	34,67	51,84
Vale do Caí	168.349	18.378	13,25	37,33	49,42
Norte	227.735	18.183	17,00	31,34	51,66
Fronteira Noroeste	204.726	17.692	19,79	24,10	56,12
Campos de Cima da Serra	100.925	17.548	33,23	15,94	50,83
Nordeste	129.797	16.605	27,15	18,38	54,47
Sul	868.926	16.042	13,02	25,11	61,87
Missões	253.118	15.785	24,80	17,85	57,35
Fronteira Oeste	534.818	15.439	27,06	17,79	55,16
Rio da Várzea	117.480	15.324	30,83	14,52	54,65
Central	404.510	14.397	16,70	14,26	69,04
Hortênsias	132.661	13.969	14,48	25,80	59,72
Centro Sul	256.360	13.941	22,04	28,36	49,60
Jacuí Centro	147.472	13.918	26,97	19,54	53,48
Campanha	215.342	13.241	22,95	20,63	56,41
Paranhana-Encosta da Serra	211.133	13.124	3,16	40,64	56,21
Alto da Serra do Botucaraí	108.601	12.837	34,09	10,21	55,70
Celeiro	144.687	12.285	31,79	12,49	55,72
Médio Alto Uruguai	158.557	12.103	30,53	15,46	54,01
Litoral	299.046	11.488	11,33	14,87	73,79
Vale do Jaguari	121.405	11.348	32,01	10,53	57,46
Rio Grande do Sul	10.914.128	19.778	9,86	29,21	60,93

Fonte: FEE (2012).

Na tabela 1, observa-se que seis Coredes apresentam VAB superior a 30% e sete, entre 20% e 30%, indicando a importância do setor primário para essas regiões, e apenas quatro apresentam valores abaixo da média (9,8%) para o Rio Grande do Sul.

Mas ao analisar os municípios de cada Corede, as participações dos setores na economia mostram outra realidade em relação à média. O Corede Metropolitano do Delta do Jacuí possui uma participação de apenas 0,71% do setor primário através do VAB na Economia. No entanto, Glorinha e Santo Antonio da Patrulha participaram com 9,56% e 13,99%, respectivamente, do setor primário na economia.

A região Metropolitana do Delta do Jacuí, apesar de o agregado contemplar apenas 2,9% da população no meio rural, é necessário fazer algumas análises. Em Glorinha, 70% da população vivem no meio rural, em Triunfo, 34,6%, e em Santo Antônio da Patrulha, 29,2%.

Souza et al. (2012) mostram a importância do meio rural para a região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA), como a produção de arroz no Delta do Jacuí, de frutas e olerícolas, aproveitando-se da proximidade do mercado consumidor. O turismo rural é outra atividade presente em municípios da RMPA. O turismo rural constitui-se em uma atividade que une a exploração econômica com outras funções, como a valorização do ambiente rural e da cultura local. O turismo rural incorpora aquilo que podemos identificar como as múltiplas funções da agricultura e do rural.

A região Metropolitana do Delta do Jacuí possui a maioria das características apontadas por Cuadrado-Roura para que a região possa obter crescimento. Um indicativo de sucesso dessa região é o crescimento populacional médio de 5,4% entre os anos de 2000 e 2011. Municípios como Eldorado do Sul, Glorinha e Triunfo obtiveram um crescimento de 21,5%, 18,2% e 14,7%, respectivamente, no período.

Outra observação importante é a participação da indústria no VAB, com destaque para Gravataí e Guaíba, que são consideradas cidades médias, enquanto que Porto Alegre especializa-se no setor de serviços.

Tabela 2: Indicadores do Corede Metropolitano do Delta do Jacuí do Rio Grande do Sul, população (2011), PIB *per capita* e estrutura do VAB, 2009.

Município	Pop. total	Pop. Rural (%)	Variação pop. 2000/11	PIB <i>per capita</i>		Estrutura do VAB (%)		
				(R\$)	Posto	Agropecuária	Indústria	Serviços
Alvorada	195.673	0,0%	6,6%	5.553	496°	0,16	18,96	80,87
Cachoeirinha	83.827	14,5%	9,7%	27.305	37°	0,05	32,51	67,45
Eldorado do Sul	34.343	10,3%	21,5%	19.342	127°	5,84	30,68	63,48
Glorinha	6.891	70,0%	18,2%	25.053	55°	9,36	56,29	34,35
Gravataí	255.660	4,8%	9,6%	20.890	95°	0,34	57,65	42,00
Guaíba	95.204	2,2%	1,3%	20.136	106°	1,73	57,62	40,65
Porto Alegre	1.409.351	0,0%	3,8%	26.312	44°	0,07	14,74	85,19
Santo Antônio da Patrulha	39.685	29,2%	-3,3%	12.560	318°	13,99	33,04	52,97
Triunfo	25.793	34,6%	14,7%	211.965	1°	1,30	79,62	19,08
Viamão	239.384	6,0%	5,5%	7.050	491°	6,19	23,63	70,18
Total	2.293.368	2,92%	5,4%	19.778	-	0,71	28,50	70,79

Fonte: FEE (2012).

A região do Corede Fronteira Oeste possui características bem distintas da anterior, ou seja, caracteriza-se por apresentar cidades de porte pequeno, com exceção de Uruguiana, com aproximadamente 117 mil habitantes, e Alegrete, Santana do Livramento, São Borja e São Gabriel, com população entre 50 mil e 70 mil habitantes. Apesar dessa rede de cidades, as distâncias entre elas são em média de 200 km.

Na região, predomina a produção de carne em sistema extensivo e arroz através de grandes propriedades rurais, ou seja, a base produtiva é fundamentada na exploração primária e concentrada nesses produtos, confirmando uma das pré-condições de Polèse e Shearmur (2006) para o declínio. Outra variável que auxilia na constatação empírica do declínio é a redução da população entre os anos de 2000 e 2011.

Tabela 3: Indicadores do Corede Fronteira Oeste do Rio Grande do Sul, população (2011), PIB *per capita* e estrutura do VAB, 2009.

Município	Pop. total	Pop. Rural (%)	Variação pop. 2000/11	PIB <i>per capita</i>		Estrutura do VAB (%)		
				(R\$)	Posto	Agropecuária	Indústria	Serviços
Alegrete	77.506	10,4%	-8,1%	14.222	251°	25,20	18,93	55,87
Barra do Guarai	4.031	29,1%	3,8%	27.914	30°	65,35	8,09	26,57
Itacurubi	3.440	65,6%	-1,8%	13.849	265°	58,81	5,06	36,13
Itaqui	38.214	12,7%	-3,9%	21.319	89°	30,71	29,78	39,51
Maçambará	4.738	72,4%	-5,9%	30.804	16°	61,48	4,20	34,32
Manoel Viana	7.082	24,1%	1,2%	14.087	258°	46,75	6,67	46,58
Quaraí	23.002	7,4%	-4,2%	10.281	417°	36,88	6,88	56,24
Rosário do Sul	39.688	12,0%	-3,3%	12.822	302°	31,61	16,66	51,74
Santa Margarida do Sul	2.360	76,3%	8,5%	30.497	20°	59,32	7,47	33,21
Santana do Livramento	82.240	9,8%	-9,5%	10.441	410°	21,63	8,42	69,95
São Borja	61.669	10,6%	-4,9%	18.378	138°	21,16	24,52	54,33
São Gabriel	60.529	10,0%	0,8%	13.452	279°	23,54	20,72	55,74
Uruguiana	125.784	6,4%	-0,9%	18.017	150°	21,87	15,89	62,24
Total	530.283		-4,2%	15.439		27,06	17,79	55,16

Fonte: FEE (2012).

Outro aspecto a ser destacado é a população rural que atinge 76,3% em Santa Margarida, 72,4% em Maçambará e 65,6% em Itacurubi.

O Corede Fronteira Oeste possui sua atividade primária concentrada em três produtos: cultura do arroz, bovinocultura de corte e ovinocultura. A produção anual de arroz, em 2011, corresponde a 34% da produção, e a região concentra 23% do rebanho bovino e 39% do rebanho ovino do Estado (IBGE, 2012).

Para a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), um elemento chave do desenvolvimento rural é a criação de empregos. O ponto de partida desse argumento é que a globalização da economia, ao valorizar cada vez mais a inovação tecnológica e a qualidade dos recursos humanos, resultou em uma mudança da demanda de trabalho nas últimas décadas do século XX. Para isso, várias estratégias foram montadas para qualificar os trabalhadores (incluindo no meio rural). Essas estratégias deveriam levar em conta a diversidade das zonas rurais entre os países e no interior de cada país. Propõe uma classificação territorial em três tipos de zonas rurais de acordo com o grau de integração com as economias nacional e internacional:

a) zonas rurais economicamente integradas - formadas por zonas prósperas, geralmente próximas de um centro urbano ao qual se integram por uma rede de comunicação bem desenvolvida, aproveitando economias de escala e de aglomeração, com demanda e oferta diversificada de emprego;

b) zonas rurais intermediárias - tradicionalmente desenvolvidas com base em um setor agrícola próspero e nas atividades a ele associadas, são geralmente afastadas dos centros urbanos, mas com rede de transporte, são zonas em processo de integração econômica (indústria, comércio e serviços) que começam a gerar empregos;

c) zonas rurais isoladas - possuem população dispersa e localizam-se em áreas periféricas bem afastadas de centros urbanos, a infraestrutura e os serviços são precários e predominam atividades tradicionais com mão de obra e emprego de baixa qualificação.

A classificação proposta pela OECD mostra uma série de indicativos de que a zona rural do Corede Metropolitano do Delta do Jacuí encontra-se economicamente integrado e aproveitam-se das proximidades do centro urbano, enquanto que grande parte dos municípios do Corede Fronteira Oeste situa-se entre as zonas intermediárias, contemplando regiões que se encontram no entorno dos centros urbanos, ou seja, apresentam algum tipo de integração. Porém, também encontramos evidências de que uma boa parte das zonas rurais dos municípios encontra-se em zonas isoladas.

5. Considerações finais

As regiões não são meros espaços geográficos porque são dotados de recursos e competências de vários tipos, quantidade e valor. Como resultado disso, os territórios detêm recursos e geram aprendizados que podem ser utilizados para qualificar a região.

Nesse contexto, uma comunidade (ou região) tende a se desenvolver mais se os atores locais, tais como empresas, governo (municipal, estadual e federal), universidades, associações, conselhos, representações dos setores e da comunidade, trabalham conjuntamente, criando um ambiente propício à inovação, ao empreendedorismo e o crescimento econômico.

A região do Corede Fronteira Oeste poderá se beneficiar da recém-criada Universidade Federal do Pampa, que possui sua sede em Bagé, mas apresenta unidades de ensino descentralizadas em Alegrete, Itaqui, Santana do Livramento, São Borja, São Gabriel e Uruguaiana¹³. A universidade poderá gerar conhecimento através de pesquisas, elaborar e coordenar projetos com a comunidade, atrair alunos e principalmente professores de outras localidades. Essa universidade, além das escolas técnicas que estão localizadas na região, poderá estimular as potencialidades locais, construir bons planos de desenvolvimento e estimular a indústria na agregação de produtos, principalmente daqueles oriundos da produção primária.

Outro instrumento que pode estimular a economia na região de fronteira é a aprovação da lei que autoriza a criação das lojas francas, conhecidas como *free shops*, em cidades de fronteira no Brasil¹⁴. A ideia é que, ao atrair turistas para as compras, ocorra um estímulo no setor hoteleiro, restaurantes, entre outros, despertando o empreendedorismo na região.

Outra opção que pode promover o desenvolvimento é a exploração turística do Bioma Pampa. Localizado no Brasil apenas na metade Sul do Rio Grande do Sul, é caracterizado por paisagem de campo com relevo plano em grande parte de sua extensão. Nesse Bioma, vive o gaúcho tradicional em estâncias (fazendas) de criação de gado. Esse aspecto rural ainda é pouco explorado, no Bioma, mas os profissionais da Universidade Federal do Pampa, prefeituras, entidades dos setores envolvidos poderão auxiliar na elaboração de planos de ação visando a exploração da identidade rural e ambiental daquela região.

Ao analisar os Coredes Metropolitano do Delta do Jacuí e Fronteira Oeste de forma empírica, percebem-se inúmeras diferenças nas potencialidades de desenvolvimento entre eles. O artigo “*Why some regions will decline: A Canadian case study with thoughts on local development strategies*”, de Polèse e Shearmur (2006), apresenta algumas pistas que podem servir de base para um estudo mais aprofundado sobre as diferenças entre as regiões do Rio Grande do Sul.

¹³ A Unipampa foi criada em 2008.

¹⁴ As cidades gaúchas que poderão ser beneficiadas são: Porto Xavier, São Borja, Itaqui, Uruguaiana, Barra do Quaraí, Quaraí, Santana do Livramento, Aceguá, Jaguarão e Chuí.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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

BEDUSCHI FILHO, Luis Carlos; ABROMOVAY, Ricardo. **Desafios para a gestão territorial do desenvolvimento sustentável no Brasil** XLI Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural (SOBER) - 27 a 30 de Julho de 2003 - Juiz de Fora.

BRASIL. **Território da Cidadania**: integração de políticas públicas para reduzir desigualdades. 2009. Disponível em: www.territoriosdacidadania.gov.br. Acesso em: 10 de out. 2012.

CUADRADO-ROURA, Juan R Regional convergence in the European Union: From hypothesis to the actual trends. **The Annals of Regional Science**, Springer, 2001. vol. 35(3), p. 333-356.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Pecuária Municipal 2011**. Disponível em: <http://ibge.gov.br>. Acesso em: 02 dez. 2012.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Pesquisa Agrícola Municipal 2011**. Disponível em: <http://ibge.gov.br>. Acesso em: 02 dez. 2012.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico 2010**. Disponível em: <http://ibge.gov.br>. Acesso em: 15 de out. 2012.

Ministério do Desenvolvimento Agrário - MDA. **Referências para uma estratégia de desenvolvimento rural sustentável no Brasil**. Disponível em: www.mda.gov.br/sdt. Acesso em 12 de mai. 2006.

FEE - Fundação de Economia e Estatística. **Resumo Estatístico - COREDES**. 2012. Disponível em: <http://www.fee.tcche.br>. Acesso em: 25 nov. 2012.

OCDE (Organisation de Coopération et Développement Économiques). **Créer des emplois pour le développement rural**: de nouvelles politiques. Paris: Service des Publications OCDE, 1995. 142 p.

POLÈSE, Mario; SHEARMUR, Richard. Why some regions will decline: A Canadian case study with thoughts on local development strategies. **Regional Science**, Vol. 85, n. 1, mar. 2006.

RIBEIRO, J. Cadima; SANTOS, J. Freitas. **Desenvolvimento Endógeno e Política Regional**. Congresso da Associação Portuguesa de Desenvolvimento Regional (APDR): 2005, Faro (Portugal) Disponível em: <http://repositorium.sdum.uminho.pt>. Acesso em: 30 nov. 2012.

SOUZA, et al. **Meio Ambiente e Desenvolvimento na Região Metropolitana de Porto Alegre: uma abordagem a partir do espaço rural**. PUC, Porto Alegre, 2012.

SOUZA, Osmar Tomaz; BAGOLIN, Izete; CORONA, Hieda. **A publicização do campo: políticas agrícolas e de desenvolvimento frente às múltiplas funções do espaço rural.** Revista Estudos Sociedade e Agricultura, Rio de Janeiro, vol 18, n.1, 2010: 193-219.

União Europeia. Ambiente e desenvolvimento local: a caminho de um desenvolvimento duradouro nas zonas rurais desfavorecidas. Disponível em: <<http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leader2/rural-pt/biblio/envir/art01.htm>>. Acesso em: 28 out. 2012.

VEIGA, J. E. **A face rural do desenvolvimento: natureza, território e agricultura.** Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2000. 197 p.

VEIGA, José Eli. **Desenvolvimento Territorial do Brasil: do entulho varguista ao zoneamento ecológico-econômico.** XXIX Encontro Nacional de Economia (ANPEC) - 11 a 14 de dezembro 2001 - Salvador (Bahia). Disponível em: <http://www.anpec.org.br/encontro_2001.htm>. Acesso em: 20 out. 2012.

WANDERLEY, Maria de Nazareth Baudel. **O mundo rural como espaço de vida: reflexões sobre a propriedade da terra, agricultura familiar e ruralidades.** Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.