

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS
Centro de Ciências Sócio-Organizacionais
Programa de Pós-Graduação em Administração
Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional-
PROFIAP



Dissertação

**As políticas industriais como estratégia de desenvolvimento: Uma análise
do município de Pelotas-RS**

Leandro Rezende Bento

Pelotas, 2024

Leandro Rezende Bento

**As políticas industriais como estratégia de desenvolvimento: Uma análise
do município de Pelotas-RS**

Dissertação apresentada ao Programa
de Pós-graduação em Administração
Pública em Rede Nacional – PROFIAP
do Centro de Ciências Sócio-
Organizacionais da Universidade
Federal de Pelotas como requisito
parcial à obtenção do título de Mestre em
Administração Pública

Orientador: Prof. Dr. Marcio Silva Rodrigues

Coorientador: Prof. Dr. Márcio Barcelos

Pelotas, 2024

Leandro Rezende Bento

As políticas industriais como estratégia de desenvolvimento: Uma análise do município de Pelotas-RS

Dissertação enviada para aprovação, como requisito parcial, para obtenção do grau de Mestre em Administração Pública, pelo Programa de Pós-Graduação em Administração Pública em Rede Nacional – PROFIAP, Centro de Ciências Sócio-Organizacionais, Universidade Federal de Pelotas.

Data da Defesa: 05 de setembro de 2024.

Banca Examinadora:

.....

Prof. Dr. Marcio Silva Rodrigues (Orientador)

Doutor em Administração pela Universidade Federal de Santa Catarina

.....

Prof. Dr. Márcio Barcelos (Coorientador)

Doutor em Sociologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul

.....

Prof. Dr. Lucas Santos Cerqueira

Doutor em Desenvolvimento Regional e Urbano na Universidade Salvador

.....

Prof. Dr. Rodrigo Cantu de Souza

Doutor em Sociologia pela Universidade Estadual do Rio de Janeiro

Universidade Federal de Pelotas / Sistema de Bibliotecas
Catalogação da Publicação

B478p Bento, Leandro Rezende

As políticas industriais como estratégia de desenvolvimento [recurso eletrônico] : uma análise do município de Pelotas-RS / Leandro Rezende Bento ; Marcio Silva Rodrigues, orientador ; Márcio Barcelos, coorientador. — Pelotas, 2024.
157 f. : il.

Dissertação (Mestrado) — Mestrado Profissional em Administração Pública, Centro de Ciências Socio-Organizacionais, Universidade Federal de Pelotas, 2024.

1. Desenvolvimento. 2. Agenda de políticas públicas. 3. Modelo dos múltiplos fluxos. I. Rodrigues, Marcio Silva, orient. II. Barcelos, Márcio, coorient. III. Título.

CDD 351

AGRADECIMENTOS

À minha companheira Tainã por participar desta caminhada como maior incentivadora, através do exemplo de educadora.

Ao meu pai Darci e em memória de minha amada mãe Rute, que certamente vibrará com toda a conquista, onde quer que esteja.

Aos meus Orientadores Márcio Barcelos e Marcio Silva Rodrigues por me conduzirem nesta empreitada.

Às professoras Francielle Molon e Isabel Rasia por contribuírem com este trabalho e em minha formação desde a graduação.

RESUMO

BENTO, Leandro Rezende. **As políticas industriais como estratégia de desenvolvimento: Uma análise do município de Pelotas-RS**. Orientador: Prof. Dr. Marcio Silva Rodrigues; Coorientador: Prof. Dr. Márcio Barcelos. 2024. 157 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) – Programa de Pós-Graduação em Administração Pública em Rede Nacional – PROFIAP, Centro de Ciências Sócio-Organizacionais, Universidade Federal de Pelotas, 2024.

Este estudo tem como objetivo analisar a indústria enquanto questão na agenda governamental do município de Pelotas como uma estratégia de desenvolvimento. O foco da análise é centrado tanto em uma dimensão histórica, quanto em captar as percepções dos atores locais como as lideranças políticas, empresariais e de entidades representativas do município sobre a temática atualmente. A origem dos questionamentos teóricos e analíticos sobre o desenvolvimento e a indústria de Pelotas, é proveniente da literatura sobre políticas públicas e desenvolvimento regional no estado do Rio Grande do Sul, que demonstram a disparidade entre regiões do estado no que diz respeito ao desenvolvimento econômico e industrial. Os dados resultantes das entrevistas, e os dados relativos ao histórico político e econômico de Pelotas que suprem a pesquisa, foram analisados através da lente teórica dos Múltiplos Fluxos de Kingdon (2011). Os resultados apontam para a inexistência de uma agenda de políticas industriais em Pelotas, que não há um espaço de discussão ou atores políticos que tratem do tema na atualidade, ou no período histórico analisado, pois não houve confluência entre os fluxos dos problemas públicos, das soluções de política pública e do suporte da política institucional. As opiniões dos atores são diversas quanto às alternativas para o desenvolvimento da cidade, mas concordam quanto a importância da indústria para a economia local. A partir da pesquisa, se conclui que há a necessidade de estabelecer espaços e debates acerca da agenda de políticas industriais em Pelotas, portanto foi criada uma proposta de intervenção para viabilizar esta discussão.

Palavras Chave: Desenvolvimento. Agenda de Políticas Públicas. Modelo dos Múltiplos Fluxos.

ABSTRACT

BENTO, Leandro Rezende. **Industrial policies as a development strategy: An analysis of the municipality of Pelotas-RS.** Advisor: Prof. Dr. Marcio Silva Rodrigues; Co-Advisor: Prof. Dr. Márcio Barcelos. 2024. 157 p. Dissertation (Professional Master in Public Administration) – Postgraduate Program in Public Administration in National Network – PROFIAP, Center for Socio-Organizational Sciences, Federal University of Pelotas, 2024.

This study aims to analyze industry as an issue on the government agenda of the municipality of Pelotas as a development strategy. The focus of the analysis is centered on both a historical dimension and on capturing the perceptions of local actors, such as political and business leaders and representatives of the municipality, on the topic today. The theoretical and analytical questions about the development and industry of Pelotas come from the literature on public policies and regional development in the state of Rio Grande do Sul, which demonstrate the disparity between regions of the state with regard to economic and industrial development. The data resulting from the interviews, and the data related to the political and economic history of Pelotas that supply the research, were analyzed through the theoretical lens of Kingdon's Multiple Streams (2011). The results indicate the lack of an industrial policy agenda in Pelotas, that there is no space for discussion or political actors that address the topic today, or in the historical period analyzed, since there was no confluence between the streams of public problems, public policy solutions and institutional policy support. The stakeholders' opinions are diverse regarding the alternatives for the city's development, but they agree on the importance of industry for the local economy. Based on the research, it was concluded that there is a need to establish spaces and debates about the industrial policy agenda in Pelotas, therefore an intervention proposal was created to facilitate this discussion.

Keywords: Development. Public Policy Agenda. Multiple Streams Model.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - O Modelo de Kingdon.....	43
Figura 2 - A confluência dos fluxos na formulação das políticas industriais no Brasil a partir da década de 1930.....	69
Figura 3 - Os fluxos e as políticas industriais em Pelotas a partir da década de 1930.....	70

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - PIB per capita e participação da indústria em municípios do RS.....	20
Tabela 2 - Formação e função/atuação dos entrevistados.....	46
Tabela 3 - Referencial, conceitos e eixos acerca do desenvolvimento..	47
Tabela 4 - Referencial, conceitos e eixos acerca de políticas públicas e formulação de agendas.....	48
Tabela 5 - Evolução da participação relativa do setor industrial no PIB de Pelotas e Rio Grande entre 1980 e 2009.....	72
Tabela 6 - Distribuição das aglomerações industriais nos COREDES com maior atividade industrial no RS.....	73

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CIPEL	Centro das Indústrias de Pelotas
COREDE Sul	Conselho Regional de Desenvolvimento da Região Sul
COSULATI	Cooperativa Sul-riograndense de Laticínios
DIEESE	Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
ENAP	Escola Nacional de Administração Pública
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
MST	Movimento Sem Terra
PIB	Produto Interno Bruto
PRR	Partido Republicano Riograndense
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
VAB	Valor Adicionado Bruto

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	13
1.1 Tema.....	13
1.2 Problema de pesquisa.....	16
1.3 Objetivo geral.....	18
1.4 Objetivos específicos.....	18
1.5 Justificativa.....	19
2 BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO SOBRE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO..	22
2.1 O desenvolvimento no contexto global.....	22
2.2 O desenvolvimento nacional.....	27
2.3 O município, Pelotas e o desenvolvimento regional.....	32
3 MARCO TEÓRICO.....	38
3.1 Políticas Públicas.....	38
3.2 Agendas de Políticas Públicas.....	39
3.3 O Modelo dos Múltiplos Fluxos.....	40
4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	44
4.1 Coleta de Dados.....	45
4.2 As Entrevistas.....	45
4.3 Análise dos Dados.....	48
5 Resultados e Discussão.....	49
5.1 Reconstrução histórica da indústria em Pelotas enquanto questão de política pública.....	49
5.2 Pelotas, o Rio Grande do Sul e o contexto brasileiro.....	68
5.3 Percepções sobre políticas industriais em Pelotas.....	79
5.3.1 Perfil do entrevistado e seu envolvimento com a cidade.....	80
5.3.2 Percepções sobre desenvolvimento e a cidade de Pelotas.....	81
5.3.3 A indústria enquanto agenda de política pública em Pelotas.....	92
6 Considerações finais.....	121
7 Referências.....	123
Anexos.....	132
Anexo A – Termo de autorização para gravação de voz imagem.....	132
Apêndices.....	134

Apêndice A - Roteiro de Entrevista.....	135
Apêndice B - Proposta de Intervenção.....	137

1 INTRODUÇÃO

1.1 Tema

O tema deste estudo diz respeito a iniciativas de política pública por parte de gestões municipais, no sentido de fomentar a indústria. O desdobramento desta temática teve origem em questionamentos teóricos e analíticos a partir da literatura sobre políticas públicas e desenvolvimento regional no estado do Rio Grande do Sul. Esta literatura tem demonstrado a disparidade entre regiões do estado no que diz respeito ao desenvolvimento econômico e industrial, segundo Maraschin, Correa e Damiani (2022), a participação da região Sul do estado no PIB (Produto Interno Bruto) industrial, em 1939 era de 34,57% e nas décadas posteriores, sofreu uma retração de sua participação para 9,6% no início do século XXI. De acordo com COREDE (2015), a região Sul recuou em sua participação no PIB gaúcho para 7% no ano de 2012. Inserida na região Sul e delimitando esta pesquisa está a cidade de Pelotas, que no início do século XX com o fim das charqueadas, atividade que consiste na produção de carne salgada, experimenta um primeiro período de depressão econômica.

Em virtude da inserção do estado na dinâmica capitalista no início do século XX, a rudimentar indústria das principais cidades da Campanha gaúcha apresentou retração, quando a região perde uma oportunidade histórica decisiva para sua industrialização. Ambientes institucionais particulares contribuíram para que o eixo Porto Alegre – Caxias do Sul, demonstrasse maior versatilidade perante as nuances da concorrência capitalista, tornando-se o principal centro industrial do Estado (Arendt e Cairo, 2010).

A partir da década de 1950, Pelotas tem sua economia movimentada pela instalação de indústrias voltadas principalmente aos ramos de conservas, frigoríficos, bebidas e tecidos. No decorrer da segunda metade do século passado, Pelotas perde gradativamente a capacidade de retenção de indústrias voltadas à produção primária, que foram por décadas responsáveis pelo emprego e renda de uma grande parcela da população, (Friedrich, 2002; Bach, 2009; Maraschin, Correa e Damiani, 2022).

A quebra do setor conserveiro na região Sul do Rio Grande do Sul e especialmente em Pelotas, segundo Bach (2009), dentre outros fatores ocorreu devido à instalação na região de grandes empresas do centro do país, concorrendo de forma desigual com as empresas familiares locais. Sem capital para modernizar seu maquinário e garantirem uma fidelização dos produtores, que passaram a abastecer estas grandes indústrias, deixaram de adaptar-se ao mercado que se tornava extremamente competitivo. Contribuíram igualmente para o fechamento das indústrias de conservas na região o desgaste entre o produtor e a indústria local em razão dos preços e a instalação de grandes pomares empresariais que repeliram os pequenos produtores.

Com a entrada do Brasil no Mercosul em 1990 de acordo com Britto (2011), se inicia a competição acirrada com os produtos importados, principalmente os oriundos dos países vizinhos, tornando a indústria de Pelotas obsoleta devido à falta de inovações nos processos produtivos em áreas como marketing e logística, frente a modernização das indústrias estrangeiras, levando a falência de grande parte das indústrias locais. Conforme Sá Britto (2011) a degradação econômica, social e ambiental contínua de Pelotas a partir deste período, deve-se ao processo de desindustrialização da cidade. O fechamento e deslocamento de indústrias aprofunda uma série de mazelas sócio-espaciais como o desemprego, poucos investimentos em infra-estrutura urbana, redução do orçamento do município e o abandono de prédios nas zonas industriais, revelando as mudanças na economia e os reflexos na organização espacial.

A cidade de Pelotas segundo dados do Censo (2022) possui uma população de 325.689 habitantes, a 4ª maior população dentre os municípios do estado do Rio Grande do Sul. Em contrapartida em relação ao PIB per capita a cidade ocupa a posição 356 (R\$ 27.671,06) de um total de 497 municípios do estado. Conforme dados divulgados pelo Conselho Regional de Desenvolvimento Econômico (COREDE, 2015) a participação de Pelotas na indústria gaúcha na década de 1960 correspondia a 7,1 % do total produzido, regredindo para 1,5% da produção do Estado em 2015. Segundo Maraschin, Correa e Damiani (2022), o parque industrial que se formou na região Sul do Rio Grande do Sul, com base no processamento de carne bovina, lã e arroz, nunca conferiu o status de região industrializada, diferentemente das regiões Norte e Nordeste do estado.

Neste contexto, o município de Pelotas apresenta-se como um caso para estudo, dado seu passado marcado por uma participação relevante da indústria na economia, que ao longo do tempo apresentou significativa retração. Tendo em vista as considerações acima, este estudo busca analisar a temática da indústria enquanto uma questão de política pública, avaliando como ela está inserida na agenda governamental do município de Pelotas e no contexto regional.

O trabalho é pautado pelas políticas públicas (PPs) de desenvolvimento, através da temática das políticas industriais e está direcionado a investigar os aspectos relativos à agenda de PPs no âmbito local, fazendo-se necessário compreender o processo de formulação de PPs. Para WU *et al.* (2014) os gestores públicos podem realizar as cinco atividades essenciais que chama de funções gerais da criação de PPs, que se dividem em definição de agenda, formulação, tomada de decisão, implementação e avaliação. Neste trabalho, adotamos o entendimento que é derivado de Brasil e Capella (2022): PPs serão adequadamente compreendidas a partir da ideia de um ciclo formado por processos contínuos e muitas vezes sobrepostos. Este ciclo diz respeito justamente às funções gerais propostas por WU *et al.* (2014), tendo início na fase de formulação da agenda.

Para que sejam efetivadas, as PPs devem ocupar espaço nas agendas governamentais, no âmbito federal e principalmente no nível das gestões locais que estão no cerne desta pesquisa. De acordo com WU *et al.* (2014), a agenda é o processo em que os governos decidem quais questões precisam de sua atenção. Dentre os objetivos da definição de agenda estão a determinação do que constitui o problema, quando um determinado governo aceita que uma questão pública se tornou um problema e que este se tornou digno de sua atenção, focando nos processos iniciais para a identificação de problemas, na iniciação de políticas e na forma como esses processos podem afetar a criação de PPs futuras, que sejam de responsabilidade dos governos.

Direcionando a investigação sob a lente das PPs no âmbito local, em que a cidade de Pelotas está inserida, torna-se relevante atentar para os aspectos que definem a gestão municipal enquanto promotora de PPs. Embora os municípios tenham dificuldades para praticar políticas de desenvolvimento, devido a falta de definição da distribuição fiscal e de outros fatores impeditivos, para Palotti

D'albuquerque e Endo (2023), as competências dos governos municipais, foram ampliadas com a acentuada descentralização política, conferindo autonomia para a escolha de seus representantes, maior poder de decisão e atenção do Estado brasileiro com a promulgação da Constituição Federal de 1988.

O poder público municipal tem competência para promover a qualidade de vida da população, a partir do planejamento público e por meio do atendimento das demandas sociais. Através do desenvolvimento econômico, o município pode traçar este caminho com maior facilidade, objetivando o atendimento a estas demandas. Para Gala e Carvalho (2019), o desenvolvimento econômico surge através do domínio de técnicas de produção mais sofisticadas, levando à maior geração de valor adicionado por trabalhador, demonstrando através de dados que indicam os países ricos da Europa, Ásia e os EUA como produtores de bens complexos impulsionados por suas indústrias em constante mutação.

Conforme os economistas consideraram o papel que a tecnologia desempenha para o crescimento econômico, passaram a pensar em formas de incluir a tecnologia nos modelos econômicos. Os países desenvolvidos concentram sua atividade econômica em etapas fabris que adicionam mais valor, que incluem o financiamento à produção e consumo, desenvolvimento de novos produtos, comercialização e prestação de serviços de comunicação global (Mazzucato, 2013).

1.2 Problema de pesquisa

As políticas públicas ocupam um lugar central nos campos políticos, direcionando as ações dos gestores públicos, possibilitando a captação de recursos e a legitimidade em potencial, para executarem suas tarefas em um alto nível de inteligência, competência e sofisticação. A formulação de políticas públicas em seus primeiros estágios, surge através de uma agenda que contemple as necessidades da população, no caso específico da cidade de Pelotas, entende-se como uma possibilidade para o desenvolvimento econômico com geração de emprego e renda, a retomada da industrialização, no entanto voltada para as atividades sofisticadas (Wu *et al.*, 2014).

A visão de mundo para alguns economistas, de acordo com Gala e Carvalho (2019), é que o aumento de produtividade de uma economia, surgiria com a subida da escada tecnológica, com a migração das atividades de baixa qualidade para as atividades de alta qualidade, ocorrendo a sofisticação do sistema produtivo. Torna-se fundamental a construção de um sistema industrial complexo e diversificado, com retornos crescentes de escala, alta sinergia e com atividades interligadas. O horizonte perseguido por este trabalho tem a finalidade de discutir acerca da existência de uma agenda de políticas públicas industriais para Pelotas, levando em consideração que este município é uma cidade polo da metade Sul do Estado e qualquer avanço que ocorra para esta cidade, reflete diretamente nas cidades que compõem a região.

A região Sul do estado do Rio Grande do Sul em que Pelotas está localizada segundo Tejada e Baggio (2013), experimentou no final do século XIX e nas primeiras décadas do século seguinte o acúmulo de riquezas derivadas das charqueadas, enquanto concentrados na cidade tornaram-na a segunda economia gaúcha. A partir da primeira metade do século XX, Pelotas sente os prejuízos ocasionados pelo fim da atividade das charqueadas e deixa de ser esse núcleo econômico do Estado. Através dos dados levantados pelo IBGE (2020), observa-se a baixa participação da indústria no PIB da cidade de Pelotas, ao passo que regiões pertencentes ao mesmo Estado apresentam melhores índices econômicos, e possivelmente a geração de emprego relacionado a indústria incrementa a economia nas regiões mais ricas.

Nesse sentido, a problemática central que orienta esta pesquisa diz respeito à análise das políticas industriais enquanto estratégia de desenvolvimento, tanto em uma perspectiva histórica referente ao desenvolvimento econômico de Pelotas, quanto em relação às percepções de atores locais, lideranças políticas, empresariais e de entidades representativas do município sobre a temática da indústria. Esta problemática central, apoia-se em um conjunto de questionamentos que serviram de ponto de partida para a análise: Quais as interações entre o poder público municipal e as instituições representativas, no sentido de trabalhar por uma agenda de desenvolvimento que busque na industrialização uma força que pode impulsionar o progresso para a região, com base nas cadeias produtivas e geração de valor agregado? Com a economia da região puxada por atividades como os

serviços, comércio e pecuária, onde se apoiam os argumentos que afirmam serem estas as vocações da região? Qual seria o espaço de discussão em Pelotas sobre o desenvolvimento através da industrialização? Como enquadrar uma análise do contexto histórico do desenvolvimento econômico do município tendo como base o foco nas políticas públicas?

1.3 Objetivo Geral

Analisar a indústria enquanto questão na agenda governamental do município de Pelotas como uma estratégia de desenvolvimento, tanto em uma dimensão histórica, quanto ao captar as percepções dos atores locais como as lideranças políticas, empresariais e de entidades representativas do município na atualidade, sobre a temática das políticas industriais, com vistas a elaborar um plano de ação que possibilite a inserção da indústria como política pública de desenvolvimento local e regional.

1.4 Objetivos Específicos

- Investigar historicamente a formação e o encerramento das atividades industriais em Pelotas e se em algum momento, houve a formação de janelas de políticas industriais na cidade.
- Identificar as principais políticas públicas voltadas ao incentivo da atividade industrial no Brasil, no estado do Rio Grande do Sul e de outras localidades.
- Captar o entendimento dos atores políticos e lideranças do município, acerca de políticas industriais como promotoras de desenvolvimento econômico regional, como uma questão de política pública e sua inserção na agenda de desenvolvimento da cidade de Pelotas e Região.
- Criar uma proposta de intervenção, visando o debate sobre a inserção de políticas industriais na agenda local, priorizando a retomada do desenvolvimento regional, apontando as possibilidades nas quais o governo

e a sociedade civil da cidade de Pelotas podem cooperar, para tratar deste tema público.

1.5 Justificativa

Os municípios do Rio Grande do Sul que apresentaram o PIB elevado conforme o Atlas Socioeconômico RS (2019), em sua maioria estão localizados na Região Metropolitana de Porto Alegre como que dispostos em um eixo, que segue em direção a Serra. Neste cenário destacam-se os COREDES (Conselhos Regionais de Desenvolvimento) do Delta do Jacuí, Metropolitano, Serra e Vale do Rio dos Sinos responsáveis por 50,1% do PIB Gaúcho.

No início do século XXI um estudo de Friedrich (2002) compara o PIB da região Sul com a metade Norte do RS que correspondiam a 16,33% e 83,67% respectivamente. Conforme o COREDES (2015) o perfil socioeconômico das regiões compostas pelos COREDES - Conselho Regional de Desenvolvimento Serra e Sul, em se tratando de atividades econômicas de Valor Adicionado Bruto (VAB), a Serra tem os percentuais referentes a agropecuária em 6,5%, indústria 38,7% e serviços 54,8%, enquanto a região Sul apresenta os percentuais de atividades agropecuária 9,9%, indústria 22,4% e serviços 67,7%.

No decorrer do século XX até a atualidade, a cidade de Pelotas perdeu sua força produtiva que resultou em uma estagnação do seu desenvolvimento econômico, que pode ser percebida na região como um todo. Ao comparar dados relativos ao PIB (Produto Interno Bruto) per capita e a participação da indústria na atividade econômica em alguns dos municípios de grande porte no estado, com população aproximada, das regiões Metropolitana, Serra e Sul do Rio Grande do Sul conforme dados extraídos do IBGE (2020), Pelotas tem os menores índices perante as cidades de Canoas, Caxias do Sul e a limítrofe Rio Grande também situada na região Sul, representado pelo quadro abaixo.

Tabela 1 - PIB per capita e participação da indústria em municípios do RS

Cidade	PIB Per Capita (R\$)	Partic. da Indústria (R\$)
Canoas	53.031,82	6.643.467,02
Caxias do Sul	50.178,98	7.028.390,12
Pelotas	27.671,06	1.098.507,75
Rio Grande	47.045,23	2.556.759,84

Fonte: IBGE (2020)

A população ocupada em percentuais das mesmas cidades citadas acima segundo o IBGE (2020) são: Pelotas (23,4), Rio Grande (21,7), Caxias do Sul (37,1) e Canoas (26,9). Estes dados indicam que o desenvolvimento da região Sul não ocorreu como no Norte gaúcho, possivelmente em função da menor incidência da atividade industrial.

A pesquisa tem o intuito de contribuir no âmbito aplicado, para fomentar os debates acerca do desenvolvimento através da industrialização, voltada a produtos de maior valor agregado, seja através da criação de fóruns, encontros e seminários abertos à participação da sociedade civil, com a presença de representantes políticos e das entidades representativas. A proposta de intervenção na forma de um produto técnico, trataria de propor o debate acerca da industrialização da região Sul do Rio Grande do Sul em formato de fóruns e utilizando as mídias sociais e veículos de comunicação, trazendo para a discussão além dos atores políticos, empresariais e de entidades representativas, a sociedade como um todo. Um debate acerca deste tema se faz necessário pois a economia da cidade, aponta para um caminho onde a industrialização deva ser considerada relevante e inserida nas agendas governamentais, como alternativa concreta para a geração de emprego, renda e acúmulo de conhecimentos para as populações envolvidas.

Vem a contribuir com os estudos voltados às políticas públicas que visam a industrialização e o emprego de tecnologias como alternativa para o desenvolvimento tanto nacional como em um plano regional. Ao buscar por estudos que tratam de industrialização, se encontrou em trabalhos de autores como Mazzucato (2013) e Chang (2004) a descrição dos processos de desenvolvimento de nações da Ásia, Europa e América do Norte, e em estudos nacionais de autores como Furtado (2005), Gala e Carvalho (2019) e Bresser-Pereira (2023), que demonstram como se estruturou a economia nacional, esboçando um comparativo

das políticas de desenvolvimento industrial provenientes de países do hemisfério Norte em relação ao modelo brasileiro enquanto produtor de bens primários e de baixo valor agregado.

Torna-se um desafio debater políticas industriais no contexto brasileiro em que atividades como o agronegócio recebem atenção, recursos e incentivos devido a maior representação parlamentar, de acordo com a FPA (2024), a bancada ruralista conta com 290 deputados em exercício. Em momentos decisórios como a aprovação de leis e votações, este grupo político possui forte poder de articulação com outras bancadas, utilizando de *lobby*, troca de favores e benefícios em torno de uma rede de interesses tecida pelas elites.

De acordo com Gala e Carvalho (2019, p.55): “Um país dificilmente irá progredir ao especializar-se na produção de produtos simples e não caminhar na direção de complexidade e diversificação”. Poderá ser uma barreira, debater políticas industriais em uma região onde o predomínio das atividades agropecuárias serviços e comércio, mantém-se como prioritários, seja através de interesses de grupos beneficiados ou de justificativas culturais que afirmam serem estas as vocações da cidade, estas motivações são um dos fatores que a pesquisa deseja investigar através das falas dos respondentes em entrevistas.

Através das opiniões dos atores potencialmente capazes de influenciar a criação de políticas públicas em prol desenvolvimento econômico e social, pode ser possível compreender quais as motivações, conhecimento do assunto, influências e outras limitações podem contribuir para que as políticas industriais estejam superficialmente em pauta ou não estejam inseridas nas agendas governamentais. A literatura poderá apontar aspectos regionais que indiquem os motivos para que algumas cidades apresentem índices positivos de desenvolvimento econômico e social quando há a presença da industrialização, enquanto outras regiões que apresentam em suas economias a característica extrativista e de produção primária, não crescem do mesmo modo.

2 BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO SOBRE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Em busca de compreender quais os fatores que levam determinadas regiões, a apresentarem índices de desenvolvimento, renda e emprego divergentes das demais, foram utilizados como recurso teórico os trabalhos de alguns autores contemporâneos. Os estudos demonstram o processo de desenvolvimento, através dos exemplos de países que alavancaram suas economias, através de esforços que envolveram sociedades. Foram implementadas políticas públicas consistentes, criando instituições plurais que resultaram em êxito econômico e social, e que consequentemente forjaram a industrialização destas nações.

2.1 O desenvolvimento no contexto global

O desenvolvimento econômico surge através do domínio de técnicas de produção mais sofisticadas segundo Gala e Carvalho (2019), levando a uma maior geração de valor adicionado por trabalhador, os países ricos da Europa, Ásia e os EUA se caracterizam por serem produtores de bens complexos, e são impulsionados por suas indústrias em constante mutação. Para Cherif e Hasanov (2019), o salto tecnológico para indústrias sofisticadas, partindo de empresas domésticas é determinante para o sucesso das empresas a longo prazo, podendo significar o crescimento regional na mesma perspectiva. As políticas que enfatizam inovação e tecnologia nas diversas fases do desenvolvimento, determinam o sucesso na transição para economias industriais, e os países que administram eficientemente este processo têm maiores chances de adentrar ao hall dos países de alta renda em um período relativamente breve.

O horizonte do desenvolvimento deve surgir através do desejo de um bem-estar maior para os cidadãos conforme Cherif e Hasanov (2019), em busca de alcançar o status de alta renda em um período relativamente curto de tempo. Segundo Cimoli, Dosi e Stiglitz (2018) os países asiáticos adotaram um conjunto de políticas industriais agressivas elevando suas capacidades de desenvolvimento industrial, onde o padrão de produção foi moldado e direcionado para as fronteiras tecnológicas com produtos de alta elasticidade-renda. Os países da América Latina, distanciaram-se deste modelo produtivo por ausência de políticas industriais,

perdendo em aprendizagem e capacitação, concentrando suas produções em recursos naturais de baixa elasticidade-renda.

Os Estados Unidos se tornaram uma das nações mais desenvolvidas da atualidade para Mazzucato (2013), devido aos investimentos arriscados em pesquisa, tecnologia e industrialização que resultaram em avanços e descobertas que hoje são amplamente replicados ao redor do mundo. Conforme a autora, através da militarização em escala global das manufaturas na década de 30, o avanço ocorreu na indústria pesada e paralelamente houve estímulo às demandas e para a geração de tecnologias.

Os primeiros indícios de industrialização a partir do século XIX na Inglaterra, de acordo com Chang (2004), foram alicerçados em um modelo de mão única em acordos e favorecimentos que somente beneficiavam a um lado das relações, levando o país ao domínio do comércio internacional. A Grã-Bretanha foi um dos primeiros reinos a incentivar sua industrialização, ao implementar princípios de protecionismo e privilégios às suas manufaturas, buscando a defesa de um modelo de livre comércio que acabou danificando o tecido econômico de países em desenvolvimento e agravando a situação dos mais pobres. Para Chang (2002) a partir da década de 1870, o Japão no leste asiático, inicia seu processo de desenvolvimento industrial com fortes investimentos do Estado, mesmo estando sobre a política comercial desigual imposta pela Grã-bretanha, houve incentivo e a criação da própria indústria naval e estradas de ferro para o escoamento da produção, a partir de 1920 influenciado pela Alemanha, o Japão inicia a racionalização de indústrias chave.

Mesmo com uma industrialização tardia a China e a Coreia do Sul investem em pesquisa e desenvolvimento para Mazzucato (2013), atualmente ambos incentivam internamente a ampliação e criação de soluções para a utilização efetiva de energias renováveis como forma de combater crises energéticas e de alavancar suas economias. Conforme Acemoglu e Robinson (2012), as razões que levaram países da Europa Ocidental, Estados Unidos ou Japão a desenvolver-se rapidamente em relação às nações da África Subsaariana, América Latina ou China nos últimos 200 anos, não são de cunho histórico, geográfico, cultural ou étnico. Cientistas procuram explicações diferentes para resultados semelhantes. A resposta pode estar então nas instituições, países que mesmo após tornarem-se

independentes preservaram políticas coloniais e as mesmas instituições que operam em favor de minorias predominantes, falharam como nação.

O entrave ao desenvolvimento dos emergentes está relacionado às falhas de governo segundo Cherif e Hasanov (2019), que vão desde permitir a disparada da inflação, às práticas de gastos excessivos, monopólios, burocracia, corrupção, impedimentos aos investimentos e outras distorções apresentadas pelos governantes, estão dentre os motivos para a manutenção do status de subdesenvolvimento dos países abaixo da linha do Equador.

Outro aspecto que interferiu na formação econômica do Brasil, foi o predomínio longo de um grupo de interesse vinculado a uma das correntes econômicas, que sempre influenciou nas decisões políticas. No país existem duas correntes de economistas com perspectivas acerca do desenvolvimento e crescimento, bem distintas para Gala e Carvalho (2020). Os economistas ortodoxos ou *mainstream* defendem que o desenvolvimento econômico é guiado pelo mercado, trata-se de um processo espontâneo e que será garantido através de boas políticas internas, tais como: ter um governo que não tribute demais, uma justiça funcional, educação de qualidade, controle da inflação e defesa da concorrência. Para os ortodoxos, quando estas políticas forem alcançadas, o desenvolvimento se estabelecerá com o tempo. Para os heterodoxos ou desenvolvimentistas, o processo de crescimento econômico tem como base as relações estratégicas de interação entre as nações, envolvendo principalmente a capacidade de aprendizagem em setores chave e domínio das técnicas produtivas.

Aquilo que o economista ortodoxo considera como causa do desenvolvimento, o heterodoxo percebe como resultado segundo Gala e Carvalho (2020). O ambiente onde o processo de desenvolvimento acontece é de extrema competição, os países ricos relutam para preservar suas vantagens competitivas em relação aos países subdesenvolvidos ou emergentes, tornando o processo ainda mais desigual. Quando os interesses dos países mais ricos são satisfeitos e as nações periféricas estão em seus devidos lugares, a harmonia se estabelece nestas relações. Os ortodoxos têm uma postura mais individualizada do que sistêmica, para esta corrente são essenciais as características intrínsecas do homem, como o grau e a qualidade média de instrução acadêmica ou escolar.

O desenvolvimentista defende que as vagas de trabalho e as ocupações têm maior importância de acordo com Gala e Carvalho (2020), pois de nada serviriam as qualificações sem que existam postos para serem ocupados. Por este motivo o desenvolvimento surge através do tipo de atividade que é empregada e do tipo de bem que se produz, pois uma produção per capita de alto nível só poderá ser alcançada através da sofisticação do tecido produtivo.

Com uma viés de posicionamento econômico ortodoxo, Monastério e Ehrl (2015), relacionam acepções convergentes de autores como Arnold Heeren (1760 – 1842), Wilhelm Roscher (1817 – 1849), Pierre Leroy-Beaulieu (1843 – 1916) e Caio Prado Júnior (1907 – 1990), para colônias de povoamento e de exploração. Dentre as principais características de uma colônia de povoamento, estão a semelhança climática e geográfica com o país de origem dos imigrantes, a ocupação por colonos europeus geralmente oriundos de países populosos que em sua grande maioria tornavam-se proprietários de terras. As colônias de povoamento são propensas a tornarem-se nações independentes com maior facilidade.

As colônias de exploração conforme Monastério e Ehrl (2015), tem como objetivo principal a produção primária com utilização de mão de obra escrava para o posterior envio destes produtos às metrópoles, o principal papel do europeu neste tipo de empreendimento era o de comandar o trabalho dos escravos nativos ou oriundos do continente africano. A colônia de exploração ao tornar-se independente, apresenta uma grande defasagem no processo de desenvolvimento com reflexos sociais e crises econômicas frequentes devido a fragilidade de toda a estrutura. Nações que alcançaram um estágio elevado de desenvolvimento para Acemoglu e Robinson (2012), não falharam durante o processo graças às suas políticas e principalmente, devido à formulação e atuação de suas instituições, a distinção entre instituições econômicas e políticas extrativas ou inclusivas é demonstrada pelos autores a partir da observação da história econômica e política de nações ao redor do mundo. Para Acemoglu e Robinson (2012), instituições econômicas inclusivas criam condições equitativas e incentivam os investimentos em novas tecnologias, fazem cumprir os direitos de propriedade e são mais propícios ao desenvolvimento.

As instituições políticas inclusivas são aquelas que distribuem o poder político de forma ampla e pluralista, alcançam alguma centralização política para

estabelecer a lei e a ordem, direito de propriedade e um mercado inclusivo. Instituições econômicas extrativas são estruturadas para sacar os recursos de muitos para poucos, não protegem o direito de propriedade ou fornecem incentivos para a atividade econômica, podem apresentar algum desenvolvimento porém de forma descontínua e insustentável. Sinergicamente ligadas às instituições econômicas extrativas estão as instituições políticas extrativas que concentram o poder em pequenos grupos, provocando a luta entre indivíduos e grupos para obtenção de poder gerando instabilidade para a sociedade e receio ou aversão da classe dominante (Acemoglu e Robinson, 2012).

Um debate acirrado ocorreu nos anos de 1944 e 1945 entre Roberto Simonsen e Eugênio Gudín, de acordo com Teixeira, Maringoni e Gentil (2010), marca a história política e econômica do Brasil, quando afloram as divergências das correntes econômicas. Tem início no ato de solicitação do então ministro do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, para execução de um exame das bases para a criação de uma política comercial e industrial para o país. Cabe a Simonsen o então relator do Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial, solicitar aos órgãos competentes as avaliações relativas à renda nacional e suas componentes como balanço de pagamentos, dentre outros dados.

Como na época não haviam bases confiáveis e organizadas de estatísticas macroeconômicas, os dados levantados serviram de mera ilustração para demonstrar os índices de pobreza relativa do país, apesar da forte argumentação derivada das experiências de Simonsen, a ausência de dados concretos levou a refutação de suas conclusões por Gudín que atuava como relator da Comissão de Planejamento incumbida de avaliar os relatórios de Simonsen. (Teixeira, Maringoni e Gentil, 2010).

Roberto Cochrane Simonsen, nascido no Rio de Janeiro em 1889, em uma família influente com negócios enraizados no Império, formou-se engenheiro aos vinte e um anos e em seguida tornou-se diretor de obras da Prefeitura de Santos, cria a Companhia Construtora de Santos e a Companhia Santista de Habitações Econômicas e datam dessa época atividades de Simonsen em companhias frigoríficas de Barretos e Santos. Sua empresa foi escolhida para construção de quartéis do Exército em trinta e seis cidades de oito estados do país, trabalho este que teve seu término em 1922 (Teixeira, Maringoni e Gentil, 2010).

Eugênio Gudín nasceu no Rio de Janeiro em 1886, formou-se engenheiro pela Escola Politécnica do Rio de Janeiro e por muitos anos de sua carreira desempenhou funções em empresas dos ramos de construção e energia elétrica conforme Teixeira, Maringoni e Gentil (2010). Atuou como superintendente e diretor de empresas com capitais internacionais, essas experiências deixaram-no convencido de que o país deveria contar com a colaboração de capital externo, visando o aprendizado e que poderíamos nos inspirar na eficiência administrativa e aporte de tecnologias próprias das organizações estrangeiras. Gudín interessava-se sobre o problema da miséria no Nordeste e este, era o principal argumento em defesa do aumento de produtividade na agricultura brasileira.

A precariedade dos conhecimentos de Simonsen em economia enquanto ciência, ofereceu ampla superioridade técnica para Gudín em todas as fases do debate segundo Teixeira, Maringoni e Gentil (2010). Apoiado nas rasas informações do Ministério do Trabalho, Simonsen propôs a planificação da economia brasileira, estabelecendo uma meta de quadruplicar a renda nacional, e que este objetivo não poderia ser alcançado através da livre atuação das forças do mercado, sua recomendação era por um grande esforço de investimento com foco na industrialização através do planejamento e ação protecionista extrema do governo (Teixeira, Maringoni e Gentil, 2010).

Em março de 1945, é apresentada a conclusão por parte de Eugênio Gudín, que além de refutar a idéia de planejamento e a ideologia de Simonsen, apresenta sugestões de modificações institucionais grandiosas como a criação de um Banco Central e atuação sistêmica da política econômica segundo Teixeira, Maringoni e Gentil (2010). Elaborou recomendações para o levantamento de dados relativos às contas nacionais e balanço de pagamentos, melhor orientação das poupanças para formação de capital privado, aumento da produtividade e aperfeiçoamento da educação técnica. No mesmo ano Simonsen apresenta uma réplica intitulada “O planejamento da economia brasileira”, e novamente utilizando mais de sua argumentação fácil do que de conhecimentos técnicos, no entanto de forma brilhante, defendeu o planejamento e a oposição à escola liberal através do texto.

2.2 O desenvolvimento nacional

Para discorrer acerca de desenvolvimento industrial no âmbito regional, se buscou averiguar os aspectos relacionados à formação da economia do país, pois a partir desta análise, podem tornar-se aparentes os condicionantes históricos para os processos políticos e econômicos, que contribuíram com os rumos do desenvolvimento em diversas regiões do país e que podem facilitar para compreender os aspectos relacionados com a disparidade regional, apontada através dos dados já apresentados com relação a Região Sul do Rio Grande do Sul e da cidade de Pelotas. Segundo Cassiolato, Lastres e Szapiro (2000) as características próprias dos regimes macroeconômicos condicionam e se sobrepõem às decisões no plano microeconômico, tendendo a conformar padrões de coordenação corporativa, financiamento, comércio, concorrência e de mudança técnica.

O subdesenvolvimento nacional tem raízes históricas e dentre os obstáculos que se opuseram à formação econômica do Brasil, o pouco desenvolvimento da economia colonial, um mercado interno formado tardiamente, o início remisso da industrialização, a heterogeneidade da produção, social e regional, a formação de uma estrutura centro-periferia no país que reforçou as desigualdades regionais. O retardo para definir uma política econômica verdadeiramente nacional e os privilégios concedidos à Inglaterra, estão dentre os principais fatores que contribuíram para que o Brasil não se tornasse uma nação moderna já no início do século XX a exemplo dos EUA (Furtado, 2003).

A forma de colonização com base na produção em grande escala de produtos primários que fora implementada no Brasil, efetivou-se como um caro condicionante para o desenvolvimento do país que estava em formação. Segundo Prado Jr. (1981), a aspiração dos portugueses para sua colônia americana, é que esta fosse simplesmente produtora e fornecedora de itens que fossem úteis ao comércio da metrópole, e que pudessem ser vendidos aos mercados europeus visando lucratividade, e essa foi a política lusitana até o fim da era colonial, mantendo o Brasil sob um rigoroso regime de restrições econômicas e opressão administrativa, limitando as possibilidades de crescimento do país.

A primitiva indústria nacional foi aniquilada após a abertura dos portos em 1808 de acordo com Prado Jr. (1981), com a permissão para que as mercadorias estrangeiras penetrassem o território, concorrendo em igualdade com os produtos

nacionais, em função das tarifas alfandegárias baixas que se mantiveram até 1844, paralisou as débeis manufaturas da colônia, que já sofriam com as péssimas condições econômicas e sociais que o país enfrentava neste período. Para Prado Jr. (1981), após a I Guerra Mundial (1914-1918) e nas décadas seguintes, a queda das exportações dos produtos que assentavam a economia brasileira com destaque para o café, deriva em um processo de desvalorização cambial que força a substituição de exportações e uma nacionalização da economia do país, voltada para suas necessidades próprias, com o crescimento da produção agrícola e industrial. Cabe ainda ressaltar, que paralelamente atuavam forças opostas poderosas, com a intenção de manter o país em sua situação primitiva.

A falta de alinhamento e estratégias voltadas aos mercados, somada à dificuldade de extração do minério de ferro devido à grande distância das jazidas em relação aos centros produtivos nacionais foi outro aspecto determinante que contribuiu para adiar o desenvolvimento nacional, Furtado (2003) aponta como exemplo o fracasso das iniciativas de Dom João VI no início do século XIX em criar uma indústria siderúrgica no país, pois esta atividade é a principal responsável por abastecer as indústrias, com as máquinas necessárias para operacionalizar as mais diversas manufaturas, que haveriam de impulsionar o progresso para os próximos anos no Brasil.

A colônia não contava com uma classe de comerciantes com importância pois esta atividade era monopolizada pela metrópole. A classe de expressão dominante era a dos grandes senhores agrícolas que em 1831 ocuparam o poder, nove anos após o Brasil tornar-se independente. Portugal até então mantinha um entreposto oneroso ao comércio da colônia, sendo voz dominante na época e como havia a necessidade de liberdade de comércio, com a retirada do entreposto lusitano, ocorre uma baixa nos produtos importados e suprimentos, além da ampliação de créditos que trouxe vantagens óbvias e diretas à classe dos grandes agricultores (Furtado, 2003).

As três décadas que vão de 1930 a 1960 marcam a história do Brasil, como o período de busca pela desagregação do modelo econômico colonial, e do esforço em buscar novos caminhos para o alcance do desenvolvimento econômico conforme Furtado (1962). Esgota-se o antigo sistema de crescimento extensivo de ocupação territorial com a incorporação de contingentes populacionais oriundos da

África e Europa. A crise do café e da borracha puseram em evidência os riscos de projetar o crescimento econômico unicamente com base na exportação de produtos primários. Para Furtado (1962) os novos rumos necessariamente haveriam de convergir para a industrialização, contudo essa verdade elementar torna-se um princípio básico de política vagarosamente. Durante esta transição, com o setor cafeeiro em crise levou o governo a ajudar os produtores financeiramente, criando forte pressão sobre a balança de pagamentos e elevando a rentabilidade relativa do setor manufatureiro. A tentativa de preservar a velha economia de exportação em crise, levou o país a uma industrialização de tabela.

O Brasil esteve sob o regime militar (1964 – 1984), período em que o governo agia sem pressões políticas de eleitores ou da oposição, segundo Mendes (2014). Os militares rejeitaram as políticas liberalizantes implementadas após o golpe adotando um modelo de desenvolvimento nacionalista, com base na proteção da indústria nacional, centralização do planejamento econômico pelo Estado e forte intervenção econômica, com mecanismos regulatórios e a criação de estatais, seguindo a tendência que vigorava desde a década de 40, de incentivo a indústria por meio da substituição às exportações (Mendes, 2014).

A agricultura para exportação e provisão do mercado interno, seguiu como atividade importante durante o regime militar, segundo Mendes (2014), em um ambiente onde os líderes políticos rurais eram cortejados pelos militares. Tal orientação política e econômica fez surgir uma classe privilegiada de produtores rurais e industriais que influenciavam nas decisões políticas e econômicas, com acesso facilitado a subsídios e proteção contra a concorrência estrangeira. Apesar das boas margens de lucro da indústria, não houve incentivo para a inovação e qualidade na produção. Conforme o autor, o último decênio do governo militar foi marcado pelo colapso do modelo econômico estabelecido devido aos choques internacionais do período, grande redução do movimento migratório do campo para a cidade pois a população já era majoritariamente urbana, evidenciando a incapacidade do modelo econômico com base na substituição de importações e o baixo nível de capital humano.

A crise política da segunda metade dos anos 1980 ocorreu devido à inabilidade, tanto do governo Sarney quanto da elite brasileira em estabelecer instituições, práticas ideológicas e políticas coerentes com um capitalismo

democrático e moderno para enfrentar a crise conforme Bresser-Pereira (1991). Já a crise econômica seria mais antiga e suas origens podem ser encontradas no fim dos anos 1970. Para Gala e Carvalho (2020), nos anos 1980 atingimos o auge da sofisticação produtiva, a indústria nacional apesar da incipiência e a precariedade nos processos, desenvolvia e produzia muito do que existia no mundo, como veículos, motores, turbinas, computadores, prensas dentre outros produtos com valor agregado, itens que hoje não sabemos mais fazer devido à incapacidade e a falta de sofisticação em aprender e produzir.

Uma nova transição econômica se inicia na década de 1990 com abertura da economia, privatização, controle da inflação, novos marcos regulatórios e melhora fiscal rumo a um novo ciclo de crescimento, este período que segue até 1999 serviu como uma fase de ajustamento e crescimento baixo (Gala e Carvalho, 2020).

O governo que se iniciou em 2002 caracterizado pela chegada da esquerda ao poder pela primeira vez com a eleição de Lula, demonstrando a consolidação do capitalismo e da democracia no país, de acordo com Bresser-Pereira (2016). O estabelecimento de um pacto nacional e popular, os avanços sociais, aceleração das taxas de crescimento e investimento, aumento dos preços das commodities exportadas, melhoria das relações de troca, aumento em valor de exportações, aumento do salário mínimo aliado a uma política de distribuição de renda, resultando em aumento da taxa de crescimento do PIB que alcançou o dobro do governo anterior, foram algumas das marcas deste período no Brasil. Segundo Bresser-Pereira (2016) o sucesso de muitas das manobras políticas, nos primeiros dois mandatos do governo esquerdista foi possível graças aos ajustes econômicos e administrativos que vinham sendo executados desde a década de 1990.

A crise global de 2008, se estabelece a partir da desregulação dos mercados financeiros, determinando a derrocada do capitalismo rentista e da teoria neoclássica que o legitimava. Após a reorganização e transição para a saída do desajuste econômico mundial que essa crise desencadeou, uma nova maneira de pensar e organizar o capitalismo haverá de ser adotada. A política anticíclica iniciada pelo governo não se completou devido ao fato de que durante os oito anos de governo, o Banco Central foi dominado por economistas ortodoxos ligados ao rentismo, a crise atingiu em cheio a economia nacional (Bresser-Pereira, 2016).

A partir de 2010, o Brasil opta por um segundo ciclo do governo de esquerda quando Dilma Rousseff assume em meio à crise já estabelecida, mas graças ao ajuste da taxa de câmbio executado pelo mercado tornando o Real mais competitivo, o emprego apresenta recuperação rápida e a economia volta a crescer, devido a apreciação, os salários e os rendimentos aumentam em termos reais. A sustentação deste crescimento momentâneo não se manteve dentre outros fatores, devido a apreciação brutal da moeda (R\$ 2,19 por dólar) herdada do governo anterior em um cenário onde não havia apoio político para reverter a apreciação para tornar o Real mais competitivo (Bresser-Pereira, 2016).

Quando esta sobrevalorização efetivamente tem efeito, reduziu as taxas de investimentos e lucros da indústria, derivando em baixo crescimento. Para Bresser-Pereira (2016) na tentativa de estabelecer uma política monetária anticíclica, em 2011 o Banco Central reduz corajosamente a taxa de juros em um ataque direto aos capitalistas rentistas e financistas, porém a manobra acaba sem êxito pois dos cinco preços macroeconômicos, quatro ainda estavam fora de lugar que eram as taxas de câmbio, lucro das empresas, salários e inflação.

O período que segue após o impeachment de Dilma, quando Michel Temer assume a presidência em 2016, a eleição e o mandato de Jair Bolsonaro de 2019 à 2022, foi marcado pela desaceleração da economia devido dentre outros motivos ao avanço da pandemia de Covid 19 em escala global.

No Brasil, houve na primeira metade do século XX uma mudança de direcionamento econômico e produtivo, que embora motivada pela busca de substituição as exportações e pelo esgotamento do sistema de produção com exportação de itens primários, conferiu ao país um princípio de industrialização. No período seguinte, que abrange a segunda metade do século XX e as duas primeiras décadas do século atual, o agronegócio segue como o carro chefe da economia nacional e a indústria permanece não sendo considerada como uma alternativa para o desenvolvimento econômico e social do país.

2.3 O município, Pelotas e o desenvolvimento regional

Após um breve apanhado sobre a economia nacional, é essencial situar a cidade de Pelotas no contexto brasileiro. Apesar das dificuldades fiscais que os

municípios enfrentam devido a ineficaz distribuição, a cidade como uma unidade federada possui autonomia para ser promotora de seu próprio crescimento econômico. Esta autonomia é um aspecto fundamental a ser abordado pois define como um município pode gerenciar e implementar políticas públicas para seu desenvolvimento. Conforme Saravia e Ferrarezi (2006), a partir da promulgação da Carta Magna de 1988 em seu artigo 1º, o município de Pelotas assim como os demais municípios brasileiros passa a integrar a Federação nacional, compondo a organização político-administrativa (art. 18), com autonomia nos termos da própria Constituição. Este ente federativo por sua vez, é definido através do Código Civil como “pessoa jurídica de direito público interno” (art. 41, inciso III), correspondendo às normas constitucionais e de direito administrativo.

A autonomia territorial dos municípios brasileiros na atualidade, se deve à organização política que parte das relações de poder em um espaço ou local, onde as questões locais podem ser decididas e escolhidas pelos próprios indivíduos inseridos nesta coletividade de acordo com Batista e Cigolini (2022). Em Saravia e Ferrarezi (2006), é possível identificar as diferentes formas de autonomia dos municípios que são: Administrativa (capacidade de organizar seus serviços); Financeira (arrecadação de rendas e seu uso, respeitadas as orientações legais); Política (garante a eleição de seus agentes políticos); e organizativa (elaboração da Lei Orgânica Municipal).

A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 219-A, estabelece que os entes federativos como os municípios, poderão firmar instrumentos de cooperação tanto com entidades privadas como com entidades públicas, com a finalidade de compartilhar recursos humanos, capacidade instalada, execução de projetos de pesquisa, desenvolvimento científico, tecnológico e de inovação, mediante contrapartida financeira ou não, assumida pelo ente beneficiário na forma da lei. O artigo 43 da Constituição Federal, dispõe de mecanismos administrativos que preveem articulação de ação da União em um mesmo complexo, voltados ao desenvolvimento e redução das desigualdades regionais, através de Lei complementar que compreende as disposições e as formas de incentivos regionais como isenções, juros favorecidos e igualdade de tarifas dentre outras disposições.

Os aspectos históricos de cunho econômico que apontam a presença de atividade industrial em maior escala em determinados momentos que contribuíram

com o desenvolvimento da cidade de Pelotas e região Sul e o posterior declínio da industrialização local devem ser observados, para que a investigação acerca das percepções sobre políticas industriais envolvendo os atores locais, seja acrescida para a análise dos dados com um mínimo de propriedade em relação aos fatos históricos locais.

Em Pelotas ao longo do século passado e no início do século XXI, houve momentos em que a economia da cidade contou com arranjos produtivos que embora estivessem ligados a atividades primárias, foram responsáveis por elevar a qualidade de vida desta população segundo Tejada e Baggio (2013). A cidade chegou ao final do século XIX como a segunda maior economia gaúcha, onde as riquezas acumuladas deste período eram provenientes quase que unicamente da pecuária, que estava dividida entre as atividades das charqueadas e da comercialização dos couros extraídos.

O modelo extrativista que desenvolveu a região foi superado, perdendo fôlego a partir dos anos 1930. A formação socioeconômica da Campanha¹ gaúcha, para Monastério (2002) conduziu a região a um atraso relativo, devido à carência em modalidades de capital social. As características que determinaram a alta concentração de terras, militarização e escravidão, derivaram em uma sociedade que não apresentou um melhor desempenho econômico de longo prazo devido ao não surgimento de relações sociais que proporcionariam uma modernização econômica. Segundo os dados contidos no estudo de Monastério (2002) as desigualdades regionais, inclusive as que envolvem capital social, persistem com o tempo.

O conceito de capital social, de acordo com Monastério (2002), adquiriu importância crescente no debate das regiões e países no campo do desenvolvimento econômico a partir de meados da década de 1990. A definição abrangente para capital social considera confiança, normas e redes como características da organização social que podem facilitar ações coordenadas, melhorando a eficiência da sociedade.

Conforme Tejada e Baggio (2013), entre o final do século XIX até meados do século XX houve um incipiente incremento industrial na cidade de Pelotas,

1 Região Sul do Rio Grande do Sul (Monastério, 2002)

através de investimentos de imigrantes e descendentes principalmente de origem germânica nos ramos de alimentos, cervejarias, sabões e velas, tecidos dentre outros. Na cidade de Pelotas, a localização do único porto marítimo próximo, a acumulação de recursos provenientes da pecuária e das charqueadas e consequentemente a urbanização, trouxe vantagens para o surgimento de empresas que nasceram grandes para Herrlein Jr. (2000). Diversas indústrias como de conservas, bebidas, tecidos, pescado, metalmecânica e outras que geram emprego e renda, simplesmente deixaram de existir provavelmente e dentre outros motivos, pela ausência de planejamento e políticas para o desenvolvimento, manutenção destas e de novas atividades econômicas.

A partir da metade do século XX até o início do século XXI, de acordo com Bach (2017), a região enfrentou o fechamento de grande parte das indústrias do ramo alimentício. Através do inventário de indústrias no setor de conservas, o autor descreve que havia quarenta e sete empresas deste tipo em Pelotas, destas restaram somente quatro em atividade, culminando com o fim das indústrias de apoio, como as que fabricavam latas e embalagens plásticas.

A região novamente apresenta um cenário de estagnação do seu desenvolvimento, que havia experimentado com o término da atividade das charqueadas no início do século passado. Conforme Tejada e Baggio (2013), a população de Pelotas presenciou a degradação de sua economia, face ao desenvolvimento das regiões da Serra e do Vale do Rio dos Sinos que diferentemente da metade sul, foram colonizadas basicamente por alemães e italianos que trouxeram consigo habilidades, conhecimentos e recursos, para que se iniciasse o processo de industrialização e desenvolvimento destas regiões do estado.

O momento econômico de maior importância para a região Sul no século XXI, ocorreu na cidade de Rio Grande com o advento do polo naval de acordo com Robertt (2022). O município recebeu a partir dos anos de 2005 e 2006 investimentos para o desenvolvimento da indústria naval, resultando na criação massiva de empregos diretos e indiretos criando uma forte dinamização da economia local e regional. Cabe salientar que centenas de trabalhadores de Pelotas foram empregados nas empresas metal mecânicas envolvidas e setores como comércio, gastronômico, imobiliário, hotelaria, transportes e educação

começaram a expandir-se, pela chegada de pessoas advindas de outras regiões do país, em busca de fixarem-se na região.

Ao final do ano de 2016, encerravam-se as atividades de construção naval em Rio Grande, que em seu pico produtivo gerou em torno de 24.000 empregos diretos e indiretos para a região Sul, os trabalhadores que atuavam no polo naval viveram o desemprego e subemprego em função do término da atividade do Estaleiro Rio Grande (Robertt, 2022).

Em se tratando de desenvolvimento regional, segundo Büttenbender et al. (2011), os princípios constitucionais que sustentam a criação dos COREDES (Conselhos Regionais de Desenvolvimento Econômico) no Estado do Rio Grande do Sul, tem base na Constituição Estadual de 1989 (Art. 149 e 167), dentre as finalidades do conselho está a de reduzir as desigualdades regionais e setoriais, e de definir diretrizes globais, regionais e setoriais da política de desenvolvimento. Os COREDES inicialmente estruturados no ano de 1991, foram legalmente instituídos através da Lei Estadual nº 10.283, de 17 de outubro de 1994, e regulamentados pelo Decreto nº 35.764, de 28 de dezembro de 1994. O território do Rio Grande do Sul foi subdividido em vinte e duas regiões, o primeiro Corede instituído foi o Conselho Regional de Desenvolvimento Metropolitano do Delta do Jacuí, em 1996.

Os Conselhos Regionais de Desenvolvimento de acordo com COREDES (2022), caracterizam-se como fóruns de discussão para a promoção de ações e políticas que visam o desenvolvimento regional. Os objetivos dos fóruns são a promoção do desenvolvimento regional harmônico e sustentável, melhoria da eficiência na aplicação dos recursos públicos, das ações do governo para melhoria da qualidade de vida das populações, distribuição equitativa da riqueza produzida, o estímulo a permanência dos cidadãos nas suas regiões e a recuperação do meio ambiente.

Os COREDES em função de suas atribuições, os COREDES desenvolvem um conjunto de atividades para a execução de seus objetivos, portanto exercem uma função importante para as regiões que representam e para o Estado como um todo. As atividades principais destacadas estão a produção de estudos e diagnósticos regionais, contribuir na gestão de processos regionais para implementar as prioridades dos planos estratégicos de desenvolvimento; Auxiliar

no mapeamento e definição das necessidades de atendimento dos serviços que competem ao Estado bem como fiscalizar os mesmos, dentre outras funções de suma importância (Büttenbender *et al.* 2011).

Após este breve apanhado de ideias sobre desenvolvimento em distintas esferas, o seguinte capítulo aborda como marco teórico as políticas públicas, agenda de políticas públicas e o Modelo dos Múltiplos Fluxos que compõem a ferramenta analítica que este estudo utiliza para aplicar nos dados coletados.

3 MARCO TEÓRICO

A composição deste capítulo objetiva reunir os aspectos que são a base estrutural da lente analítica, que foi utilizada para o tratamento dos dados primários e secundários que a pesquisa investigou. Portanto as seções que seguem abordam brevemente os conceitos de políticas públicas, agendas de políticas públicas e finalizando o capítulo, é destacada a lente teórica do Modelo dos Múltiplos Fluxos de Kingdon (2011).

3.1 Políticas Públicas

Para investigar os aspectos históricos, bem como as percepções dos atores políticos, empresariais, de entidades representativas acerca das políticas industriais na cidade de Pelotas, torna-se relevante estabelecer um arcabouço teórico que demonstre as formas conceituais acerca das políticas públicas e como estas são implementadas. Conforme Brasil e Capella (2022), o estudo das políticas públicas desde a década de 1960, trata da investigação dos processos envolvidos com o fazer governamental, oferecendo uma abordagem diferenciada para a análise e compreensão das atividades do governo.

As políticas públicas se apresentam divididas em cinco atividades de acordo com Wu et al. (2014), denominadas funções gerais que são: definição de agenda, formulação, tomada de decisão, implementação e avaliação. Na definição de agenda os governos decidem quais questões necessitam de atenção, determinando e definindo o que constitui o “problema” e quais ações subsequentes de políticas públicas podem ser capazes de resolvê-lo. Para Brasil e Capella (2022), a formulação está relacionada com a tomada de decisão, e sobre quais alternativas possíveis serão consideradas, ou sobre como os propósitos do governo serão traduzidos em ações. Segundo Wu et al. (2014) a formulação de políticas públicas, trata-se de uma tarefa voltada ao desenvolvimento de alternativas para caminhos possíveis de ação governamental, para tratar de problemas dispostos na agenda do governo.

Na fase de implementação conforme Brasil e Capella (2022), as formulações de políticas públicas são colocadas em prática e podem apresentar características

de cima para baixo ou visão *top down*, ou se são implementadas de baixo para cima ou visão *bottom up*. Na fase de avaliação de políticas públicas, o processo pode ocorrer em diversos momentos da implementação. A avaliação está direcionada para a adequação dos resultados e se os mesmos vão de encontro às necessidades, buscando equidade ao procurar dimensionar se as políticas têm uma justa distribuição, se há propriedade política e se as demandas expressas da comunidade estão satisfeitas pela política (Brasil e Capella, 2022).

As janelas para políticas públicas quando abertas de acordo com Saravia e Ferrarezi (2006), constituem uma oportunidade para que defensores de uma determinada causa ofereçam soluções, ou para chamarem atenção para os problemas que consideram relevantes e especiais, os defensores de políticas tanto dentro quanto fora dos governos, mantém propostas e indicações de problemas sempre prontas à espera das oportunidades resultantes das janelas de políticas públicas.

De acordo com o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos – DIEESE (2005), o desenvolvimento industrial através das políticas públicas, pressupõe um conjunto de medidas que constituam bases adequadas para o crescimento do setor, tais como os incentivos fiscais, créditos subsidiados, parcerias público-privadas, investimentos em pesquisa e desenvolvimento, intervenção do estado no processo produtivo e a criação de zonas francas de processamento para a exportação, dentre outras.

Como o presente trabalho está direcionado a investigar a função inicial das políticas públicas que envolve a definição de agenda, os capítulos que seguem, compreendem as agendas de políticas públicas e o modelo dos múltiplos fluxos, que será a lente teórica para a observação do problema de pesquisa deste trabalho.

3.2 Agendas de Políticas Públicas

Para que seja possível avançar em busca de compreensão sobre quais aspectos influenciam, para que determinadas políticas efetivamente sejam colocadas em prática, se faz necessário atentar sobre o processo de formulação de agenda de políticas públicas, bem como determinados problemas são considerados importantes em detrimento de outros.

A agenda é uma lista de questões ou problemas que os atores políticos e governamentais atentam em determinados momentos para Wu *et al.* (2014), definir agenda consiste em o governo reconhecer que um problema se tornou uma questão “pública” que necessita de atenção. Segundo Brasil e Capella (2022), quando uma questão desperta a atenção e interesse dos formuladores de políticas, torna-se parte da agenda governamental, porém dada a complexidade e a quantidade de questões que são apresentadas aos formuladores, apenas algumas são consideradas no momento em questão.

Alguns assuntos são priorizados e tornam-se agendas de políticas públicas para Brasil e Capella (2022), enquanto alternativas de igual ou maior relevância são negligenciadas, pois a influência de determinados participantes direciona os esforços do poder público para as questões que individualmente ou em grupos são defendidas por estes atores. Para Wu *et al.* (2014) existem razões que evidenciam o fato de muitas vezes os governos não responderem a questões públicas, para satisfazer seus cidadãos. Uma delas é que muitos problemas públicos de caráter crítico, acabam não chegando às agendas oficiais, permitindo que outras questões menores acabem sendo consideradas e o mau enquadramento dos problemas públicos deriva em preocupação, onde soluções inúteis e/ou ineficazes são tomadas, impedindo que soluções alternativas que podem resolver o problema sejam consideradas.

A dinâmica da política que leva ao consenso, se dá na maioria das vezes por meio da negociação e pouco pela persuasão, na criação de emendas em troca de apoio, satisfazendo e atraindo políticos através do atendimento de suas reivindicações e por concessões por soluções de maior aceitação (Saravia e Ferrarezi, 2006).

3.3 O Modelo dos Múltiplos Fluxos

A formulação de agendas de políticas industriais na cidade de Pelotas, será observada através da lente do Modelo dos múltiplos fluxos, proposto por John Kingdon. Segundo Capella, 2005; Brasil e Capella, 2022; o *Multiple Streams Model* (MS) ou Modelo dos Múltiplos Fluxos surge nos Estados Unidos como uma ferramenta teórica para analisar as políticas públicas de transporte e saúde do

governo, e então expandida para outras áreas da administração pública. Para Brasil e Capella (2022) a ideia central do modelo consiste em observar a produção de políticas a partir de três dimensões.

As políticas públicas resultam da combinação entre problemas, soluções e política, elementos que são conjugados por um ator específico (empreendedor de políticas) durante momentos propícios para a mudança (janelas de oportunidade). Kingdon rejeita a ideia de um processo linear, sequencial e racional na produção de políticas, destacando seu caráter ambíguo [...] (Brasil e Capella, 2022, p. 9).

Este modelo permite explicar e compreender a produção de políticas públicas em ambientes de incerteza e ambiguidade de acordo com Brasil e Capella (2022), nas abordagens teóricas racionalistas estes fatores seriam tratados como anomalias, porém estes fatores são recorrentes no mundo dos *policymakers* (formuladores de políticas).

Ao analisar os processos de definição de agendas e alternativas nestas três dinâmicas de problemas, soluções e política segundo Saravia e Ferrarezi (2006), é perceptível que os participantes por vezes estão inseridos em todas, ou alternam papéis para garantir que suas propostas e soluções sejam escolhidas. Conforme Brasil e Capella (2022), as questões reconhecidas pela sociedade como problemas públicos caracterizam o fluxo de problemas, considerando que durante o tempo todo, não há como as pessoas prestarem atenção em todos os problemas. Conforme Saravia e Ferrarezi (2006), há uma diferença crucial entre uma situação e um problema, e esta definição torna-se determinante para que um assunto ingresse ou não na agenda. Quando uma demanda for classificada como um problema, aumenta consideravelmente suas chances de ser enfrentada, quando concluir-se que algo tem que ser feito para mudá-la. Uma situação pode tornar-se um problema quando a região, país ou cidade for comparada a uma outra unidade relevante através dos dados.

As questões transformam-se em problemas de acordo com Brasil e Capella (2022), quando no processo decisório chamam a atenção dos participantes, surgindo a necessidade de intervenção através dos mecanismos básicos:

indicadores; eventos focalizadores, crises e símbolos; e feedback. Indicadores caracterizam uma situação como problema quando revelam dados quantitativos que apontam para a existência de uma situação que necessita de atenção governamental. As crises, desastres e símbolos são situações que concentram atenção em determinados assuntos, e o feedback sobre programas em desenvolvimento, monitoramento de gastos e reclamações dos cidadãos, podem servir como transformadores de uma situação em problema passível de ser incluído na agenda de políticas públicas (Brasil e Capella, 2022).

Os governos na definição dos problemas, ou por fazê-los desaparecer quando não são tratados, direcionam suas atenções a outra questão qualquer, porque algo está sendo feito ou por não querer despender mais energias em situações consideradas insolúveis, insinuando o fracasso. O fluxo das soluções contempla o conjunto das alternativas disponíveis, o criador desta teoria, John Kingdon, enfatiza que as ideias geradas neste fluxo, não decorrem obrigatoriamente de alguma observação anterior sobre um problema específico (Brasil e Capella, 2022).

A lista de alternativas factíveis para a escolha de políticas públicas é filtrada segundo Saravia e Ferrarezi (2006), para que sejam selecionadas as que realmente terão a atenção dos formuladores. Esta seleção ou filtragem ocorre devido a dois fatores: alternativas são criadas e selecionadas na dinâmica própria das políticas públicas; ou devido ao envolvimento de participantes considerados invisíveis como acadêmicos, pesquisadores, burocratas, consultores, servidores e analistas, que são especialistas na área em questão, que compõem as comunidades de políticas. Segundo Brasil e Capella (2022), nas comunidades circulam as ideias entre os especialistas, às vezes por longo tempo até a aceitação. No processo são combinadas algumas ideias surgindo novas propostas, algumas são alteradas e outras descartadas. São fatores capazes de fazer com que as ideias sobrevivam: viabilidade técnica, aceitação pelos especialistas, custos toleráveis, aceitação pelo público, e receptividade dos tomadores de decisão.

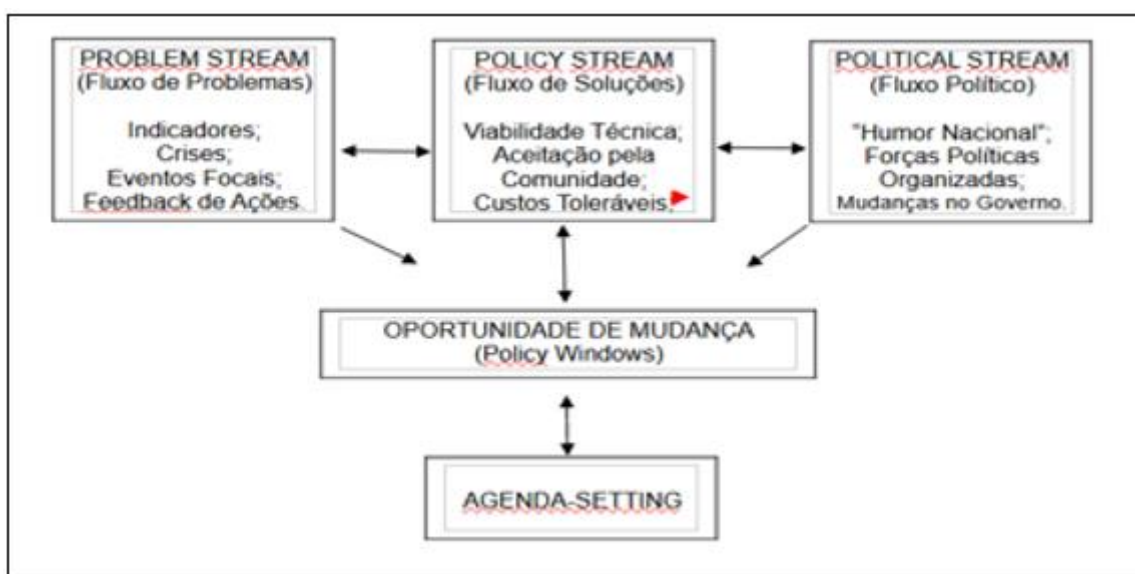
O fluxo político é determinante para a alta ou baixa importância de um tema em relação a agenda. Seja um tema reconhecido como problema ou desenvolvida qualquer proposta política, os eventos políticos ocorrem independentes, com dinâmicas e regras próprias. A percepção de mudanças na atmosfera política,

eleições que determinam novos governos e configurações partidárias ou ideológicas e as pressões dos grupos de interesse, são determinantes para os desdobramentos na esfera política e consequente formação de agenda (Saravia e Ferrarezi, 2006).

A dimensão da política propriamente dita compõe o fluxo político conforme Brasil e Capella (2022), onde três elementos têm influência sobre a formulação de agendas. O clima ou humor nacional que é caracterizado pelo compartilhamento de questões por diversos atores em um tempo determinado, quando o humor é favorável incentiva algumas questões e quando contrário, pode desestimular o encaminhamento de questões à agenda. As forças políticas organizadas provenientes principalmente dos grupos de pressão representam o conflito ou consenso na arena política tem influência direta sobre a formulação de agendas.

As mudanças dentro do próprio governo como as trocas de pessoas em posições estratégicas, mudanças de gestão, composição do congresso, chefias de órgãos e empresas públicas podem ter influência no fluxo político para a composição das agendas de políticas públicas de acordo com Brasil e Capella (2022). O quadro a seguir demonstra o modelo de Kingdom, partindo dos fluxos que quando convergem quando surge uma oportunidade de mudança, passam a fazer parte da fase de formulação de agenda.

Figura 1 – O Modelo de Kingdom



Fonte: Brasil e Capella (2022, p. 16)

4 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

A metodologia empregada para este estudo que está disposta no presente capítulo, em um primeiro momento trata de apresentar a abordagem utilizada, o processo de busca, análise e descrição dos dados. Os procedimentos metodológicos que ordenaram as ações desta pesquisa, estão descritos nas seções que retratam a coleta dos dados, as entrevistas e a análise dos dados.

Uma das características da pesquisa qualitativa que atendem ao propósito deste trabalho segundo Yin (2016), é o quanto se difere pela capacidade de demonstrar as perspectivas e visões dos participantes em um estudo, representando os fatos da vida real pelos dados, em detrimento aos valores, significados ou pressuposições mantidas por pesquisadores. O autor complementa apontando outras características da pesquisa qualitativa como a abrangência em questões contextuais onde as pessoas vivem, ajudando a explicar o comportamento social humano, contribuindo com revelações acerca de conceitos emergentes ou existentes e por fim, o esforço em utilizar múltiplas fontes de evidência, em vez de basear-se em uma única fonte.

Foi adotada uma revisão de literatura seletiva neste trabalho, que segundo Yin (2016), se faz necessária em função do tema de estudo:

O principal propósito da revisão seletiva é aguçar suas considerações preliminares sobre o seu tema de estudo, método e fonte de dados. Em vez de assumir uma perspectiva mais ampla e relatar o que se sabe sobre um tema (o que seria o objeto de uma revisão abrangente), seu objetivo é revisar e relatar em maior detalhe um leque específico de estudos anteriores, diretamente dirigidos a seu provável tema de estudo, método e fonte de dados. (Yin, 2016, p. 78).

Este trabalho se trata de um estudo de caso instrumental, pois está destinado a analisar o contexto da cidade de Pelotas, em relação a temática da indústria como uma questão de políticas públicas e a inserção deste tema na agenda governamental local. Segundo Yin (2016) um estudo de caso instrumental tem como característica a análise de uma determinada situação, levando em

consideração a potencial aplicabilidade às outras situações semelhantes, devido a sua singularidade.

Ao tomar como objeto de análise desta pesquisa a cidade de Pelotas, buscou-se, precisamente, investigar a história de seus arranjos produtivos locais, como a indústria, o comércio e os serviços; bem como a percepção de atores políticos, empresariais e de entidades representativas.

4.1 Coleta de Dados

Os dados primários foram coletados através de entrevistas em profundidade, com roteiro semiestruturado resultante do pré-teste, porém não houve a necessidade de ajustes. Segundo Vieira (2017), este tipo de entrevistas é um dos principais procedimentos ou meios de informações e coleta de dados em pesquisas qualitativas, esta técnica é caracterizada por um conjunto de questões ou perguntas agrupadas em um roteiro flexível, com um ou mais assuntos que interessem à pesquisa para que seja possível elucidar o seu objeto. As entrevistas foram gravadas e transcritas, e posteriormente analisadas pela lente teórica utilizada.

Para coletar os dados secundários, a adoção revisão de literatura seletiva pode proporcionar uma melhor compreensão de como a pauta envolvendo agendas de políticas industriais é contextualizada, e em específico na cidade de Pelotas, bem como os registros em que a industrialização se fez presente desde a segunda metade do século XX na região. Os documentos relativos aos COREDEs, DIEESE, notas técnicas dentre outros, foram agrupados em um *corpus* com a seleção de textos relevantes para a pesquisa que serão compilados em arquivos. Com os dados primários e secundários devidamente coletados e organizados, sendo executada triangulação entre as entrevistas, a literatura revisada.

4.2 As Entrevistas

Como mencionado, a população alvo das entrevistas é composta por gestores públicos, políticos eleitos, líderes empresariais e sindicais que tem ligação com a temática do desenvolvimento regional. Para viabilizar a inserção no universo dos entrevistados, adotou-se a técnica da bola de neve, que segundo Vinuto (2014),

é uma forma de amostra que é caracterizada por ser não probabilística, pois está baseada em cadeias de referência, com a adoção deste tipo de amostragem, determinar a probabilidade de seleção dos participantes seria impossível, porém facilita o trabalho de estudar grupos de difícil acesso. Houve a indicação de entrevistados entre os atores da mesma área de atuação, como nos meios político, empresarial e das entidades representativas, justificando a utilização da técnica.

Tabela 2 – Formação e função/atuação dos entrevistados

Entrevistado	Formação	Função / Atuação
01	Técnico Industrial	Pres. Sindicato Indústria da Alimentação
02	Metalúrgico	Pres. Sindicato Metalúrgicos
03	Engenheiro Civil	Empresário / Dir. Sind. Indústria Construção
04	Administrador	Empresário / Pres. CIPEL / Dir. FIERGS
05	Agrônomo	Vereador / Pres. Partidário (RS)
06	Administrador	Empresário / Partic. Fed. Indústria (MT)
07	Professor	Vereador / Dir. CEPERS

Fonte: Autor

As questões que compõem a segunda parte do roteiro de entrevistas têm como função coletar as impressões e opiniões dos atores políticos, públicos e empresariais da cidade de Pelotas e região, com perguntas pautadas pela temática da agenda local de políticas industriais. O marco teórico serve como base para composição dos eixos ou tópicos, que devem nortear o diálogo acerca do desenvolvimento de Pelotas, políticas públicas e formulação de agenda de desenvolvimento com base na indústria.

As perguntas foram aplicadas igualmente para todos os atores entrevistados, o ajuste e validação do instrumento de pesquisa se deu através de um pré-teste, com a utilização das entrevistas exploratórias aplicadas à respondentes pré-selecionados. As questões foram dispostas de acordo com os temas abordados e estão disponíveis no Apêndice B ao final deste trabalho. Para formular as questões sobre desenvolvimento, os trabalhos dos autores dispostos no quadro a seguir, serviram como guia para a elaboração das entrevistas.

Tabela 3 – Referencial, conceitos e eixos acerca do desenvolvimento.

REFERENCIAL TEÓRICO	● Acemoglu e Robinson (2012) ● Batista e Cigolini (2022) ● Bresser-Pereira (1991) ● Büttgenbender et al. (2011) ● Cassiolato, Lastres e Szapiro (2000) ● Chang (2004) ● Cherif e Hasanov (2019) ● Furtado (2003) ● Gala e Carvalho (2019) ● Mazzucato (2013) ● Mendes (2014) ● Monastério e Ehrl (2015) ● Prado Jr. (1981) ● Robertt (2022) ● Saravia e Ferrarezi (2006) ● Teixeira e Maringoni (2010)
CONCEITOS INVESTIGADOS	● As nações desenvolvidas e suas trajetórias; ● Desenvolvimento nas colônias de povoamento e de exploração; ● O desenvolvimento e as instituições; ● Correntes ortodoxas e heterodoxas; ● O desenvolvimento e o Brasil; ● A autonomia do município e o desenvolvimento; ● O Conselho Regional de Desenvolvimento; ● O desenvolvimento na região Sul através do Polo Naval.
EIXOS / TÓPICOS	● O desenvolvimento e a cidade de Pelotas; ● Condução do desenvolvimento local; ● Caminhos para o desenvolvimento; ● Papel do setor público e privado para o desenvolvimento de Pelotas

Fonte: Autor

Os conceitos de políticas públicas e formulação de agendas foram apontados a partir de autores como Brasil e Capella (2022), Capella (2005), DIEESE (2005) Saravia e Ferrarezi (2006) e WU *et al* (2014), formando a lente teórica que direciona os eixos ou tópicos que compõem a segunda metade do roteiro de entrevista.

Tabela 4 – Referencial, conceitos e eixos, acerca de políticas públicas e formulação de agendas.

REFERENCIAL TEÓRICO	● Brasil e Capella (2022); ● Capella (2005); ● DIEESE (2005); ● Saravia e Ferrarezi (2006); ● WU <i>et al</i> (2014).
CONCEITOS INVESTIGADOS	● Políticas Públicas; ● Formulação, implementação e avaliação de Políticas Públicas; ● Empreendedores de políticas públicas; ● Janelas de Políticas Públicas; ● Definição e Formulação de Agenda.
EIXOS / TÓPICOS	● Fluxos dos problemas, soluções e político na cidade de Pelotas; ● Entendimento dos atores locais sobre como a industrialização pode estar atrelada às Políticas Públicas; ● Direcionamento do município e seus esforços para fomentar a industrialização; ● A existência de uma agenda em curso, voltada à industrialização local.

Fonte: Autor

4.3 Análise dos Dados

Os dados foram tratados mediante análise de conteúdo, com a construção de categorias analíticas com base no referencial teórico. Após isso, haverá a classificação das informações de acordo com as categorias.

A lente analítica do modelo dos múltiplos fluxos, foi empregada para a apreciação dos dados. Segundo Brasil e Capella (2022), o modelo de *multiple streams* ocupa-se dos dois primeiros processos na determinação de uma agenda governamental, que são a formação de agenda e a especificação de alternativas. Para este modelo, a mudança de agenda significa a convergência de três fluxos que são os problemas, soluções ou alternativas e as políticas.

5 RESULTADOS E DISCUSSÃO

Este capítulo tem como objetivo fazer um breve resgate histórico da cidade de Pelotas, com um olhar voltado para a indústria, enquanto uma questão de política pública e de buscar analisar as percepções de atores locais sobre políticas industriais em Pelotas. Para operacionalizar a análise dos dados em uma estrutura que facilite a organização dos mesmos, estará dividida em dois tópicos a primeira parte trata os dados secundários, contextualizando os aspectos históricos e no capítulo seguinte a análise tem foco nas entrevistas, que revelam uma amostra do panorama atual através das percepções de atores políticos, empresariais, de entidades representativas, e suas relações com a temática da agenda de políticas industriais em Pelotas.

Ambas as seções serão analisadas através da lente analítica do Modelo dos Múltiplos Fluxos, proposto por John Kingdon (2011), também representado através dos trabalhos de Borges et al.(2024), Brasil e Capella (2022), Capella (2018) e Barcelos e Rodrigues (2017). Conforme o autor, para que uma questão seja inserida na agenda governamental deverá ser reconhecida como um problema, somente quando os formuladores de políticas públicas compreenderem que precisam fazer algo a respeito. Quando o fluxo político e de soluções converge com o fluxo dos problemas, uma janela de oportunidade pode se abrir para que o problema tenha chances de entrar para a agenda efetivamente. Para Kingdon (2011), uma parcela pequena de problemas chega realmente a fazer parte da agenda dos governos, em um processo em que muitos problemas são deixados de lado ou descartados para que alguns sejam considerados dignos de atenção.

5.1 Reconstrução histórica da indústria em Pelotas enquanto questão de política pública

O primeiro momento de análise dos dados, retrata o início da ocupação do território do Rio Grande do Sul, o tipo de sociedade que surgiu na região Sul do estado e a dinâmica da criação e término de atividades econômicas relacionadas à indústria que tanto contribuíram para o desenvolvimento de Pelotas, quanto pela

desaceleração de sua economia, que foi realizado através de uma revisão bibliográfica e documental.

Ainda neste primeiro momento da análise, busca-se evidenciar como a cidade reagiu após o fim das charqueadas, a partir dos recursos derivados desta atividade que derivou na criação de indústrias bem como as consequências econômicas ao final de cada ciclo, em que a cidade vivenciou a retração da industrialização e o posicionamento político dos grupos predominantes perante os cenários.

Até as últimas décadas do século XVII, não havia interesse dos portugueses em nenhuma porção do extremo sul brasileiro. Por se tratar de uma zona não tropical e estar situado no extremo sul, além dos pretensos interesses lusitanos e por não ter se enquadrado nos moldes da agricultura açucareira, ficou desvinculado do processo de ocupação. Quando o colonizador considerou relevante estabelecer o controle da região, ocupou parte do território pertencente à coroa espanhola que atualmente compreende o Uruguai, fundando em 1680 a Colônia de Sacramento às margens do Rio da Prata (Pesavento, 1985; Magalhães, 1993).

Na primeira metade do século XVII os padres jesuítas penetraram com o gado no território gaúcho a partir da margem oriental do Rio Uruguai, ao serem expulsos pelos bandeirantes paulistas que vinham ao sul para aprisionar e vender como escravos os indígenas aldeados nas missões, deixaram o gado à solta que se reproduziu livremente sendo chamado de "chucro" ou "chimarrão", e se espalhava pela região chamada de "Vacaria del Mar". Os tropeiros eram responsáveis por pastorear o gado apreendido, conduzindo os rebanhos até as Minas Gerais, onde serviriam para alimentar os escravos ou para tração no trabalho de extração de minério, este processo praticamente extinguiu o gado livre disponível. (Pesavento, 1985).

Há uma certa dificuldade de se apontar com precisão, quais as situações que poderiam ser consideradas problemáticas para o império, quando decide finalmente tomar posse do território gaúcho, devido à necessidade de um aprofundamento histórico e político de Portugal no período. Portanto o modelo dos Múltiplos Fluxos atuará como suporte analítico desde a fase de formação do estado, para contextualizar a configuração social e territorial, resultante da forma de ocupação colonial do extremo sul brasileiro, especificamente da Província de São

Pedro. A alternativa encontrada pela coroa portuguesa para ocupar o território gaúcho, resultou em um tipo de sociedade que será predominante no cenário político até o início do século XX, como disposto adiante no texto. A partir deste olhar voltado ao tipo de sociedade que se forma, a questão de pesquisa que busca compreender se houve e se haverá espaço para uma agenda de políticas industriais em Pelotas, tem seu ponto inicial.

Os problemas são uma construção, produto de processos complexos envolvendo disputas discursivas, argumentação, criação de símbolos, concepções e percepções. Como os problemas não são autoevidentes, se tornam o ponto central a ser articulado nessas perspectivas, ganhando centralidade a noção de que as ideias importam, para atuar como um ponto de partida analítico, (Barcelos e Rodrigues, 2017).

De acordo com Furtado (2005), dentre as situações que podem ter chamado a atenção da coroa, resultando em ações por parte dos colonizadores portugueses no século XVII, está a atividade na região do rio da Prata estabelecida como um grande centro criatório bovino, em que os couros há muito eram exportados pelos portos do sul, adquirindo importância econômica relativa, constituindo uma ameaça a um dos poucos produtos da colônia em que o mercado não havia se desorganizado devido ao desenvolvimento das Antilhas¹, que eram as criações de gado e os couros produzidos no nordeste brasileiro.

Os obstáculos enfrentados por Portugal neste período, foram os custos elevados e as perdas de efetivos militares, causadas pelas constantes disputas dos territórios da América com os espanhóis, a impossibilidade de obter legalmente o minério que era escoado pelo porto de Buenos Aires e a dificuldade de ocupação da extensão litorânea compreendida entre Laguna e a Província de São Pedro, (Magalhães, 2016).

Somente a partir do século XIX a Província de São Pedro começa a ter um papel mais definido para o império, como fornecedora de insumos para o *boom* do café, porém ainda no século XVIII, quando a coroa portuguesa percebeu a oportunidade de expansão territorial e de arrecadação de tributos potencial, é que

1 A produção de açúcar nas Antilhas (arquipélago da América Central), foi considerada na época como uma das causas do empobrecimento da atividade açucareira no Brasil (Furtado, 2005).

a porção mais ao sul do Brasil possivelmente tenha entrado para a pauta do colonizador (Monastério, 2002). Este período de disputas, envolvia os interesses dos impérios português e espanhol, ambos movidos pelo extrativismo e expansão territorial em busca do acúmulo de riquezas.

Conforme Furtado (2005), o período de quase um século em que a colônia de Sacramento esteve na posse dos portugueses, permitiu que os lusitanos reforçassem sua posição no mercado do couro, constituindo um entreposto para o contrabando, nas proximidades de um dos principais portos da América espanhola, o porto de Buenos Aires, na etapa em que a Espanha havia perdido praticamente toda a sua frota e insistia em manter o comércio com suas colônias monopolizado.

A região foi cenário de muitas batalhas entre os impérios ibéricos, o domínio do território mais ao sul das Américas pela monarquia espanhola devia-se a presença de um dos portos mais importantes da América do Sul, o porto de Buenos Aires fundado em 1580 na margem sul do estuário do Prata, que servia para o escoamento das riquezas coloniais e principalmente da prata extraída das minas andinas de Potosí. A Espanha estabelecia o monopólio comercial da região, conforme os acordos internacionais da época, obtendo o controle do porto de Buenos Aires (Pesavento, 1985). Os países que estavam atrasados no processo colonial de extração de riquezas metálicas, praticavam o contrabando para obtenção destes recursos, reforçando os motivos para que o território gaúcho virasse um palco de enfrentamento por parte das coroas portuguesa e espanhola.

A experiência dos portugueses na época do apogeu açucareiro, quando ocupam a costa Norte e Nordeste expulsando franceses, ingleses e holandeses até a foz do rio Amazonas, eliminando o risco de uma economia concorrente, demonstrou que somente estabelecer defesa militar sem ocupar a terra efetivamente, era uma operação falha a longo prazo, já que os demais povos só reconheceram o direito das terras realmente ocupadas. Sem bases permanentes nas terras, as operações de defesa acabavam tendo um custo extremamente elevado e a partir desta experiência, a expansão territorial no extremo sul da América ocorreu através da penetração dos portugueses no estuário do Prata em 1680 (Furtado, 2005).

Para Brasil e Capella (2022), as ideias transmitem valores e premissas de como as coisas deveriam ser, onde os problemas são definidos através de

condições observáveis em que as ideias estão envolvidas nesse processo. No fluxo de soluções, as ideias são cruciais às comunidades de políticas, que são orientadas por suas próprias preocupações, teorias, ideias e modismos. Em um contexto marcado pela ambiguidade, as ideias são manipuladas o tempo todo.

Uma das ideias implementadas pela coroa lusitana foi a ocupação de Colônia, hoje território do Uruguai, quando os portugueses ali fixaram um posto militar e batizaram como Colônia de Sacramento. Este seria o estabelecimento lusitano do marco mais ao sul que conquistaram na América. Outra medida empregada pelo império, foi construção de fortificações e a distribuição de títulos de propriedade, permitindo a ocupação do território praticamente sem o emprego de efetivos militares, neste estágio de retomada da Província, criou-se um contingente militarizado formado por estancieiros proprietários de terras, seus empregados e agregados, que se tornaram os defensores dos limites lusitanos na região. (Monastério, 2002).

A ocupação litorânea pelos portugueses no Rio Grande do Sul de acordo com Magalhães (1993), tem seu início no ano de 1737, quando a esquadra de José da Silva Paes aportou na região em que está localizado o município de Rio Grande, inicialmente batizada de Província de São Pedro do Rio Grande do Sul. Um pouco antes, em 1718 sessenta casais originários das regiões portuguesas de Trás-os-montes e Minho chegaram à América para povoar a Colônia do Sacramento, porém em 1737 algumas destas famílias migraram para a Província, em seguida espalhando-se e fundando Pelotas, Piratini, Canguçu, Jaguarão e Bagé. Como consequência da invasão espanhola à Colônia no ano de 1763, houve a fuga de muitos habitantes para a Vila do Rio Grande que em seguida avançaram para Estreito, Mostardas e Porto Alegre, posteriormente chegando em Viamão, Rio Pardo e demais cidades do entorno (Magalhães, 1993).

De acordo com Magalhães (1993), o fim do período de guerra no interior do território ocorre somente após os lusitanos tomarem pela terceira vez a Colônia de Sacramento e ocuparem o forte de Santa Tereza, em resposta os castelhanos² vencem a última resistência e tomam posse da vila do Rio Grande. Em 1776 é

2 Como eram chamados os soldados do General Castilhos, comandante das tropas espanholas (Magalhães, 1993).

estabelecido o Tratado de Santo Ildefonso, devolvendo Colônia ao domínio espanhol e o território gaúcho aos portugueses, aliviando as tensões e permitindo a reorganização da propriedade.

A porção oriental do território de Rio Grande que hoje compreende os limites de Pelotas, foi elevada à freguesia no ano de 1812, quando é edificada uma capela no local onde encontra-se a Catedral Metropolitana de Pelotas. Limitada pelo canal de São Gonçalo e o canal de Santa Bárbara ergue-se o povoado de São Francisco de Paula, que haveria de ser o berço do município de Pelotas, tornando-se efetivamente cidade no ano de 1835, (Magalhães, 2011). Entretanto desde muito antes, Pelotas era procurada por aventureiros paulistas, mineiros, lagunenses, cariocas e colonos portugueses fugitivos dos conflitos com os espanhóis, e inclusive a atividade econômica das charqueadas, que dá início ao desenvolvimento econômico da cidade, já operava com êxito às margens do Canal de São Gonçalo.

O primeiro lote de terras no entorno de Pelotas que efetivamente era atribuído a um proprietário, compreendia a área onde hoje estão situados os balneários do Laranjal e a colônia de pescadores da Z3, que pertenciam ao Coronel Tomás Luís Osório, comandante do Regimento de Dragões alocado em Rio Pardo, sua mulher e filhos duas décadas após receberem a carta de propriedade, vendem o espólio da sesmaria ao casal Manuel Bento da Rocha. A exemplo deste lote, a maior parte do território foi ocupada por militares ou civis com postos militares, (Magalhães, 1993; Monastério, 2002).

A relação de Portugal com as estâncias era complexa, inexistindo apoio no início do processo de ocupação do estado, além da já referida motivação em manter e expandir seus territórios e da potencial arrecadação de tributos, instituiu vilas com fortes e distribuiu títulos de propriedade, favorecendo o povoamento do estado em formação. Nas estâncias criadoras de gado, civis e militares misturavam-se e como o ambiente era de guerra as funções duplas de peões e soldados eram comuns, e os estancieiros exerciam papéis de líderes militares (Monastério, 2002). A figura do tropeiro foi sendo substituída pela figura do estancieiro, que tratou de confinar o gado em grandes extensões de terra, os títulos de propriedade foram recebidos através de doações por parte da coroa portuguesa, como forma de incentivar a proteção do território de fronteira contra as invasões espanholas, fazendo surgir

uma espécie de empresário militarizado para defender suas terras e os limites lusitanos, (Arendt e Cário, 2005).

Devido às características que diferem a formação do Rio Grande do Sul, dos demais estados brasileiros, principalmente por ser o único território que rivalizava com os países de fronteira resultando em conflito entre as coroas ibéricas. A região da Campanha entre os anos de 1732 e 1803, foi totalmente dividida entre aproximadamente 500 grandes proprietários, e efetivamente ocupada tanto por tropeiros como por militares, que receberam os títulos de propriedade da coroa Portuguesa, em forma de sesmarias por serviços prestados no combate aos invasores espanhóis. A forma de distribuição destas sesmarias não ocorreu de modo democrático, pois aquele que não possuísse nenhuma propriedade não poderia receber o título de propriedade das novas terras, excluindo portanto os mais pobres, acentuando o predomínio do latifúndio na região (Monastério, 2002; Arendt e Cário, 2005).

Com o surgimento da figura do estancieiro militarizado, pertencente ou não a tropa de linha, que continuaria lutando contra os castelhanos pela posse do gado e da mesma forma pela propriedade da terra, para Pesavento (1985), formou-se uma sociedade guerreira, afeita ao contrabando e à violência, baseada na posse da terra e do gado. Define-se dessa forma, a vinculação da economia gaúcha à economia brasileira de exportação como subsidiária, fornecedora para o mercado interno que estava sendo centralizado e estruturando-se na zona mineradora. Para Arendt e Cário (2005), o poder econômico, social e político que os estancieiros acumularam, a partir do processo que definiu o direito de propriedade na região Sul do estado, criou uma espécie de líderes com características do sultanismo³, como um estilo de dominação guiado pelo gosto em obter poder, e pelo prazer em mandar.

Monastério (2002), caracteriza esta sociedade que se formou na Campanha gaúcha como “não cívica”, ao citar trechos do livro escrito pelo francês August Saint

3 Sultanismo: regime autoritário em que o poder é concentrado nas mãos de um líder sem limitações legais e institucionais definidas.

Hilaire⁴, onde relata a viagem que fez ao Rio Grande do Sul em 1820 e descreve em seus escritos a sociedade que observou.

[...] os abusos atingiram o cúmulo, ou melhor, tudo era abuso. Os diversos poderes confundiam-se e tudo era decidido pelo dinheiro e pelos favores. O clero era a vergonha da Igreja Católica. A magistratura, sem probidade e honra (...) os empregos multiplicavam-se ao infinito, as rendas do Estado eram dissipadas pelos empregados e afilhados, as tropas não recebiam seus soldos; os impostos eram ridiculamente repartidos; todos os empregados desperdiçavam os bens públicos; o despotismo dos subalternos chegou ao cúmulo, em tudo o arbítrio e a franqueza andando ao par da violência (Saint-Hilaire, *apud* Monastério, 2002).

Após o término dos conflitos na região, José Pinto Martins nascido em Portugal e retirante da seca no Ceará, instala-se às margens do arroio Pelotas e funda em 1779 uma charqueada com moldes diferenciados para a época, com os conhecimentos adquiridos no nordeste brasileiro, estabelece uma fábrica de caráter pré-industrial e rudimentar, que impulsionou o desenvolvimento local. Devido aos métodos empregados e sua localização, o empreendimento tornou-se próspero e a partir dele, outras charqueadas iniciam a exploração em larga escala da prática saladeril no Rio Grande do Sul (Magalhães, 2011).

A operação das charqueadas consistia em abater os bovinos, separar em partes e produzir o charque, que basicamente consistia em salgar a carne cortada em tiras de igual espessura, que eram penduradas em varais até a cura, para que fosse comercializada a partir pequenos portos nas margens de cada estabelecimento. De acordo com Loner, Gill e Magalhães (2017), a intenção era de utilizar ao máximo tudo o que fosse extraído dos animais, as partes que não serviriam para o processo de fabricação do charque eram aproveitadas, o couro para fabricação de vestuário e calçados, os músculos intercostais alimentavam aos escravos, os ossos e chifres para combustível das caldeiras, as cinzas dos ossos

4 August Saint Hilaire, botânico e naturalista francês que em visita a Pelotas registrou as suas impressões sobre a cidade e região Sul em 1820 (Monastério, 2002).

eram vendidas como adubo, as graxas e sebos vendidas para diversas finalidades porém o sangue dos animais que não era aproveitado nos processos, escorria diretamente para o arroio Pelotas e para o Canal de São Gonçalo em uma média diária de 6,5 toneladas por charqueada.

A mão de obra empregada em mais de 30 estabelecimentos nestes moldes chegava a 2000 escravos, além do trabalho rude e do tratamento dado a população servil, os locais exalavam um mau cheiro predominante onde a presença de animais peçonhentos e pestes era comum, (Loner, Gill e Magalhães, 2017).

O Rio Grande do Sul se integrou ao país e à economia central de exportação, através da criação de gado e produção de charque de forma subsidiária, para abastecer o mercado interno. Para Pesavento (2003), o estado então deixa de ser apenas um ponto estratégico de defesa ante o contrabando do Prata, possuindo então uma riqueza. Entretanto esta forma de vinculação complementar e subsidiária gaúcha com a economia agroexportadora central, provocava uma dependência dos preços que o centro oferecia, agravada pela baixa capacidade de absorção do mercado interno. A subordinação econômica imposta pelos cafeicultores do Rio de Janeiro, refletia em uma subordinação política, manipulando a política econômico-financeira em seu benefício.

Os ressentimentos de algumas províncias igualmente tratadas como subsidiárias pelo império na década posterior à independência do país, levaram a uma série de revoltas. No Rio Grande do Sul em 20 de setembro de 1835 eclode a Revolução Farroupilha, uma luta armada que se estende por dez anos contra as forças imperiais. A revolta representou os interesses dos criadores de gado e charqueadores, que por muitos anos foram os guardiões das fronteiras contra as ameaças do Prata, por mais atenção do governo central. Em 1936, após a vitória dos farrapos em Seival, o general Antônio de Souza Netto proclamou a República Rio-Grandense. Em fevereiro de 1845 a assinatura da Paz de Ponche Verde pôs fim à guerra, com o atendimento de muitas das antigas reivindicações dos estancieiros, inclusive para escolher seu presidente. (Pesavento, 2003).

Essa situação não solucionada, que motivava os representantes gaúchos ao confronto com o governo central em 1835, pode ser observada através de uma das componentes do fluxo político. Conforme Capella (2018), as forças políticas organizadas se tratam de um elemento que compõe o fluxo político e são exercidas

por grupos de pressão. Numa arena política o apoio ou a oposição a uma determinada questão por essas forças sinaliza consenso ou conflito, permitindo aos formuladores de políticas avaliarem o ambiente e definirem se o mesmo é propício a uma proposta.

Conforme Tejada e Baggio (2013), o bom desempenho da atividade charqueadora na metade Sul do Rio Grande do Sul, foi de grande importância para o desenvolvimento econômico e social do estado no século XIX. Pelotas e Rio Grande em conjunto com Porto Alegre, formavam os maiores centros urbanos gaúchos, como polos produtivos e comerciais. As duas cidades da região Sul comandaram a economia gaúcha até aproximadamente 1860, uma estimativa da renda per capita do ano de 1872 apontava Pelotas, Porto Alegre e Rio Grande respectivamente, como as três cidades mais ricas da Província de São Pedro do Rio Grande do Sul.

Derivado do acúmulo de riquezas dos charqueadores, a construção e desenvolvimento de Pelotas durante o século XVIII e início do século XIX avançou com a criação e edificação dos principais prédios históricos, parques, monumentos, teatros, porto fluvial, jornais, instituições de ensino e a criação do Banco Pelotense que terá destaque por sua importância como promotor de fomento para empresas e governos locais e de outras regiões (Magalhães, 2011).

O Banco Pelotense criado em 1906 operou até o ano de 1931, com 70 agências em 5 estados brasileiros e em 1920 foi considerado o maior banco do Rio Grande do Sul e o terceiro do país. De acordo com Loner, Gill e Magalhães (2017), o capital que iniciou suas atividades foi integralizado por dois coronéis da Guarda Nacional cujas fortunas tiveram origem na produção e exportação do charque, Joaquim Augusto de Assumpção e Alberto Roberto Rosa. Como agente financeiro do estado, o Banco Pelotense disponibilizou o capital para a construção da Viação Férrea, transformando-se em depositário administrador de todos os bens do governo gaúcho.

Faziam parte do patrimônio do Banco Pelotense quase a totalidade da Ilha do Governador no Rio de Janeiro onde hoje está localizado o aeroporto do Galeão e a agrovila que originou a cidade de Londrina. Dentre os motivos que levaram ao encerramento das atividades do Banco Pelotense estão a quebra da bolsa de Nova Iorque em 1929 e as desavenças entre os diretores da instituição, embora na época

alguns habitantes locais atribuísssem ao presidente Getúlio Vargas responsabilidade por ter negado o empréstimo que evitaria a falência do banco. Todos os saldos e contas do governo estadual, foram transferidas do Banco Pelotense para o Banco do Estado criado em 1928 (Loner, Gill e Magalhães, 2017).

Com a concentração de capitais em escala, um diversificado leque de manufaturas e oficinas artesanais se desenvolveram, para suprir boa parte das necessidades da região da Campanha, estas manufaturas foram transformadas em fábricas movidas a motores. Muitos dos produtos fabricados derivados da agropecuária como sabão, cervejas, couros e tecidos, porém manufaturas voltadas à fabricação de carruagens, chapéus, vidrarias, funilarias e produtos químicos e farmacêuticos estavam em atividade nesta época. Pelotas e Rio Grande no final do império formavam o maior polo industrial do estado em número de empregados, embora com menor diversificação que o polo representado por Porto Alegre (Loner, Gill e Magalhães, 2017).

A importância do charque para a economia do Rio Grande do Sul conforme Monastério (2002), nas primeiras décadas do século XX, é evidenciada através do Censo Industrial do Brasil de 1927, quando as charqueadas gaúchas estavam entre os 20 maiores estabelecimentos em valor de produção. Vale mencionar que estas charqueadas mencionadas pelo Censo, não estavam localizadas nas regiões tradicionais charqueadoras no litoral e sim nas cidades de Quaraí, Livramento e Bagé devido a expansão da malha ferroviária do estado, não havendo mais a dependência do transporte Marítimo. Em 1907, quando os maiores estabelecimentos gaúchos foram recenseados, 61,5 % do valor da produção do Rio Grande do Sul era gerado nas charqueadas.

Através da retomada dos resultados positivos do charque na segunda metade do século XIX, atores que representavam os interesses da classe charqueadora e dos criadores de gado, adquirem influência no cenário político do estado, atuando como empreendedores de políticas ou policy entrepreneurs. Estes participantes do processo de formulação de políticas podem estar dentro do governo ou fora dele, em grupos de interesse. O empreendedor de políticas é um indivíduo especializado em determinada questão, que em geral tem capacidade de representar ideias de outros grupos e indivíduos, podendo estar dentro do processo decisório em uma posição de autoridade, onde suas ideias terão mais aceitação.

São hábeis nas negociações e conexões políticas, persistentes em suas ideias levando a diferentes fóruns suas concepções de problemas e propostas. (Capella, 2018).

No âmbito de uma organização ou quando se analisa políticas públicas, aquilo que requer uma linha de atenção por ser considerado problemático em sua construção, carrega uma possibilidade de conflito em potencial. Para Borges et al (2024) os mais diversos atores buscam influenciar os tomadores de decisão, tanto naquilo que será realmente percebido como problema quanto no processo decisório.

No campo político, a satisfação das demandas dos criadores de gado e charqueadores sempre fez parte do jogo, tanto em um plano regional quanto na esfera federal, o partido que dominava o governo gaúcho era o P.R.R. - Partido Republicano Riograndense, diferentemente do restante do país. O partido sofreu forte oposição entre 1893 e 1923, resultando em conflitos violentos. Para Monastério (2002), de fato os setores que representavam as principais atividades da Campanha não foram contemplados pelo P.R.R. como desejavam neste período e outras regiões receberam benefícios desproporcionais, porém não foram esquecidos como afirmavam, a trajetória de desenvolvimento da região foi condicionada pelos incentivos direcionados aos setores hegemônicos da Campanha, (Monastério, 2002).

Dentro do espectro político, as tensões geradas no Rio Grande do Sul culminaram em 1893 na chamada Revolução Federalista. De um lado o grupo de políticos federalistas, os “maragatos” que eram representantes da elite pecuarista e charqueadora, herdeiros da tradição liberal proveniente da Revolução Farroupilha, que defendiam dentre outras pautas um conjunto de políticas que beneficiavam a produção e exportação do charque. De outro o grupo formador do P.R.R. os “chimangos” ou “pica-paus”, que reuniram os setores relacionados à classe industrial aos charqueadores do noroeste do estado, que defendiam a necessidade de garantir uma harmonia social ao conjunto da população, com a diversificação das atividades produtivas através da política, dentre outros pontos. Com a vitória dos republicanos em 1895, ocorreu a ascensão política do grupo liderado por Júlio de Castilhos, e posteriormente por Borges de Medeiros (Conceição, 2015).

Retomando o problema de pesquisa, este será o período em que se percebe o início de um embrião de política industrial no estado Rio Grande do Sul. A indústria surge como uma questão que passa a integrar a agenda das discussões políticas da época. Conforme Conceição (2015), o grupo político composto pelos republicanos que vence a Revolução no campo de batalha, representava dentre outras pautas da indústria, já a oposição federalista composta pelos representantes da Campanha, buscava a manutenção do modelo econômico das charqueadas que predominava desde o período colonial. Com base nestes atores que buscavam influenciar os processos políticos com suas ideias e ações, o grupo político dos republicanos buscava inserir a questão da indústria na agenda do governo do estado.

Os problemas reivindicados pelo grupo composto por charqueadores e pecuaristas, no período do segundo império de acordo com Monastério (2002), derivaram em diversos conflitos envolvendo as questões tarifárias e tributárias, a hegemonia deste grupo no contexto da época, limitava-se somente à província do Rio Grande. Uma ameaça às exportações gaúchas surge com a competição das charqueadas que produziam no Uruguai. Os chamados *saladeros*, obtiveram um produto final de melhor qualidade que o charque gaúcho, com a utilização de mão de obra assalariada e com a implementação de métodos produtivos menos insalubres, enquanto no estado a mão de obra utilizada nas charqueadas era majoritariamente escrava, e produzia em péssimas condições de trabalho e sanitárias.

No Rio Grande do Sul, a presença de escravizados é datada desde antes da sua ocupação oficial, acompanhando as tropas de outros povoadores resultante da criação da colônia de Sacramento. A partir de 1780 houve uma intensificação desse processo, na época do império a população africana ou descendente escravizada em Pelotas era de 6 mil indivíduos, sendo que destes, 2 mil trabalhavam nas charqueadas e o restante em atividades domésticas, olarias e durante o período de entressafra na construção de grande parte das edificações da zona urbana. Além das péssimas condições de trabalho impostas pela atividade das charqueadas, as punições por desobediência ou fuga dos escravizados eram os castigos com severas agressões, ou sentença de morte por enforcamento (Loner, Gill e Magalhães, 2017).

Em se tratando de ideias para facilitar o escoamento da produção das charqueadas, entre os anos de 1868 e 1875, foi executada a desobstrução do Canal de São Gonçalo, permitindo que atracasse o primeiro navio de cargas que daria início aos trabalhos de efetiva operação do Porto de Pelotas, a embarcação transportou o charque produzido na região para os Estados Unidos (Magalhães, 1993).

O conjunto de alternativas disponíveis ou as ideias sobre o que fazer, fazem parte do fluxo de soluções. Para Brasil e Capella (2022), as ideias geradas neste fluxo não decorrem obrigatoriamente de uma percepção anterior sobre problemas específicos, por vezes as pessoas no entorno do governo não resolvem problemas, mas se concentram em procurar problemas atuais e defender as suas soluções favoritas.

Ao pensar a realidade como uma construção que surge de um pressuposto sociológico, as interações são estruturadas a partir de ideias, crenças e visões de mundo, podendo influenciar a ação dos tomadores de decisão. Os processos de políticas públicas são atravessados por crenças e ideias sobre o melhor caminho a ser seguido, através de práticas discursivas onde a noção de poder, está conectada com a noção das ideias e crenças, (Barcelos e Rodrigues, 2017).

As ferrovias do Rio Grande do Sul surgem no ano de 1874 com a implementação do primeiro trecho que conectou Porto Alegre e São Leopoldo, a região Sul recebeu em 1884 a linha férrea que integrou Rio Grande a Bagé, e como a cidade de Pelotas está localizada nesse trajeto, foi vinculada a esta estrada de ferro, recebendo uma estação de embarque de passageiros, e o escoamento da produção por trilhos, poderia ser viabilizado, (Bicca e Cezar, 2019). Durante o século XIX muitos outros trechos foram acrescentados à malha ferroviária gaúcha, tornando os trens o principal meio de transporte da época.

Com relação às políticas implementadas no combate à ameaça que representavam os saladeros⁵ uruguaios, de acordo com Monastério (2002), o setor charqueador já era protegido da competição com o Prata desde o império. No final do século XIX, as ampliações tarifárias saltaram de 13,6% em 1899 para 52% em 1904. Ocorreram outros tipos de barreiras como a suspensão de todas as

5 Saladeros: Produtores de charque uruguaios (Monastério, 2002).

importações de charque do Prata devido a uma epidemia de cólera no ano de 1887 em Buenos Aires, sem provas científicas de que o charque poderia ser contaminado com a doença. Esse argumento se estendeu ao charque uruguaio, com a alegação de que seria impossível diferenciar da produção de origem Argentina.

Os esforços do governador Borges de Medeiros em modernizar a produção gaúcha de carne e favorecer a instalação de frigoríficos no estado tiveram efeito, no ano de 1913 ofereceu isenção fiscal por 30 anos às empresas nacionais e estrangeiras que viessem a se instalar no Rio Grande do Sul. No final da década de 1910 as empresas Armour, Wilson e Swift iniciam sua produção no estado. Entretanto, quando a carne gaúcha finalmente atinge os mercados, estes já estavam dominados por competidores de outros estados e países, as dificuldades foram agravadas pela situação desfavorável vivenciada após o término da 1ª Guerra Mundial, (Monastério, 2002).

Uma das alternativas do governo do estado para favorecer o setor, é na criação do Banco do Rio Grande do Sul em 1928. Dois terços do aporte inicial de capital veio dos cofres gaúchos e metade de seus empréstimos teve a finalidade de socorrer charqueadores e criadores de gado. A concorrência com o contrabando pelas fronteiras e a crise derivada do fim da escravidão para a atividade das charqueadas, aliada a falta de uma política de proteção industrial, levaram à estagnação econômica da região no início da República (Loner, Gill e Magalhães, 2017).

A transição do charque para o frigorífico já se mostrava irreversível nas últimas décadas do século XIX. Nos Estados Unidos desde 1860 já eram utilizados blocos de gelo para conservar e transportar a carne, em 1883 se instalou o primeiro frigorífico na Argentina e no Uruguai entre os anos de 1911 e 1914 o gado congelado saltou de 4% para 62%. Dentre os pecuaristas gaúchos, os mais céticos acreditavam que as barreiras para mudar seus processos seriam intransponíveis, apontando o problema do porto de Rio Grande, a baixa qualidade do gado local e a falta de espírito empreendedor dos brasileiros, (Monastério, 2022).

As charqueadas gaúchas enfrentaram adversidades que podem ter contribuído para a extinção da atividade para Conceição (2015). Em uma escala geográfica externa se passava pela concorrência das charqueadas mais competitivas do Prata e os elevados tributos cobrados pelo governo central, em

uma escala interna um mercado consumidor resumido, as técnicas rudimentares e o uso da mão de obra escrava que encarecia os custos para a produção do charque. Para Monastério (2002, pg 118), “Em suma a queda da importância do charque na economia gaúcha deve ser mais entendida como resultado da ascensão de outras atividades (e regiões) do que como um retrocesso em termos absolutos da produção do setor”.

A industrialização de Pelotas era alicerçada pelos recursos advindos do charque e constituía um mercado mais restrito, enquanto os grandes proprietários compravam produtos de outras regiões, os demais consumidores estavam com pouco dinheiro para o consumo segundo Loner, Gill e Magalhães (2017). Com a diminuição dos lucros, não houve tentativas dos investidores locais de diversificar a produção industrial, ao invés disso a industrialização direciona-se para produtos de transformação provenientes da agropecuária como o beneficiamento de conservas, arroz, lã e carne bovina. Essa situação foi agravada pela flutuação da carne no mercado internacional devido às condições de concorrência, a carne gaúcha com menor qualidade em relação ao produto uruguaio e argentino, acumulou prejuízos, e dentre outros fatores, estes foram os que mais contribuíram para o agravamento da crise, que assolou Pelotas ao final da atividade das charqueadas (Loner, Gill e Magalhães, 2017).

As raízes do declínio da Região Sul do Rio Grande do Sul para Alonso, Benetti e Bandeira (1994), estão além da estagnação do principal segmento exportador, o questionamento que haveria de ser feito é porque os donos de terra quando defrontados com os problemas que atingiam a pecuária, deixaram de direcionar seus esforços para outras atividades, encontrando linhas de produção alternativas com boas perspectivas de mercado, re-dinamizando o setor primário local, diversificando significativamente a produção. É preciso explicar também porque a região foi incapaz de sustentar um processo de industrialização contínuo e diversificado, nas últimas décadas do século XIX em Pelotas e Rio Grande, a indústria teve um princípio promissor, com vários estabelecimentos de diferentes gêneros e porte significativo.

Quando finalmente o problema dos transportes estava resolvido com a implantação da ferrovia e a abertura de estradas mais apropriadas para escoar a produção da região Sul, não haviam canais de comercialização abertos e bem

estabelecidos para outros produtos agrícolas, dificultando a criação de novas linhas de produção, funcionando como um obstáculo a diversificação. Portanto a pecuária em várias áreas do estado tratava-se mais de uma imposição das circunstâncias do que uma opção (Alonso, Benetti e Bandeira, 1994).

A quebra da atividade do charque, coloca possibilidades para que se criem condições onde novas soluções venham à tona, como novas configurações de indústria. Este talvez fosse um momento propício para favorecer o surgimento de uma janela de oportunidade, visando a formulação de uma política industrial baseada na diversificação. Porém para que ocorram mudanças concretas na agenda, através de uma janela de oportunidade (*policy Windows*), os três fluxos (problemas, soluções e político) devem convergir, (Capella, 2018). Somente quando o problema for conhecido, uma solução estiver disponível e as condições políticas tornarem o momento propício para a mudança, é que surgirá uma janela de oportunidade indicando que uma questão pode estar inserida na agenda, e se tornar uma política pública.

Nesse sentido, as condições para o estabelecimento de um parque industrial em Pelotas se tornaram favoráveis. De acordo com Conceição (2015), as matrizes do modo de produção capitalista, se estabelecem através de uma organização territorial demarcada pela indústria, desse modo a formação econômico-social de núcleo charqueador foi sendo gradualmente superada em Pelotas. As indústrias passam a organizar o território da cidade tanto em se tratando da estrutura interna, quanto em relação a sua participação na economia regional, a partir deste momento as charqueadas cedem o espaço de domínio da economia local e de arranjo territorial, ficando este papel ao encargo da indústria.

Foram criadas empresas com relevante importância econômica, concentrando um grande número de operários como a Companhia Frigorífica Rio Grande que mais tarde foi vendida ao Frigorífico Anglo, Cervejaria Sul-Riograndense e a Companhia Fiação e Tecidos, (Essinger, 2010). As atividades industriais desenvolvidas em Pelotas, que estavam inscritas nos cadastros municipais no início do século XX, são mencionadas no trabalho de Lopes (2019).

O levantamento de 1911, efetuado pela Seção de Estatística do município de Pelotas, apresentou um quadro industrial da cidade

ainda não muito diferente do anterior, com a maior parte dos estabelecimentos concentrando-se nos ramos de alimentação, olaria e produtos derivados da pecuária, como charqueadas, curtumes, calçados, malas, cola, velas, sabões, graxas e perfumaria, além de escovas e vassouras. Fora estas, existiam apenas algumas de roupas e tecidos; uma de vidros; seis de móveis de madeira e vime; um de instrumentos musicais; dois de coroas de flores; três de fogos de artifício; destacando-se seis de fabricação de carros e dois estaleiros navais [...] (Lopes, 2019).

Apesar da concentração da imigração alemã em outras regiões do Rio Grande do Sul conforme Moraes e Santos (2012), os industriais teuto-brasileiros⁶ tiveram grande importância no desenvolvimento da cidade, apostando em Pelotas para instalarem suas manufaturas entre o final do século XIX e início do século XX. Devido ao advento da crise europeia durante este período, e a diminuição do tráfico de escravos negros após a Abolição da Escravatura em 1888, a imigração teve o papel de compensar a escassez de mão de obra para o trabalho agrícola no país.

Carlos Ritter, filho de imigrantes alemães fundou em Pelotas em 1870 uma unidade para fabricação de cervejas, a Cervejaria Ritter. Sua contribuição para a cidade foi extremamente importante pois além da geração de empregos e renda proporcionada por sua fábrica, Ritter que era botânico autodidata, contribuiu com a arborização de espaços públicos e com suas coleções de animais e insetos para as instituições de ensino locais. Leopoldo Haertel, fundou a Cervejaria Sul-Riograndense no ano de 1889, sua localização próxima ao porto da cidade facilitou a exportação de suas cervejas. Frederico Carlos Lang, imigrante alemão, quando transferiu-se para Pelotas, foi trabalhar na manufatura de sabões de Luiz Eggers, seu conterrâneo, comprou o estabelecimento de Eggers alguns anos depois, fundando a F. C. Lang e CIA em 1864, especializando-se na fabricação de sabões comuns e velas a partir da matéria prima fornecida pelas charqueadas, encerrando suas atividades no ano de 2000, (Moraes e Santos, 2012).

6 Descendentes e imigrantes de origem alemã que habitavam Pelotas no século XIV (Moraes e Santos, 2012).

Em Pelotas haviam indústrias de fumo que abasteciam o mercado regional e exportavam para o Uruguai de acordo com Anjos (1996), como a fábrica de fumos Santa Bárbara fundada em 1879 pelo alemão Jacob Claes, a segunda fábrica deste ramo a se instalar na cidade foi a Manufatura de Fumos Gentilini de propriedade do italiano Vicente Gentilini em 1881, no ano de 1887 associa-se ao português João dos Santos Silva e a fábrica passa a chamar-se Silva & Gentilini. Outras duas fábricas destinadas ao beneficiamento de fumos surgiram em Pelotas entre os anos finais do século XIX e 1900, fundadas por três imigrantes portugueses e um espanhol.

A indústria de conservas que emergiu na região Sul do Rio Grande do Sul, foi uma das forças de maior volume produtivo em Pelotas no século XIX. Segundo Bach (2009) um francês radicado no Brasil, Amadêo Gustavo Gastal segundo as técnicas francesas, fabricou a primeira compota artesanal em Pelotas no ano de 1878, além de vinhos e aguardentes de uvas finas em sua propriedade no então distrito de Monte Bonito. Ao encontrarem terras férteis, outros imigrantes franceses trouxeram consigo técnicas apuradas para dar início a indústria conserveira que contagiou outras etnias.

O levantamento através de um inventário elaborado por Alcir Bach, reuniu os registros que indicam a criação e operação de 61 indústrias de conservas que iniciaram as atividades a partir do ano de 1920 e continuaram sendo criadas até a década de 1960. De acordo com Bach (2009), durante as décadas de 1970 e 1980, as fábricas não resistem às mudanças de cenário no setor, dentre outros motivos devido à entrada das grandes indústrias no mercado nacional de conservas, levando primeiramente as pequenas a encerrarem as atividades, assim como a indústria de apoio que fabricava as latas utilizadas para o envase das conservas e compotas, a Metalúrgica Guerreiro que surge no ano de 1875 como uma funilaria, (Bach, 2009).

A Companhia Fiação e Tecidos foi criada em 1908 segundo Essinger (2010), mas entra em operação em 1910 após a construção de seu complexo fabril na zona da Várzea em Pelotas, a fábrica ocupava um quarteirão na localidade e produzia fios e tecidos utilizando algodão como matéria prima, encerrando suas atividades no ano de 1974.

5.2 Pelotas, o Rio Grande do Sul e o contexto brasileiro

A América Latina entre os anos de 1930 e 1970 apresentou elevadas taxas de crescimento devido à industrialização, principalmente no Brasil e México que são respectivamente os maiores países da América do Sul e Central. Conforme Bresser-Pereira e Gala (2010), devido a este desenvolvimento ter tomado força nos demais países subdesenvolvidos após a Segunda Guerra Mundial, originou a teoria estruturalista da Cepal⁷, que dá embasamento teórico para as coalizões políticas nacionalistas, desenvolvimentistas e industrializantes. Surge também neste período a estratégia nacional de desenvolvimento, no quadro da crise das oligarquias agrário-exportadoras que por sua vez eram associadas e dependentes dos países ricos.

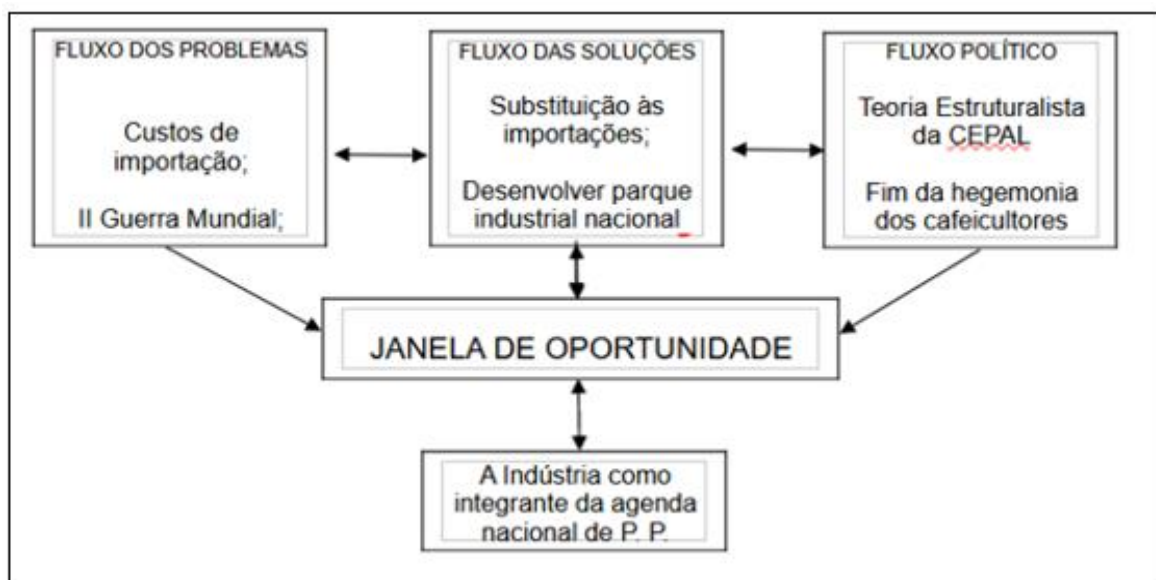
No decorrer da década de 1930, o país passa por uma recomposição do poder central, da coalizão dominante de classes, a hegemonia dos cafeicultores acaba, mas a subordinação econômica e política do Rio Grande do Sul com relação ao centro se mantém. As possibilidades do modelo de desenvolvimento baseado na agro exportação de um só produto se esgotaram, pois o país transitava para um novo padrão de acumulação com base na indústria. Esse movimento acentuou a defasagem do estado com relação ao eixo Rio-São Paulo, agravado pela hipertrofia do Executivo central sobre os vestígios de qualquer autonomia periférica, (Pesavento, 2003).

A tendência que prevaleceu desde a década de 1940 era de substituição de importações através da indução da industrialização nacional. Para Mendes (2014), agricultura de exportação e para prover o mercado interno, seguia como uma atividade importante como fora no período colonial, a liderança política do meio rural era cortejada pelos militares para aliviar a oposição potencial das áreas urbanas. Esse posicionamento econômico e político atribuiu privilégios a proprietários rurais e industriais, que obtiveram acesso a subsídios públicos,

7 A Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe ou Comissão Econômica para a América Latina e Caraíbas foi criada em 1948 pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas com o objetivo de incentivar a cooperação econômica entre os seus membros.

participação nas decisões econômicas, influência política e proteção às concorrências externas.

Figura 2 – A confluência dos fluxos na formulação das políticas industriais no Brasil a partir da década de 1930.

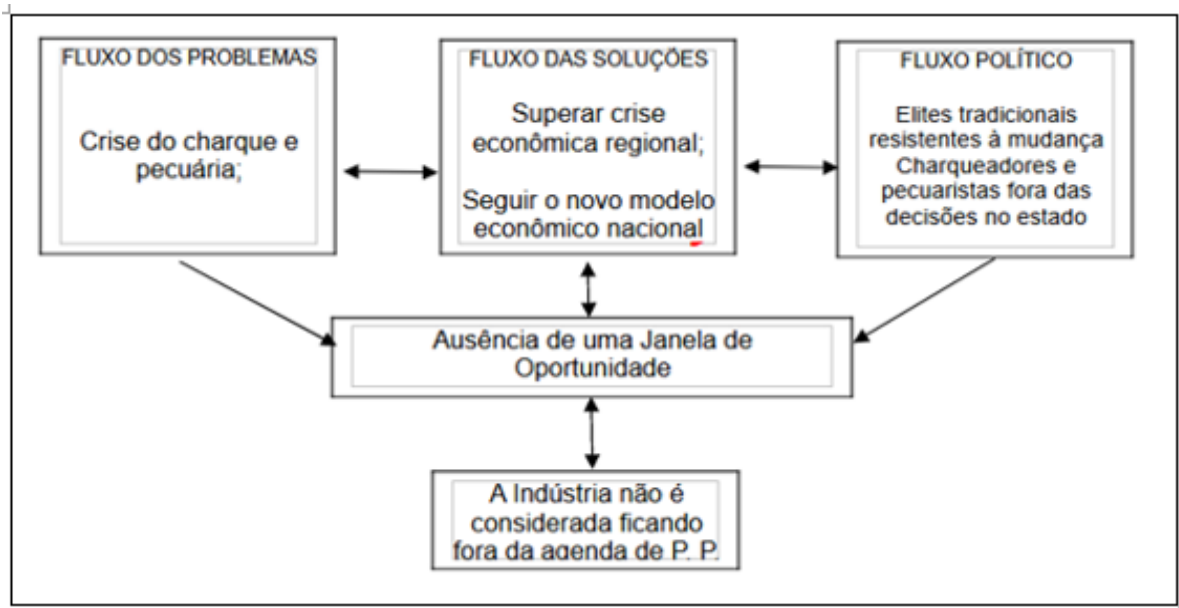


Fonte: Autor

O período descrito no quadro acima, aponta para a existência de uma agenda nacional voltada à industrialização, que ocorre a partir de uma janela de oportunidade que, de acordo com Kingdon (2011), acontece quando há a confluência dos fluxos políticos, dos problemas e das soluções.

Na região da Campanha, ao longo de toda a primeira metade do século XX, há uma reconfiguração tanto no fluxo dos problemas, pois a região deixa de ter importância como defesa de fronteira, quanto no fluxo das soluções quando emerge uma indústria com alguma diversificação. Porém no fluxo político, em se tratando das elites tradicionais de Pelotas, não se percebe uma mudança de mentalidade com reflexos no poder público do município, e assim Pelotas deixa de acompanhar o movimento nacional de industrialização. Apesar da falta de apoio local, nas décadas seguintes surgem algumas indústrias ligadas ainda ao setor primário, que se instalam na cidade devido às estratégias dos grandes grupos aos quais pertenciam e não por facilidades ou incentivos por parte das lideranças do município.

Figura 3 – Os fluxos e as políticas industriais em Pelotas a partir da década de 1930.



Fonte: Autor

Nas décadas de 1940 e 1950 algumas indústrias de grande porte se instalaram em Pelotas de acordo com Rodrigues (2016), como a Companhia Sudeste dos Produtores de Lã, no final da década de 1940, que fabricava e comercializava tecidos de lã e operou até 1990. Em 1942 o Frigorífico Anglo adquiriu as antigas instalações da Companhia Frigorífica Rio Grande, e após seis décadas de funcionamento encerrou suas atividades. A Laneira Brasileira Sociedade Anônima em 1949, instala-se em Pelotas, expande sua área comprando terrenos vizinhos chegando a 14 mil metros quadrados de área de operação, a indústria processava lãs oriundas do estado e do Uruguai, encerrando suas atividades em 2003.

Em 1944 a Cervejaria Brahma adquire o complexo da Cervejaria Haertel para a instalação de uma filial e um centro de distribuição em Pelotas, permanecendo no local até o ano de 1988. A empresa Cisa no ano de 1959, constrói um prédio para operar no ramo alimentício, mas é vendida à Fábrica Cotada, voltada à produção de massas e biscoitos, que permaneceu em funcionamento até a década de 1990 (Rodrigues, 2016).

Visando a ampliação de sua topologia a Coca Cola no ano de 1971, inaugurou sua fábrica em Pelotas e em outras cidades do interior, devido a demanda da bebida no Brasil ultrapassar a produção das unidades dos grandes

centros. Na mesma década a unidade de Pelotas é adquirida pelo grupo Vontobel, antes de propriedade do Grupo Spal, seguindo em atividade até a década de 1990 onde foi readequada para ser o centro de distribuição da empresa na região, (Grimm 2005, Juckowsky 2007).

Durante o período de reorganização e realocação do Distrito industrial em Pelotas na década de 1970 surgem grande parte das indústrias de beneficiamento de arroz, devido ao direcionamento dado à cidade para a produção de bens alimentícios. Entre os anos de 1972 e 2012 são abertas 25 indústrias de arroz na cidade e parte delas segue em operação até a atualidade (Conceição, 2015).

Em Pelotas após o fim das charqueadas, se formaram alguns núcleos industriais principalmente aqueles voltados ao ramo alimentício como as fábricas de conservas, indústrias de bebidas, unidades de processamento de carnes, engenhos de farinhas e massas e a partir da segunda metade do século XX as indústrias de arroz. De acordo com os dados extraídos dos trabalhos de, Grimm (2005), Juckowsky (2007), Conceição (2015), Rodriguez (2016) e Lopes (2019), além dos núcleos industriais que foram criados, outras manufaturas surgem a partir deste período em Pelotas como as metalúrgicas, indústrias de vestuário, produção de velas, sabões, fumos e couros.

A partir da segunda metade do século XX, Pelotas e a região Sul deixaram de avançar, com o fechamento de grande parte das indústrias de transformação primária, e por não traçar um plano político em vista de construir um caminho tecnológico e de diversificação para sua indústria. Para Kingdon (2011), este processo passa a ser melhor compreendido, quando se observa a forma na qual os participantes no processo de formulação de políticas públicas, aceitam que uma situação se trata de um problema e que merece ter atenção. Um problema pode ter mais atenção por parte das autoridades do que outros, devido aos meios que estes atores tomam conhecimento destas situações e da forma que as situações são definidas como problemas. Quanto aos meios, o autor ressalta que os indicadores são usados para identificar a magnitude de uma situação, avaliando as mudanças ocorridas. Tanto a magnitude alta, quanto as grandes modificações chamam a atenção das autoridades, aumentando as possibilidades de uma situação se tornar um problema.

O Rio Grande do Sul apresenta uma nítida desigualdade entre as regiões Norte e Sul para Tejada e Baggio (2013), enquanto a região Norte é bem diversificada e desenvolvida em termos de indústria e agropecuária, a região Sul apresenta um menor desenvolvimento nestes aspectos. A decadência da região Sul não ocorreu em todos os municípios de maneira uniforme, o município de Rio Grande que faz fronteira com Pelotas, apesar de apresentar queda de participação da indústria no PIB, no início deste século atingiu melhores níveis de industrialização, diminuindo os efeitos regionais de decadência econômica. A queda na atividade industrial destas cidades, é demonstrada no trabalho de Tejada e Baggio (2013).

Tabela 5 - Evolução da participação relativa do setor industrial no PIB de Pelotas e Rio Grande entre 1980 e 2009.

Cidades/Ano	1980	1985	1996	2000	2009
Pelotas	44,79 %	43,36 %	24,75 %	19,17 %	18,00 %
Rio Grande	59,34 %	31,74 %	30,98 %	30,91 %	29,15 %

Fonte: Tejada e Baggio (2013)

A queda de participação da indústria no PIB de Pelotas ocorrida entre os anos de 1980 e 2009, precede outro movimento de desaceleração econômica, de acordo com Conceição (2015) entre os anos de 1939 e 1970 há uma perda de participação da cidade no PIB total estadual, de 5,66 % para 3,21% enquanto Porto Alegre saltou de 21,85% para 26,36% e Caxias do Sul de 1,55% para 3,41% no período analisado. Dentre os fatores que incidiram com o movimento descendente ocorrido em Pelotas, está a expansão da indústria metal-mecânica pesada em Caxias do Sul.

Em se tratando de diversificação da produção local, a distribuição das aglomerações industriais através do comparativo das regiões do estado por COREDES, considerando as regiões com maior atividade industrial no estado do Rio Grande do Sul, apresenta a seguinte disparidade com relação ao COREDE Sul, conforme os dados da Fundação de Economia e Estatística - FEE-RS (2015).

Tabela 6 - Distribuição das aglomerações industriais nos COREDES com maior atividade industrial no RS.

COREDE	Nº de Aglomerações Industriais
Metropolitano Delta do Jacuí	16
Norte	10
Serra	27
Sul	8
Vale do Rio dos Sinos	15
Vale do Taquari	11

Fonte: FEE-RS (2015)

Dentre as dezenas de indústrias que instalaram suas plantas em Pelotas de acordo com Bach (2009), as conserveiras foram as que mais prosperaram, chegando a 61 unidades instaladas na cidade, porém a fragilidade estrutural das indústrias rurais e principalmente das menores, provocou o fechamento de quase a totalidade dos empreendimentos.

Conforme os depoimentos da época, descritos no trabalho de Bach (2009), após a instalação de grandes grupos industriais na região, ocorreu uma séria disputa envolvendo principalmente as pequenas empresas locais e artesanais da colônia com as gigantes de fora. Empresas como a Red Indian, Delrio e J. Alves Veríssimo, chegaram com um aporte tecnológico extremamente avançado, com equipamentos importados e técnicas modernas de engenharia de alimentos, já as pequenas fábricas locais sem capitais para investir e renovar seus parques fabris obsoletos e ultrapassados e sem recursos para pagar antecipadamente parte da safra ao produtor como as grandes ofereciam, começam a fechar as portas em meados de 1970 por não terem condições de competição.

Desde a década de 1960 o desgaste acirrado da relação entre o produtor e a indústria já afetava o setor, a falta de fixação de um preço mínimo pago ao produtor, desde antes do início da colheita até a entrega na fábrica, foi a motivação das divergências, quando acontece a entrada no mercado brasileiro do pêssego chileno e argentino devido à quebra das barreiras de comércio internacional através da ALALC (Associação Latino-Americana de Livre Comércio).

No período que compreende a segunda metade do século XX, devido ao cenário crítico de encerramento de empresas em Pelotas e às questões sociais e econômicas resultantes, no fluxo político, as autoridades poderiam considerar estes

eventos como problemas, formulando ideias para intervir no processo, indicando soluções. Entretanto, se na construção do que pode ser considerado como um problema, a questão da indústria não foi colocada como central nos debates, a tendência de que nada viria a acontecer neste sentido se confirmou. Para Brasil e Capella (2022), algumas ideias sobre soluções são alteradas, combinadas em novas propostas ou são descartadas eventualmente em um processo de seleção competitivo.

Alguns critérios são apontados como essenciais para a sobrevivência das ideias como a viabilidade técnica, aceitação pela comunidade de especialistas, custos toleráveis, aceitação pelo público em geral e a receptividade dos tomadores de decisão. Como apenas um pequeno conjunto de propostas emerge, para serem efetivamente consideradas pelos tomadores de decisão, e como há muitas ideias disponíveis, algumas questões são priorizadas e outras são descartadas. (Kingdom, 2011).

Na década de 1970 há uma reorganização do espaço produtivo das fábricas em Pelotas, que surgem dentro do espaço urbano da cidade. Conforme Conceição (2015), em 1973 o poder Executivo Municipal organiza as condições territoriais para a indústria, determinando uma nova área para o distrito industrial, destinando recursos públicos para a infraestrutura, visando o escoamento através do transporte rodoviário devido a acentuada decadência do transporte ferroviário e fluvial, que o antigo distrito industrial proporcionou, e à poluição ambiental principalmente do Canal de Santa Bárbara, engarrafamentos do trânsito no entorno e destruição das vias e ruas do bairro Porto.

Devido a importância que o setor da indústria de conservas alcançou em Pelotas no século XX, quando ocorre a entrada das grandes indústrias de alimentos na região, desestruturando as pequenas fábricas locais, a Prefeitura Municipal, Câmara de Vereadores e demais órgãos da cidade reúnem-se em busca de providências para tentar reverter o quadro. Conforme matéria veiculada no jornal Diário Popular em 06/11/1968, a preocupação dos órgãos públicos e demais entidades, culminou na convocação de diversas autoridades do país como Ministro e Embaixador, para debater a importação das conservas de frutas, favorecidas pela ALALC, que criou uma situação de competição desigual para o Rio Grande do Sul. As alternativas encontradas pelo poder público surtem pouco ou nenhum efeito,

para modificar o cenário de fechamento das indústrias de conservas em Pelotas a partir do final dos anos 1960, (Bach, 2009).

Já no fluxo político nacional o clima se apresentava favorável para a implementação de uma agenda de industrialização. Segundo Mendes (2014), entre os anos de 1964 a 1984, o regime militar governava o país sem pressão política de eleitores ou oposição, as políticas liberalizantes adotadas após o golpe foram rejeitadas pelos militares que decidem implantar um modelo nacionalista de desenvolvimento, com base na proteção da indústria brasileira, no planejamento econômico centralizado no Estado e com forte intervenção estatal na economia, através de interferência regulatória e criação de estatais.

O clima é um elemento do fluxo político composto pelas forças políticas organizadas, onde os grupos de pressão exercem a principal influência. De acordo com Capella (2018), a oposição ou apoio a determinada questão por parte dessas forças, indica consenso ou conflito em uma arena política. A partir da avaliação deste ambiente, os formuladores de política podem sugerir propostas se o clima for propício ou não.

Com relação às indústrias de conserva de Pelotas, os pomares empresariais implantados na década de 1970 e 1980, foram subsidiados pelo governo federal através de recursos provenientes de incentivos fiscais, somente para as áreas acima de cem hectares. Já os pequenos produtores de pêssego da região como não possuíam a quantidade mínima de hectares para serem beneficiados pelo programa, foram excluídos enquanto as grandes empresas investiram na aquisição de terras para usufruir dos benefícios fiscais (Bach, 2009).

A relação estreita entre crescimento econômico e capital social, de acordo com Bandeira (2007), pode ser analisada sob quatro dimensões: comportamento, atitudes, valores e o perfil das populações. Avaliar as instituições das diferentes regiões do Rio Grande do Sul, pode auxiliar para a compreensão das discrepâncias regionais e em específico da região Sul em relação às demais regiões do estado, expostas no presente trabalho.

Para o autor, apesar da relação entre dinamismo econômico e a dotação de capital social não ser linear, transcorre de forma dinâmica. A pesquisa descrita por Bandeira (2007), aponta para os baixos índices de participação em associações voluntárias, pequena participação em atividades políticas e para os baixos índices

de sociabilidade informal da população da região Sul, quando comparada com as regiões Norte e Nordeste do estado.

São diversos os fatores que se apresentam como determinantes para o baixo desenvolvimento da metade Sul do estado para Tejada e Baggio (2013), dentre eles são destacados o grande conservadorismo e o baixo empreendedorismo dos proprietários de terras da região, a estrutura produtiva latifundiária, uma baixa densidade demográfica, falta de integração entre os setores, mercado limitado e a inexistência de economias de aglomeração. Segundo Conceição (2015), a partir da distribuição territorial da atividade industrial, observa-se a distinta organização existente entre o Sul e o Nordeste do estado, enquanto o primeiro apresenta essa organização com base nas indústrias de grande porte e restrita a alguns ramos, na segunda a diversificação está presente na estrutura fabril.

As diferenças socioeconômicas entre as regiões, acentuadas com as crises nos anos 1980 e 1990, passa pela ordenação do setor secundário no estado, no sul ocorrerá uma perda de importância da indústria no século XX devido à falta de articulação entre a estrutura social vigente e as empresas, a uma baixa densidade demográfica, ao predomínio da economia rural das médias e grandes propriedades agropastoris e a uma fraca articulação da rede urbana. Nas regiões Norte e Nordeste, predominam os setores terciário e secundário, porém com maior valor agregado, especialmente na região Metropolitana e no eixo Porto Alegre / Caxias do Sul (Conceição, 2015).

Para Gala e Carvalho (2019), nos setores de baixa complexidade conforme ocorre a escalabilidade dos negócios verificam-se as perdas em produtividade, a concentração em atividades deste tipo no tecido produtivo, tende a diminuir tanto a produtividade agregada da economia quanto a capacidade de absorção de avanços técnicos do sistema produtivo, seja em maquinário ou no conhecimento exigido do capital humano.

As atividades com retornos crescentes de escala exibem fortes externalidades de redes e dinâmicas de aglomeração, onde quem tiver a melhor ideia ou fizer o primeiro movimento ganha posição de destaque, com tendência de atrair maior poder no mercado, aglutinando fornecedores e consumidores em sua rede de influência. Para Gala e Carvalho (2019), o papel da inovação é essencial

pois determina quem assumirá a liderança do mercado, os investimentos em pesquisa e desenvolvimento são imprescindíveis para alcançar uma vaga nesses mercados, bem como para se manterem competitivos apenas como um emulador dos líderes.

A formulação de uma agenda depende diretamente da existência de uma janela de oportunidade, que somente se dará pela confluência dos fluxos de problemas, soluções e político conforme Kingdon (2011). No fluxo dos problemas, a grande questão que predomina por mais de dois séculos na região Sul do estado e especialmente em Pelotas, é que os direcionamentos políticos e econômicos da cidade, principalmente no que tange os aspectos que tratam de indústria, sequer apresentaram uma inclinação de debate que pudesse significar uma mudança, visando um desenvolvimento pautado pela tecnologia e inovação, que servisse de base para um futuro desenvolvimento industrial, portanto essa questão nunca representou um problema para os atores políticos locais.

Como foi visto durante o percurso de construção textual deste trabalho, a região serviu a partir do início de sua ocupação como segurança de fronteira e para a exploração predatória do gado solto e disponível nos campos. Quando houve possibilidades para Pelotas se industrializar, não existia um plano de desenvolvimento em curso, pois foram os imigrantes que trouxeram consigo seus conhecimentos e aspirações, os responsáveis por criar as primeiras indústrias, voltadas aos gêneros alimentícios ou aos itens de consumo básicos de origem agropastoril.

As oscilações de mercado e as mudanças de direcionamentos políticos internos ou externos ao país, tornam o modelo econômico voltado à produção de um único item de consumo primário fragilizado. O modelo colonial com base essencialmente charqueador e o parque industrial disperso das fábricas de compotas de pêssego, provaram o quanto arriscado se torna, não haver uma diversificação produtiva para qualquer economia.

Atualmente, direcionar a cidade para se tornar um polo de produção quase exclusivo de arroz, demonstra que os atores locais talvez não percebam a falta de diversificação como um problema. Dentre os autores utilizados para compor as ideias de caráter econômico, político atrelado ao desenvolvimento, Gala e Carvalho (2019), Mazucatto (2014) e Bresser-Pereira e Gala (2010), discorrem acerca desta

conexão entre desenvolvimento e a indústria de caráter tecnológico porém diversificada, indispensável para o crescimento econômico de qualquer região.

A solução que surge das ideias dos atores que estavam envolvidos na colonização da região Sul do Rio Grande do Sul, resultou na exploração da matéria prima disponível em larga escala que foi executada por uma elite, formada tanto por militares que se envolveram nas desinteligências de fronteira em troca de pedaços de terra, quanto por “empreendedores” comerciantes oriundos de Portugal, cariocas, paulistas, mineiros e lagunenses. Estes atores viriam a oferecer uma grande “solução” fundada na atividade da produção de uma alimentação destinada a escravizados, que era operacionalizada pela própria mão de obra escravizada.

Quando a atividade das charqueadas perde o fôlego nas primeiras décadas do século XX, surgem as ideias que se transformam em “soluções” para as elites que predominavam no cenário político e exerciam o poder no estado, na tentativa de salvar os pecuaristas da ameaça dos produtores uruguaios e as charqueadas do seu término inevitável, com a chegada dos frigoríficos ao país. Desde as últimas décadas do século XIX, as charqueadas foram amparadas por uma série de soluções como a construção do porto com a finalidade de escoar a produção, criação de um banco para viabilizar empréstimos aos produtores e proteção tarifária contra a concorrência do charque platino.

Durante o período que se observa o fechamento das indústrias de conservas em Pelotas da década de 1960 em diante, as ideias que não se materializaram em soluções, surgiram com o intuito de socorrer as empresas que resistiram à entrada no mercado nacional das grandes indústrias de alimentos, com a tentativa em vão de chamar a atenção das autoridades federais para a situação. A mudança do distrito industrial da área do porto para uma região fora da cidade, amenizou o processo de degradação do entorno da região portuária mas não serviu como um atrativo para que indústrias diversas viessem a se instalar no novo distrito industrial, mas sim para que algumas poucas empresas voltadas ao beneficiamento de arroz e de conservas ocupassem alguns terrenos no local.

Com relação ao fluxo político, este será certamente estruturado por uma elite política absolutamente comprometida e convencida que os problemas e as soluções representam os seus próprios interesses econômicos, e agirá de forma

veemente para manter esse status quo. O cenário de estagnação econômica provocado pelo declínio das charqueadas, foi insuficiente para que as lideranças locais compreendessem o momento como apropriado, para se pensar em uma agenda de políticas industriais, como estava sendo articulado pelos governos do estado e central no início do século XX. A falta de percepção dos atores políticos locais, de considerar que o problema talvez resida na persistência pela continuidade do modelo de monocultura charqueador e criatório, posteriormente pela sobrevivência das fábricas de conservas, se reflete na falta de apoio à industrialização diversa no fluxo político em Pelotas.

Apesar de haver um período de expansão da atividade industrial em Pelotas e na região, isso se dará em virtude da chegada na cidade dos imigrantes europeus ou pelo deslocamento estratégico de grandes grupos para a cidade, e não por se verificar a existência de uma política voltada à industrialização em curso. A divergência política exposta pela Revolução, leva a refletir se estes acontecimentos podem ter contribuído para o descaso com a temática da indústria, tanto por parte dos atores influentes da região Sul, quanto por parte do grupo político vitorioso na Revolução, em relação à cidade e a Campanha. As disparidades regionais entre as metades Sul e Norte do estado, que são decorrentes dentre outros fatores à baixa industrialização da região Sul, são identificadas nos trabalhos de Arendt e Cario (2006), Rocha (2017), Tejada e Baggio (2013).

Desta primeira etapa de análise de dados, pode-se concluir que não houve em momento algum da história da cidade, uma agenda de política pública de desenvolvimento pautado pela indústria, por não serem percebidos indícios de confluência dos fluxos descritos através do Modelo dos Múltiplos Fluxos proposto por Kingdon (2011). Não havendo essa convergência, a materialização de uma janela de política pública é impossibilitada pois, para os grupos dominantes locais o problema não se tratava da ausência de indústrias, as soluções deveriam contemplar os interesses dos mesmos e o fluxo político deveria atuar para a manutenção do modelo econômico predominante.

5.3 Percepções sobre políticas industriais em Pelotas

A etapa de análise dos dados primários, que consistem nas respostas dadas pelos entrevistados às perguntas contidas no roteiro de entrevista, está subdividida em três tópicos que são: Perfil do entrevistado e seu envolvimento com a cidade; Percepções sobre desenvolvimento e a cidade de Pelotas; A indústria como agenda de política pública em Pelotas. No segundo tópico, apesar do direcionamento que trata de desenvolvimento nas questões, algumas falas podem ser analisadas segundo os fluxos de Kingdon e serão destacadas.

Neste último tópico, estão contidos os questionamentos relacionados ao objetivo da pesquisa, de analisar a indústria enquanto questão na agenda governamental do município de Pelotas a partir das percepções das lideranças políticas, empresariais e de entidades representativas do município, com vistas a elaborar um plano de ação que possibilite a inserção da indústria como política pública de desenvolvimento local e regional. As questões foram agrupadas com base no Modelo dos Múltiplos Fluxos, proposto por Kingdon (2011), em fluxo dos problemas, fluxo das soluções e fluxo político.

5.3.1 Perfil do entrevistado e seu envolvimento com a cidade

No tópico inicial das entrevistas, os respondentes se apresentam e são instigados a relatar sobre suas trajetórias individuais, as duas primeiras perguntas têm o papel de atribuir um aspecto menos formal, introduzindo o diálogo entre o pesquisador e os entrevistados, preparando o terreno para as questões fundamentais da pesquisa, que as próximas etapas do roteiro semiestruturado contemplam.

Os entrevistados falam primeiramente sobre sua história e envolvimento com a cidade de Pelotas. Com exceção de um dos respondentes que mudou ainda jovem para a cidade, todos os outros nasceram em Pelotas. As idades dos entrevistados variam entre 43 e 62 anos e a grande maioria com mais de 50 anos de idade. Quanto às formações, cinco possuem ensino superior completo e pós-graduação, dos outros dois entrevistados, um possui formação técnica e o outro ensino médio completo. As formações dos entrevistados são: Técnico em Eletromecânica, Metalurgia, Engenharia Civil, Agronomia, Matemática e dois formados em Administração.

Ainda dentro da etapa que trata da trajetória individual e atuação profissional dos entrevistados na cidade de Pelotas, é solicitado aos mesmos que falem um pouco sobre sua trajetória profissional e sua atuação e com quais temas têm se envolvido ao longo de sua atuação na cidade de Pelotas. A maioria exerce funções duplas, os entrevistados 01 e 02 possuem vínculo de trabalho com indústrias e atuam como presidentes sindicais. Os entrevistados 05 e 07 atuam como vereadores na cidade, bem como na política partidária e sindical, os respondentes 03 e 04 atuam como empresários industriais e acumulam as funções de diretoria em entidades representativas da indústria e construção em Pelotas, e o entrevistado 06 é empresário e atuou na federação da indústria no estado do Mato Grosso do Sul.

Quanto aos temas que os entrevistados têm se envolvido em suas atuações, foram citados a educação, atividade empresarial, movimento sindical, mundo do trabalho, representação setorial, política, economia, comunicação e questões sociais. O tema da indústria é citado, e está diretamente relacionado ao trabalho ou a atuação representativa de cinco dos entrevistados, já os dois vereadores que trabalham com outras pautas na câmara municipal, consideram o tema da indústria como fundamental.

5.3.2 Percepções sobre desenvolvimento e a cidade de Pelotas

O segundo tópico do roteiro de entrevista, trata das percepções dos entrevistados sobre desenvolvimento e com relação a Pelotas, quando são questionados sobre o que seria um município desenvolvido na análise dos mesmos e qual a avaliação quanto ao desenvolvimento de Pelotas atualmente. De um modo geral as falas transmitem a ideia de que um município desenvolvido deve trabalhar em um conjunto de medidas que partem prioritariamente do poder público para favorecer o desenvolvimento, resultando em uma cidade que oferece boas condições de vida para seus moradores.

Através das falas dos entrevistados, para que uma cidade possa ser considerada como desenvolvida, aspectos positivos ou qualidades relacionados às boas condições ofertadas aos seus moradores são necessárias como o acesso à moradia digna, saúde e educação de qualidade, boa estrutura viária, de transporte,

de saneamento básico e de iluminação, assistência social eficiente, segurança pública, oferta de emprego, salários compatíveis com o tipo de trabalho, incentivos ao turismo, agronegócio, indústria e comércio na mesma medida. Para o Entrevistado 02, a ideia de desenvolvimento através das atividades econômicas deve se estender a todas, em conjunto.

[...] para desenvolver uma região é necessário desenvolver algumas áreas e não uma área específica, não é o comércio, não é a metalurgia, não é o setor de alimentação, não é a agricultura. É um conjunto de medidas que teriam no meu ponto de vista que acontecer, para que a gente fosse um município desenvolvido (Entrevistado 02).

Outros aspectos positivos ou qualidades que um município deve apresentar para ser considerado desenvolvido extraídos das falas dos respondentes são a saúde financeira, aspectos tributários favoráveis e ter pessoas com conhecimento técnico nas áreas fundamentais da administração pública. Do mesmo modo são citados o acesso à cultura, oferta de insumos, tecnologia e conhecimentos para o avanço das atividades econômicas locais. Para o Entrevistado 07, a qualidade de vida que um município deve proporcionar se estende além das condições básicas, devendo prover aos seus cidadãos a cultura, proporcionando dignidade.

[...] um município desenvolvido é um município que dá qualidade de vida para as pessoas que moram nele, que tu tenhas trabalho digno, que tu tenha condições de acessar a saúde dignamente, que tu tenhas segurança e que tu possas ter uma vida plena, e não é só comida é comida diversão e arte (Entrevistado 07).

Discorrendo acerca da abordagem sobre o desenvolvimento de Pelotas no momento atual, seis dos entrevistados consideram que o município não é desenvolvido, tem baixos índices de desenvolvimento ou está distante desta condição, devido à ausência das qualidades por eles citadas como necessárias para que uma cidade possa ser considerada como desenvolvida.

A percepção dos respondentes, do que seriam os problemas que impedem Pelotas de ser considerada como uma cidade desenvolvida, apesar de representarem necessidades básicas de uma população, são questões variadas e numerosas que muitas vezes acabam em sua maioria sendo desconsideradas pelos formuladores de políticas, que por sua vez podem estar dedicados a outras pautas de menor importância. Conforme o Entrevistado 05, Pelotas apresenta um baixo nível de desenvolvimento, principalmente quando comparada às cidades da Serra e de outras regiões do estado do Rio Grande do Sul.

Na verdade a gente vive uma cidade do atraso, coloco isso como um conceito, com um nível baixo de desenvolvimento, e quando a gente sai para ter o exemplo... Na Serra e em algumas regiões do estado do Rio Grande do Sul tu vais ver outra dinâmica com relação a essas questões que nós estamos falando, de serviços públicos, de saúde, de educação de pavimentação de iluminação [...] (Entrevistado 05).

Em suas considerações sobre Pelotas, os entrevistados discorrem sobre outras situações negativas que segundo os mesmos, necessitam ser consideradas e solucionadas para que se possa almejar o desenvolvimento, que são as péssimas condições de moradia, ineficiência do transporte público, ausência de políticas públicas eficientes e a fragilidade da assistência social. Igualmente são consideradas como questões impeditivas ao desenvolvimento da cidade a precariedade do sistema de saúde e das escolas, a concentração de renda, o desemprego e os baixos salários. Para o Entrevistado 01, a concentração de renda em Pelotas é um problema de caráter histórico.

Temos esse problema sério de saúde, um sistema de assistência social que é extremamente ineficiente da parte do poder público, e temos uma situação econômica também no nosso município muito ruim, uma concentração de renda que vem dos tempos.. de herança lá dos tempos da escravidão, onde uns tinham tudo e uns que não tinham nem a liberdade, não tinham nem direito a vida, e se passaram cento e poucos

anos e isso está incrustado na elite econômica do nosso município [...] (Entrevistado 01).

Dentre os fatores citados pelos entrevistados que impedem Pelotas de se desenvolver estão a extinção de diversos setores econômicos, a falta de incentivos ao turismo, as más condições de saneamento e infraestrutura, ao déficit de industrialização, a ausência de políticas visando minimizar os impactos logísticos devido à distância dos grandes centros consumidores e a falta de amparo fiscal e tributário. Conforme o Entrevistado 04, a questão logística e fiscal nacional, são determinantes para que Pelotas se encontre na situação atual.

[...] uma ideia de como desenvolver uma região que logisticamente está afastada do centro consumidor e também ter todo um amparo fiscal, porque nós temos aqui uma situação que depende muito da questão fiscal, eu vejo o Brasil hoje domesticamente falando para quem trabalha com o consumo interno como um país gigantesco, que depende muito da logística (Entrevistado 04)

Discorrendo sobre desenvolvimento e a respeito da ausência de políticas para o crescimento econômico de Pelotas, o Entrevistado 05 destaca a importância de exercer a escolha das pessoas capacitadas para conduzir esse processo, através do voto. Para ele, a aposta do poder público em setores que não representam uma vocação da região, sem qualquer ligação com a cultura ou geografia locais e a partir da isenção de impostos, pode ser uma forma equivocada de estabelecer as diretrizes econômicas da região.

[...] a gente vive numa região e numa cidade e aí a gente está especificando, onde a gente tem um elemento de grande atraso que tem uma relação importante com o tema da economia da região com a aposta de setores políticos em um tipo de atividade econômica que me parece não exatamente uma vocação da região, com um discurso político que em regra

está vinculado com a atração de grandes empresas seja de que setor for (Entrevistado 05).

Outros fatores citados pelos entrevistados, que cooperam para o baixo desenvolvimento da cidade, são as poucas propostas e reflexões sobre o desenvolvimento local, falta de aperfeiçoamento da mão de obra, de tecnologias e de insumos, falta de integração com a academia e com instituições técnicas, o descaso com os professores do município e a insegurança. Quanto às questões relacionadas à falta de desenvolvimento tecnológico, da mão de obra e de insumos, o Entrevistado 06 relaciona a dificuldade encontrada pelos empreendedores locais, para manterem algumas atividades em funcionamento, devido à necessidade de trazer de fora itens necessários para a execução de determinadas demandas.

Pelotas não desenvolve nada, não tem uma aplicabilidade de ponta que foi desenvolvida aqui a não ser as que foram trazidas de fora, não tem aperfeiçoamento de nada aqui, nem de mão de obra, nem de insumos, nem de tecnologia e nem de materiais [...] (Entrevistado 06).

Em suas respostas para esta questão, o Entrevistado 03 evitou se posicionar quanto a considerar Pelotas como uma cidade desenvolvida ou não. Destaca alguns argumentos positivos quanto à cidade, como a recuperação dos índices de criminalidade e que a cidade havia melhorado em alguns aspectos nos últimos anos.

A gente tem que citar pontos positivos também, mas existem outros pontos em que a gente ainda deve melhorar, que é na parte de saneamento na parte de infraestrutura de nossa cidade, eu acho que ela é muito carente dessa parte principalmente de saneamento básico (Entrevistado 03).

Nesta primeira fase do diálogo, que traz o desenvolvimento em primeiro plano, os respondentes apontam algumas questões que poderiam ser tratadas como problemas pelos formuladores de políticas em Pelotas. Os aspectos que

deveriam ser solucionados, para que Pelotas tenha condições de se desenvolver são variados, e passam por questões estruturais, sociais e econômicas que para os entrevistados poderiam ser consideradas, porém outras questões chamam mais a atenção e avançam à agenda de políticas públicas local.

O roteiro de entrevistas segue tratando de desenvolvimento, agora com foco em captar a opinião dos respondentes sobre quais grupos de pessoas ou empresas deveriam conduzir o desenvolvimento do município. Se os grupos locais deveriam ser os responsáveis ou acreditariam não haver problema, se pessoas ou empresas de outros lugares ocupassem esse espaço.

No decorrer das respostas para esta questão, os entrevistados 01, 02, 03, 05 e 07 afirmam que o poder público é quem deve conduzir o processo de desenvolvimento local, em busca de espaços, recursos e facilitação e citam alguns exemplos, porém deveria haver vontade política para tal. O trecho da fala do Entrevistado 07, exprime a ideia de quem deve conduzir o desenvolvimento na cidade.

Eu sou uma pessoa política e acho que todos somos, mas eu acredito na política, então eu acho que quem deve capitanear essa questão ou conduzir a questão do desenvolvimento de uma cidade é o governo que foi eleito pelo povo para isso (Entrevistado 07)

Do total de respondentes, seis se posicionaram a favor da entrada ou de condução do desenvolvimento por empresas e pessoas externas, porém as falas expressam que alguns critérios devem ser considerados, para que se permita a instalação e operação na cidade como: serem estratégicas e que tragam benefícios para a região, que atuem de forma ética e conectadas com as características regionais, como se percebe na fala do Entrevistado 05.

[...] eu não considero que o agente externo por ser externo ele é um problema, mas ele tem que ser um agente externo que apresente soluções, propostas que estejam vinculados com aquilo que a gente tem de características regionais porque

senão a tendência de isso não funcionar é grande (Entrevistado 05).

Os entrevistados ressaltam que a estrutura local deve ser qualificada para facilitar o escoamento da produção das empresas, sejam elas externas ou locais. Para o Entrevistado 04, ocorrendo a entrada de grandes grupos, as empresas locais não podem ser deixadas de lado e sim fomentadas para aumentarem sua capacidade de produção.

Com relação a pessoas que são da região, elas teriam que ser fomentadas em aumentar a sua capacidade de produção, e não ser deixadas de lado, então eu parto da ideia de que na medida que tem esse grande encontro e isso se prosperar, a gente vai ter aí dentro de Pelotas alguns segmentos, por exemplo hoje eu vejo o parque tecnológico... a gente vê que ali é uma indústria que está se formando (Entrevistado 04).

Dentre os respondentes que acreditam no potencial local das pessoas e empresas, Entrevistado 02 afirma que na região existem pessoas com capacidade para desenvolver a cidade, porém alega que não percebe vontade política por parte do poder público municipal. O desenvolvimento de empresas centradas na cidade, segundo o Entrevistado 01 é importante, devido às oscilações políticas e de mercado que as grandes empresas estão sujeitas, e alerta para os riscos da dependência exclusiva de empreendimentos de origem externa à região.

[...] 10 anos atrás Rio Grande tinha 25 mil pessoas trabalhando no porto, dezenas de ônibus saiam daqui da nossa cidade para trabalhar lá... Então não tem problema nenhum, mas eu acho que o desenvolvimento centrado na cidade é importante porque corre-se o risco de acontecer o que aconteceu, trocou o governo, trocaram as diretrizes políticas e fecharam simplesmente as empresas e o pessoal que se vire, então se tu tens empresas e principalmente indústrias, que tem a raiz aqui em nossa cidade é importante (Entrevistado 01).

Quando os entrevistados são questionados sobre qual o caminho imaginam ou idealizam que Pelotas poderia trilhar rumo ao desenvolvimento, ou qual seria a “mola propulsora” para o crescimento econômico da cidade, com base nos dados que representam o PIB per capita e nas diferenças entre as metades Sul e Norte do estado, os respondentes divergem em suas ideias, apresentando diferentes possibilidades para esta questão. Os entrevistados 02, 04 e 05, ressaltam que a agroindústria e o agronegócio devem ser considerados importantes, conforme argumenta o Entrevistado 02, a agricultura sustentável e saudável pode ser um ponto inicial de desenvolvimento local, devido às condições territoriais do município e a demanda crescente do setor, para então posteriormente desenvolver a indústria, o turismo e o comércio.

Eu acho que a agricultura é sempre um bom começo, eu acho que a cidade tem espaço territorial considerável para investir nesse setor, é um mercado que tem uma demanda crescente, produzir comida saudável hoje eu acho que seria um grande passo que o poder público poderia dar nesse sentido de incentivar as pessoas a produzir (Entrevistado 02).

A aposta para fomentar o desenvolvimento conforme o Entrevistado 05 pode estar nas tradições da cidade, na atividade da zona rural, na agroindústria, na cultura gastronômica local, no turismo e em setores que conectam a tecnologia ao meio ambiente, mas também não descarta a aposta em outros setores devido à diversificação que pode ser proporcionada por eles. Para o respondente, algumas atividades econômicas que já vem sendo desenvolvidas em Pelotas podem ser fomentadas, com vistas a explorar melhor o potencial das mesmas.

Nós temos aqui e estamos falando de um elemento agroindústria e estamos falando de um elemento cultura, gastronomia, turismo eu acho que isso é uma potência... eu acho que se desenvolveu um pouco, a agricultura, a produção da fruticultura, da horticultura, de grãos, então tem produção de alimentos característicos da região forte, agricultores

experientes, produção ecológica, tudo isso nós temos aqui com um nível de robustez interessante inclusive em relação a outras regiões [...] (Entrevistado 05).

O desenvolvimento da indústria em paralelo ao do parque tecnológico seria um caminho imprescindível para o Entrevistado 03. Afirma que o grande desafio da cidade é promover o encontro dos atores políticos e demais lideranças buscando esse fim, e que Pelotas tem uma carência industrial e tecnológica, afirmando ainda, que enxerga o setor de agronegócios como um grande potencial da região. Dentre as possibilidades ou caminhos para o desenvolvimento da cidade, citadas nas falas dos respondentes, a industrialização é apontada como alternativa para os entrevistados 03, 04 e 07, que sustentam argumentos complementares. Assim como o Entrevistado 5 havia dito, o Entrevistado 07 acredita que apostar em um parque fabril voltado às vocações regionais pode ser uma alternativa factível.

Acho que um dos problemas desses números ou consequência desses números, são as atividades que a gente desenvolve prioritariamente aqui que são o setor terciário, o comércio e os serviços. Nós temos também o agronegócio mas o agronegócio é muito concentrador de renda, também tem a construção civil que também concentra, não tanto mas concentra, e acho que esses números são consequência disso, penso que um caminho seria e acho que todo mundo sabe disso em tese, que seria a indústria, e a indústria com a vocação que a gente tem para cá (Entrevistado 07).

A falta de uma integração das universidades e instituições de ensino técnico, com as questões voltadas para as atividades econômicas de Pelotas, é uma barreira para o desenvolvimento da cidade e da região, e que este seria o ponto a ser debatido segundo o Entrevistado 06. De acordo com o respondente, a mão de obra que é qualificada através das instituições técnicas e universidades, não é aproveitada na região, e que a cidade tem formação de capital humano para auxiliar neste impulsionamento econômico local. Para o Entrevistado 01 a má distribuição

de renda do município, derivada da concentração principalmente de imóveis, é um entrave para o crescimento econômico.

Tem que distribuir renda, a cidade não é uma cidade pobre, olha o que está sendo construído de prédios fabulosos, e tem milhares de salas de apartamentos que estão novinhos, estão comprados e estão fechados, é dinheiro estocado, e esse dinheiro tinha que estar circulando, dinheiro circulando gera riqueza... Então nós teríamos que ter aqui um IPTU progressivo, ter meios de fazer com que essa riqueza que está na cidade circule que ela vá para o investimento que vá para a produção [...] (Entrevistado 01).

Há a necessidade de destravar os gargalos logísticos e fiscais para facilitar a indústria de exportação para o Entrevistado 04. A proximidade com o Porto de Rio Grande pode ser um caminho para que a produção local seja escoada para o resto do país e exterior. Quanto ao fato de Pelotas estar mal posicionada no estado com relação ao PIB per capita, ressalta que os dados relativos à baixa criminalidade deveriam ser divulgados, para que as pessoas possam pensar em mudar para uma cidade segura.

Quanto às alternativas, que são recorrentes nas considerações dos entrevistados, são citadas as melhorias estruturais e viárias da cidade para facilitar o escoamento da produção, bem como a criação de um modelo de impostos que favoreça a distribuição de renda. Fomentar as empresas locais, o agronegócio, o turismo e a gastronomia são consideradas como um passo inicial para o desenvolvimento da cidade e a ideia de desenvolver o parque tecnológico em paralelo com a indústria igualmente está dentre as respostas. Como as alternativas são diversas, apesar de que a industrialização está presente nas falas dos respondentes, a solução para três deles neste ponto da conversa, está mais próxima de um caminho que busque o desenvolvimento na expansão do agronegócio e da agroindústria.

A sequência do primeiro eixo do roteiro de entrevista, busca extrair a opinião dos entrevistados quanto ao papel da gestão pública e do setor privado, na promoção do desenvolvimento local. Como nas respostas para a questão anterior,

cinco dos entrevistados apontam que o poder público é o responsável por pensar e oportunizar o desenvolvimento local, e novamente nas falas dos respondentes para esta questão, observa-se uma reafirmação de que a gestão pública deve ser proponente dos caminhos para traçar o desenvolvimento, E que se faz necessário um diálogo com o setor privado.

A gestão pública deve ser o motor do desenvolvimento, pois não se pode esperar muito do setor privado, na opinião do Entrevistado 01. Já o Entrevistado 02 manifesta receio com o setor privado, alegando que os objetivos das grandes empresas não deixam espaço para os projetos, que visam incentivar os pequenos empreendimentos.

Tenho um pé atrás com o setor privado por conta do que significa, o privado tem um único objetivo e não adianta, quando parte do princípio que o privado só quer ganhar dinheiro... esse é o primeiro degrau da escada, e partindo do dinheiro começa mal, começa meio capenga qualquer que seja o projeto (Entrevistado 02).

Uma das soluções seria um grande fórum envolvendo os governos estadual, federal e municipal e uma maior representação de deputados, poderia facilitar o caminho para o desenvolvimento de acordo com o Entrevistado 04. Para o Entrevistado 06, o Estado tem o papel de captação, gestão e aplicação adequada de recursos, objetivando fomentar o crescimento econômico, e na opinião do Entrevistado 07, o papel da gestão pública é de pensar as vocações e as potencialidades do município para desenvolvê-lo, considerando como secundário o papel do setor privado.

Olha, eu acho que o papel da gestão pública é pensar, é ver as vocações do município, pensar em cima disso, quais as potencialidades e de que forma a gente pode desenvolver a cidade, não que o setor privado não tenha um papel, pois tem, mas o papel do setor privado é secundário [...] (Entrevistado 07).

Da totalidade dos respondentes, apenas o Entrevistado 03 acredita que tanto o poder público quanto iniciativa privada, tem papéis equivalentes em busca do desenvolvimento local, e que somente através da reunião e do entendimento das carências de ambos, poderia se chegar a um denominador e conseguir evoluir. Para o Entrevistado 05, os exemplos exitosos de intervenção do Estado no mercado, que outras localidades ao redor do mundo experimentaram, evidenciam a importância do poder público ser o protagonista e regulador das ações em prol do desenvolvimento.

[...] os exemplos estão aos montes de quanto o Estado necessita intervir na economia, o quanto ele salva empresas do setor privado, de crises absurdas que ele vive, e o quanto ele foi ator em processos que são hoje referência mundial, vai lá ver o Vale do Silício na Califórnia e estudar a história de qual é o papel do estado na política pública, para que o Vale do Silício se transformasse naquilo que ele é hoje, é fundamental, sem o estado tu não explica o vale do silício (Entrevistado 05).

As falas dos entrevistados indicam que o poder público tem o dever de intervir ativamente na economia local, apontando os caminhos para facilitar o desenvolvimento econômico e como proponente das ideias. Esta percepção de que o fluxo político no poder público municipal, deveria estar direcionado a buscar soluções, para enfrentar a situação de baixo ou pouco desenvolvimento que os mesmos identificam em Pelotas, pode indicar que a gestão pública do município pode não perceber como problemas, tanto as questões que os entrevistados pontuam como impeditivas ao desenvolvimento da cidade, quanto as causas da disparidade econômica de Pelotas no contexto estadual.

5.3.3 A indústria enquanto agenda de política pública em Pelotas

O roteiro de entrevista chega à etapa principal da análise dos dados primários e, a partir deste tópico é dedicado às perguntas que estão relacionadas ao objetivo da pesquisa, que trata de analisar a indústria enquanto questão na

agenda governamental do município de Pelotas, a partir das percepções das lideranças políticas, empresariais e de entidades representativas do município.

As perguntas que seguem, foram agrupadas no roteiro conforme o Modelo dos Múltiplos Fluxos. De acordo com Brasil e Capella (2022), o modelo de Kingdon representa uma das mais poderosas ferramentas analíticas de políticas públicas nos dias atuais. Para os autores a ideia central é amplamente conhecida, a combinação entre problemas, soluções e políticas resultam em políticas públicas, estes elementos são conjugados por um empreendedor de políticas, um ator específico que se utiliza das janelas de oportunidades que se caracterizam por serem momentos propícios para a mudança.

Fluxo dos Problemas

Para Kingdon (2011), para que uma questão seja reconhecida como um problema e passe a ocupar a agenda governamental, já que as pessoas não conseguem dar atenção a todas as questões que surgem a todo tempo, se faz necessário diferenciar um problema de uma condição. Para o autor, uma condição pode ser uma situação social perceptível, podendo porém não despertar atenção dos formuladores de políticas em determinados momentos. Estes mesmos formuladores podem acreditar que outras situações merecem mais da sua atenção, e então considerá-las como um problema.

A pesquisa documental e bibliográfica sobre a indústria de Pelotas que compõe este trabalho, indica que o durante o século passado, Pelotas contava com indústrias ligadas ao setor primário como as conservas, bebidas, tecidos e frigoríficos, que aos poucos encerraram atividades ou mudaram para outros centros, portanto esta questão solicita ao respondente a falar-nos sobre o que entende sobre estes eventos.

A distância de Pelotas para os grandes centros pode ter sido um problema determinante para o fechamento de grande parte das indústrias para os Entrevistados 01 e 04. Este fator deverá seguir influenciando nos resultados das empresas locais e contribuindo com os índices econômicos da cidade segundo o Entrevistado 01.

Nós temos um problema também que nós estamos muito longe dos centros consumidores, e isso sempre vai atrapalhar o nosso desenvolvimento econômico, é um fator geográfico imutável e Pelotas vai continuar estando sempre a mil e tantos quilômetros do maior centro consumidor do país que é São Paulo, esse é um problema que nos afeta [...] (Entrevistado 01).

A geografia da região Sul do Rio Grande do Sul torna-se um entrave para o crescimento econômico de Pelotas, devido aos grandes custos logísticos de escoamento da produção das indústrias locais para o Entrevistado 04. Relata sua experiência pessoal com um empreendimento que teve sua continuidade interrompida, por consequência das barreiras impostas pela condição logística local.

[...] a gente teve uma empresa, uma indústria de um material que era pra ser trabalhado nos grandes centros e me deparei com a questão logística, eu não tinha como entregar, eu tinha custo para entregar e estava fora do centro comercial então esse entrave fez com que muitas indústrias saíssem da região (Entrevistado 04).

Ainda retratando os problemas que atingiram as indústrias de conservas em Pelotas, provocando o fechamento das mesmas, com relação a produção de compotas de pêssego que era a principal fruta beneficiada, o Entrevistado 01 relata que no período em que trabalhou nas indústrias de conservas, os processos eram manuais em dezenas destas manufaturas. Quando a mecanização chegou para uma parte destas empresas, e o consumo da compota não aumentou na proporção em que a população cresceu, o volume produzido em número de latas seguiu no mesmo patamar, e o desemprego foi o resultado deste balanço.

[...] tinham dezenas de indústrias que empregavam muita gente mas era tudo sempre manual e quando eu comecei a trabalhar na Cicasul, já tudo era mecanizado o

descaroçamento do pêssego por exemplo era mecanizado, mas aí eu fui trabalhar na indústria Almeida que era perto de onde eu morava que descaroçava o pêssego com descaroçador manual, tipo uma faquinha torta na ponta... evidente que aquilo ocupava uma imensidão de mão de obra (Entrevistado 01).

O problema se deu segundo o Entrevistado 07, quando as pequenas indústrias da região foram extintas ou “engolidas” pelas grandes marcas, ressaltando a existência de uma guerra fiscal no país e que determinadas empresas se estabelecem nas localidades, usufruindo dos benefícios ofertados durante o tempo que julgam necessário, e se retiram da região. Da mesma forma o Entrevistado 02, alega que os incentivos fiscais serviram tanto para trazer essas grandes indústrias para a cidade, como para que deixassem a região quando estes incentivos acabaram.

[...] pelo que eu sei é que esse setor privado veio para explorar mais uma vez a nossa região Sul, trouxe algum desenvolvimento com a mão de obra que gerou? Trouxe e sempre traz, não tem como não ser assim, mas veio com alguns incentivos que quando terminaram, para esses empresários que não eram da cidade, que eram do centro do país, para eles foi melhor deixar tudo que construíram aqui e ir embora (Entrevistado 02).

Assim como os entrevistados 07 e 02, o Entrevistado 05 considera que os incentivos e isenções fiscais não representam uma solução, como uma forma efetiva de atração de indústrias ou de outros tipos de empresas para a cidade. Para ele, a política deve fazer um balanço, consultando a produção da academia para que se possa pensar em um outro caminho de desenvolvimento, e ainda discorre sobre os impactos deste problema enquanto tema dos debates políticos em Pelotas.

[...] essa análise eu acho que é mal feita no debate político da cidade, sobre a queda, ou o fechamento de ciclo ou quase fechamento de ciclo em relação a esse momento da economia, e isso nos traz impactos profundos para aquilo que se propõe na política e aquilo que as pessoas acreditam que deva acontecer no futuro (Entrevistado 05).

O empreendedor local que pretende investir na cidade enfrenta obstáculos difíceis, que vão desde a falta de incentivos até a inexistência de áreas apropriadas para instalação de uma indústria conforme o Entrevistado 06. Segundo o mesmo, Pelotas deveria contar com uma segunda área, que havia sido criada como distrito industrial da cidade, no bairro Sanga Funda, que se estabeleceu no entorno da atividade das olarias.

Olha o que é o nosso segundo distrito industrial, a Sanga Funda, vai olhar hoje a Sanga Funda está tomada de terrenos de posse porque as pessoas não podem ter escritura porque é um distrito industrial, as indústrias que lá atuam não estão nem perto de serem indústrias de ponta, são rudimentares, atrasadíssimas [...] (Entrevistado 06).

Quanto às demais atividades que encerraram as atividades em Pelotas, os entrevistados 01 e 02 citam os frigoríficos e as indústrias de tecidos derivados de lã, que embora com um menor número de empresas, em relação às indústrias de conserva na cidade, movimentavam a economia local com a geração de empregos. O Entrevistado 01 cita a escassez da matéria prima no caso das indústrias têxteis, devido à diminuição das criações de ovelha na região. Quanto ao fechamento dos frigoríficos e de outros empreendimentos em Pelotas, o Entrevistado 02 também relaciona as dificuldades das empresas na obtenção de matéria prima na região e a opção dos empresários por deixarem a cidade em busca de outras oportunidades de mercado.

[...] tem um outro conjunto de coisas que esses empresários demandam que é a matéria prima, que eram as coisas que a

gente produzia na nossa região que por alguma questão ou outra as pessoas pararam de produzir a não ser o setor da carne que essa foi uma opção os grandes frigoríficos foram embora por conta de não quererem mais explorar a região (Entrevistado 02).

Ao se referirem às principais atividades econômicas da cidade na atualidade, o Entrevistado 01 salienta o papel de contribuição da educação técnica e superior de Pelotas para o desenvolvimento de outras regiões e das estatais nacionais, uma vez que os serviços são a maior atividade econômica da cidade e a educação está incluída na categoria dos serviços.

E então saímos de uma atividade econômica mais voltada para a indústria e migramos para comércio e serviços. Agora eu não vejo problemas de a gente ser prestador de serviços também, principalmente na questão da educação, nós estamos dando uma contribuição enorme ao país... o que seria da Petrobras sem os técnicos da Escola Técnica, da Copel do Paraná [...] (Entrevistado 01).

Quanto ao comércio que representa a segunda maior atividade econômica da cidade, o Entrevistado 06 salienta que esta forma que está estruturada a economia de Pelotas, com base na economia mercantilista, vai de encontro ao desenvolvimento que vivenciou em outras cidades que trabalhou, onde as indústrias movimentam efetivamente a economia devido à geração de empregos e de renda mais elevada.

Pelotas está ficando sempre atrasado, cada vez mais gente morando, cada vez mais saturando esgotos, cada vez mais as vias estão ficando truncadas e aí cresce um mercado aqui, um mercado ali como se isso fosse um grande evento, é uma veia comerciária, mercantilista, de troca e não de transformação [...] (Entrevistado 06).

Quanto ao fechamento das indústrias em Pelotas na referida época, na opinião do Entrevistado 03, o poder público teria a obrigação de interceder, buscando socorrer as mesmas. Afirmar que apesar do encerramento da atividade de empresas na cidade, algumas sobreviveram por terem se reinventado e seguem operando.

[...] talvez se na época houvesse uma política de recuperação ou te tentar realmente ver o que está acontecendo e quais são os movimentos que estão acontecendo, e estavam fazendo essas empresas fecharem, poderia ter se salvado muita empresa. Pra não dizer que todas foram, existem ainda algumas indústrias que seguem muito fortes ainda na cidade que conseguiram se reinventar, conseguiram atuar e seguem atuando até hoje (Entrevistado 03).

Com relação às discussões sobre o desenvolvimento da cidade, o próximo questionamento voltado ao fluxo dos problemas, direcionado aos entrevistados, buscou a avaliação dos mesmos quanto a indústria, ou a necessidade de Pelotas ter um parque industrial mais desenvolvido, e se este é um tema discutido na esfera pública pelotense. As respostas de todos os entrevistados, apontam para a inexistência deste debate na esfera pública, ou que o tema seria muito pouco debatido por parte do poder público municipal.

Em Pelotas não há um pensamento em políticas para criar um parque industrial mais desenvolvido para o Entrevistado 01, porque as ferramentas que o município dispõe são insignificantes. Para o respondente a cidade poderia oferecer para seus moradores uma melhor qualidade de vida, para que se tenham melhores condições de transporte, trânsito e saúde dos trabalhadores e que estes indicativos poderiam ser determinantes para que uma empresa venha a escolher o município para se instalar. De acordo com o Entrevistado 02, assim como os demais respondentes, acredita que essa discussão não ocorra na esfera pública em Pelotas, salienta a necessidade de um projeto visando a atração de empresas, e que há oferta abundante de mão de obra especializada devido à existência de uma rede de ensino com este propósito.

Então Pelotas não tem uma proposta e não tem vontade política de transformar a cidade e ter um lastro de indústria... as pequenas indústrias que tem aqui se desenvolvem por conta própria... precisaria de um projeto de município, para trazer empresas para essa cidade para desenvolver mais pois a gente tem mão de obra especializada, nós temos uma escola técnica, nós temos as universidades... mas não tem vontade política por parte da prefeitura, não tem (Entrevistado 02).

Quanto à existência de um distrito industrial que propicie a instalação de empresas na cidade, o Entrevistado 06 havia mencionado anteriormente que Pelotas deveria contar com um segundo distrito industrial, e que atualmente a área está loteada de forma irregular, impossibilitando sua utilização para a finalidade que foi criado. Da mesma forma, o Entrevistado 04 alega a inexistência na cidade de uma área de domínio público que se destine ao propósito de receber indústrias, para que com isso se crie um parque industrial. Para ele, a área que recebe a denominação de distrito industrial em Pelotas, se tornou um bairro de comercialização imobiliária.

[...] o parque industrial teria que ser desenvolvido, e se me perguntar onde é o nosso parque industrial aqui, a gente não tem. Foi criado um parque industrial no passado, que hoje não consegue dominar, se tu chegares para o nosso gestor público da cidade e pedir um local para se instalar uma indústria, tu não consegue receber esse local... Tem locais que são particulares, hoje tem pessoas nesse parque industrial que querem vender, nada contra mas no passado alguém teve essa grande ideia de ter um local para vender (Entrevistado 04).

Em Pelotas, não são criadas condições ou se esboçam novas ideias para que a cidade volte a ter um parque industrial na opinião do Entrevistado 03, e que se faz necessário algo além da conversa para que Pelotas volte a ter representatividade industrial. Na opinião do Entrevistado 06, há a necessidade de

se desenvolver um parque industrial na cidade, porém alega não perceber nenhuma discussão neste sentido. Aponta para a falta na cidade um potencial de pensamento técnico em prol do desenvolvimento, seja na área da construção, metalmecânica ou portuária.

O Entrevistado 05 alega perceber uma dificuldade em Pelotas de se estabelecer uma conexão da importância do desenvolvimento industrial e os impactos positivos na vida das pessoas, afirmando que este assunto não aparece nos debates das políticas públicas e que este é um problema central, por estar vinculado com tantos outros problemas da cidade. Segundo o respondente, apesar de presenciar algumas discussões acerca do emprego na cidade, este é um drama persistente que foi vivenciado por sua geração.

O emprego é discutido ou a falta dele na verdade e a pouca diversificação desse emprego ou o subemprego... onde é que tu trabalha em Pelotas? Ou tu faz um concurso e trabalha na prefeitura e aí nós temos um grande número de trabalhadores, ou tu vais trabalhar no comércio, com uma jornada e uma carga horária e um salário muito difícil, e bem mais recentemente a gente tem o que é subemprego, o transporte por aplicativo, o ifood essas coisas [...] (Entrevistado 05).

O executivo municipal falha por não discutir o tema da indústria conforme o Entrevistado 07. Afirmo que o grupo político mandatário atual que há duas décadas conduz a cidade, possui esse tempo político de agenda para fazer essa discussão e não o faz. Quanto aos vereadores, acredita que poderiam ser desafiados a dialogar sobre o tema, porém não poderia depender da vontade de um só representante do legislativo municipal.

Além de não haver um debate sobre a indústria ou para que se crie um parque industrial mais desenvolvido em Pelotas, há uma resistência por parte das autoridades locais segundo o Entrevistado 02, impedindo que outras possibilidades de atividades econômicas visando o desenvolvimento da cidade possam ser consideradas. Em um trecho de sua entrevista, relata que durante o período de expansão da indústria naval em Rio Grande, participou de um movimento coletivo

que visava estabelecer diálogo com o executivo municipal, em busca de inserir Pelotas neste momento econômico positivo da região Sul.

[...] claramente essa resposta não é só não, e vou lhe dizer porque, quando veio o polo naval para Rio Grande... tínhamos o entendimento que Pelotas poderia também participar desse bolo ou dividir um pedaço desse bolo e havia proposta para isso, em uma área que temos aqui da Brigada Militar, tinha um projeto do Governador na época para que também se fabricasse pequenas embarcações ali... mas a resposta foi que a cidade de Pelotas teria um único objetivo, de se transformar em uma cidade dormitório (Entrevistado 02).

O próximo questionamento relativo ao fluxo dos problemas dirigido aos respondentes, tratando a questão da indústria e do desenvolvimento industrial, solicita aos mesmos falarem se esta é uma questão que ocupa espaço nas discussões em Pelotas, ou se tem sido relegada a segundo plano. Caso considerem que a questão seja desprezada, os entrevistados devem então apontar quais os setores que recebem maior atenção, tanto do município quanto das entidades organizadas que pensam no desenvolvimento de Pelotas.

Quanto à questão da indústria ocupar espaço nas discussões, tanto por parte do poder público, quanto das entidades organizadas e meios de comunicação, a grande maioria dos entrevistados afirma que a pauta da indústria não faz parte dos diálogos, e que pouco se fala sobre desenvolvimento. A respeito da indústria, o Entrevistado 04 alega que algumas justificativas surgem, quando se busca estabelecer diálogo sobre a atividade industrial, portanto sendo desconsiderada em relação a outras atividades.

[...] eu acho que é muito relegada, a indústria como falei lá no início da nossa conversa é uma indústria pequena em Pelotas, já foi pomposa... deixa ela se virar então é muito assim.. deixada de lado a ideia de que a indústria na região... ou ela tem problemas ou ela é poluidora, a mão de obra é desse jeito e que não deveria ser, então tem que ter cuidado e a gente tem que ter um pouquinho de cuidado de deixar pensarem desse jeito da indústria (Entrevistado 04).

A câmara de vereadores acaba ficando limitada a discutir as pautas encaminhadas pela comunidade de acordo com o Entrevistado 05, como problemas com a iluminação pública e pavimentação de ruas, manutenção de escolas e postos de saúde, portanto as pautas relativas ao desenvolvimento como a indústria, não encontram um solo fértil para serem discutidas. Os debates sobre planos ou a problematização com a perspectiva de construir caminhos, acabam sendo medidas individuais de um ou dois parlamentares que não produzem grandes efeitos.

Na cidade não se pensa sobre desenvolvimento industrial, cada empresário e cada setor pensa por si segundo o Entrevistado 01. Afirma que este não se trata de um setor fácil, porque a natureza do capitalismo não é de cooperação, porém quando há a necessidade de pressionar o governo para pleitear algum benefício, os empresários tendem a se reunir. Conforme o Entrevistado 07, o desenvolvimento industrial não está em segundo plano, e sim fora de qualquer planejamento nos poderes públicos municipais e que este seria um grande problema em Pelotas.

Eu acho que não está nem em segundo plano, não está em plano nenhum, os setores que recebem alguma atenção são o comércio e o agronegócio, e alguma medida na construção civil também, mas principalmente esses outros dois, e não acho que está em segundo plano, não está no plano e isso é um grande problema que nós vemos aqui na cidade de Pelotas (Entrevistado 07).

Apesar da construção civil exercer domínio político sobre elementos da organização da cidade, para o Entrevistado 05 os bons resultados do setor não se refletem nas estatísticas relacionadas à qualidade de vida da população de Pelotas, afirma ainda que o poder público teria o dever de pensar sobre esta contradição. Segundo o Entrevistado 02, o setor de construção recebe maior atenção do poder público, na forma de autorizações para a execução de empreendimentos, que na opinião do respondente não poderiam ser permitidos em determinadas áreas da cidade.

A única indústria que se desenvolveu aí sim com o apoio da câmara de vereadores porque libera no meu ponto de vista espaços inadequados que não eram para serem construídos é a construção civil, e as empreiteiras da construção civil que constroem dentro dos banhados na beira do Arroio São Gonçalo, são locais que no meu ponto de vista não eram para ser locais desmatados e são desmatados, não era para ter construção ali... mas parece que a Prefeitura e a Câmara de Vereadores não percebe isso [...] (Entrevistado 02).

Há um grupo de empreendedores de políticas públicas (*policy entrepreneurs*) que atua perante o poder público em Pelotas de forma ativa, que surge nas falas dos entrevistados 02, 03, 05 e 07. Para eles, o setor da construção civil é o que recebe maior atenção por parte do executivo e legislativo municipais. Dois dos entrevistados acreditam que essa atenção direcionada para este setor, se trata de um problema, devido à pouca ou nenhuma atenção dedicada aos outros setores da economia da cidade. Porém para o Entrevistado 03, o setor de construção civil encontra dificuldades para operar, esbarrando na câmara de vereadores, que segundo o respondente não atua em determinadas situações visando beneficiar a cidade.

A atenção do poder público em Pelotas é direcionada aos setores que têm relação com o comércio na opinião do Entrevistado 06, deixando de fora das decisões e debates, áreas estruturais fundamentais para o desenvolvimento como o porto da cidade, que atualmente é utilizado unicamente para o transporte de

madeira, e está limitado para executar maiores operações devido a falta de dragagem do canal, prejudicando o calado de navegação.

As concepções dos entrevistados, acerca dos problemas que levaram grande parte das indústrias a deixarem a cidade são variadas. Os mais citados são a posição geográfica de Pelotas e sua distância para os grandes centros. São problemas na concepção dos entrevistados ainda, a escassez de matéria-prima, o impacto da mecanização na mão de obra, as formas de incentivo equivocadas oferecidas na época, a chegada ao mercado das grandes marcas enfraquecendo as pequenas fábricas, a falta de uma política de recuperação, bem como a forma mercantilista que a economia do município é estruturada.

Quanto a situação atual da cidade, o fluxo dos problemas aponta para uma questão política, que indica a ausência de um debate ou um pensamento que possa projetar a cidade rumo ao desenvolvimento industrial. As afirmações de que em Pelotas não existe vontade política para elaborar propostas, visando o desenvolvimento industrial e de que existe uma resistência por parte dos gestores em admitirem novas ideias são expostas pelos respondentes. A inexistência de uma área apropriada para a instalação de novas indústrias e ampliação das existentes é vista como um problema e para a maioria dos entrevistados.

Fluxo das Soluções

De acordo com Brasil e Capella (2022), o fluxo das alternativas ou soluções nasce dentro das comunidades de políticas públicas onde os analistas, assessores parlamentares, pesquisadores, acadêmicos e funcionários públicos muitas vezes pertencentes a grupos de interesse ou de outros coletivos, se unem em torno de uma preocupação com uma determinada área, que acreditam ser merecedora de se tornar uma política pública. Nesse processo de seleção de alternativas, algumas ideias são combinadas, outras alteradas e muitas são descartadas.

No próximo questionamento que se faz aos entrevistados, direcionado ao fluxo das alternativas e pensando em termos de políticas públicas, visa avaliar se os mesmos consideram que deveria haver incentivos à indústria ou, considerando que muitas vezes não há recursos para tudo, se os incentivos deveriam ser direcionados às áreas que já são responsáveis pela maior parte da arrecadação do município.

Nas entrevistas, as falas dos respondentes 02, 03, 04 e 07 indicam que poderiam ser previstos ou destinados recursos para a indústria. Porém para o Entrevistado 02, se deve ter cautela quanto aos incentivos na forma de isenções fiscais, pois ao trazer uma empresa que permanecerá durante anos sem contribuir com o município deve se fazer um balanço deste custo-benefício para que realmente sejam tomadas estas medidas.

Existem dois tipos de modelos de recursos para fomento, que podem ser empregados para o desenvolvimento de indústrias segundo o Entrevistado 04, que são os recursos financeiro e tributário. O recurso financeiro conforme o respondente poderia ter origem em bancos de fomento ou através de recursos com taxas mais compatíveis com o mercado, pois o empresário local dificilmente fará um grande aporte de recursos, com uma previsão de retorno a longo prazo. Para o Entrevistado 03, a atração de novos investimentos exige algum sacrifício por parte do poder público, e se faz necessário pensar na criação de incentivos às indústrias.

Pensando no âmbito do setor público e político, eu acho que deve sim se pensar em como se deve criar incentivos para essa área, porque começa a partir daí. Se hoje a gente não sacrificar um pouquinho e pensar em alguma maneira de criar incentivos, a gente não consegue atrair novos investimentos, não consegue atrair novas indústrias e tudo começa a partir daí, e acho que falta isso realmente (Entrevistado 03).

A estimulação da industrialização deveria contar com a reserva de alguns recursos para o Entrevistado 07, pois os setores que são destacados em Pelotas não conferem o patamar de desenvolvimento que a cidade poderia ter. Destaca que essa previsão para estimular a atividade industrial deve considerar as vocações do município. Embora o Entrevistado 02 concorde com o direcionamento de recursos para a indústria, acredita que existam outras formas de atrair as empresas como ter uma área apropriada para a instalação, recursos hídricos, boas estradas e investimentos em energia como a energia eólica que está à espera de investimentos nesse setor.

[...] nós temos pontes ainda que são construídas de madeira, que se passar um caminhão em cima não se passa mais, vai cair lá para dentro com a carga toda, então precisa uma estrutura muito maior. Quanto aos impostos as empresas têm que vir para cá, mas elas precisam pagar impostos, se em um primeiro momento não muito mas alguns impostos as empresas precisam pagar (Entrevistado 02).

Se o poder público destinar recursos para incentivar alguma atividade, deve incentivar primeiramente as empresas que há décadas estão instaladas na cidade gerando empregos, na opinião do Entrevistado 01. Afirma que em um passado recente a prefeitura municipal ofereceu benefícios desmedidos, para alguns empreendimentos que vieram de fora e geraram alguns empregos, mas para que isso fosse possível, o executivo alterou a legislação municipal. Para o respondente essa geração de emprego derivada da instalação de grandes redes varejistas, se trata de uma transferência de mão de obra, que migra do empreendimento antigo para o novo, no contexto da cidade.

Haveria espaço para a utilização de incentivos visando a atração de empresas para a cidade para o Entrevistado 02, reiterando que existem outras formas de buscar esses investimentos privados externos, e que se deve tratar com cuidado quanto à utilização das isenções e incentivos fiscais como forma de beneficiar alguma empresa.

Se eu der esse incentivo, a população vai ter vantagem com isso? Não basta só ter o emprego, tem que ter emprego de qualidade, porque trabalhar as pessoas trabalham, mas eu não posso trabalhar 30 dias e chegar no final do mês e não ter dinheiro para pagar a água e a luz... ter um emprego que me renda, que eu possa sustentar minha família, senão não adianta emprego na cidade de Pelotas [...] (Entrevistado 02).

Os benefícios em forma de isenções para o Entrevistado 05, podem não ser um caminho que represente uma solução para a atração de empresas, pois elas podem optar a qualquer momento em deixar a região por uma outra oferta que seja mais interessante e se instalarem em outro lugar.

[...] seja lá qual for esse agente externo mais ou menos vinculado com a nossa tradição regional... Basta que tenhamos um agente externo com esse discurso da isenção fiscal, e tá tudo resolvido? não me parece que seja o caminho, eu acho que tem o elemento de balanço que a política deveria fazer melhor consultando aquilo o que a academia produz pra gente pensar num outro caminho (Entrevistado 05).

Investir na educação profissionalizante dos jovens, pode ser uma alternativa na opinião do Entrevistado 06, para que possam chegar a vida adulta não somente com o entendimento de como produzir, mas adquirindo o aprendizado de organização do trabalho e sua importância para sociedade. O respondente cita o modelo de ensino profissionalizante oferecido pelo SENAI no passado, que entregava os jovens para o mercado de trabalho, muitas vezes com a garantia de emprego. Acredita que seja necessário considerar um agente externo para investir na produção e economia local, para que o desenvolvimento econômico se inicie de forma equilibrada.

[...] nós precisamos de um agente externo para substituir automaticamente. Tem uma lei na economia que a gente aprende no primeiro ou segundo ano, que é a lei dos rendimentos decrescentes, que diz se uma parte fica estagnada, em um determinado tempo os rendimentos começam a ser negativos, quer dizer começa a se perder, porque se tu não desenvolver tudo de uma forma equilibrada, tu vais ter que buscar de fora e o buscar de fora às vezes é caro (Entrevistado 06).

Ainda tratando do fluxo das soluções ou das alternativas para se buscar um caminho de desenvolvimento para Pelotas, solicitamos aos respondentes a falarem como percebem a indústria nesse contexto, especificamente sobre considerar se a mentalidade local é propensa a apoiar a indústria como fator de desenvolvimento, explicando o porquê de suas respostas.

De uma forma geral, quatro dos respondentes acreditam que a mentalidade local não é propensa a considerar a indústria como promotora do desenvolvimento local. Para o Entrevistado 06, se houvesse essa mentalidade, Pelotas teria mais indústrias funcionando. Ainda das falas daqueles que responderam negativamente, podemos extrair que há um desinteresse local de um modo mais amplo pelo tema, afirmando haver ausência de um viés industrial em Pelotas e que há uma opção permanente de se voltar ao comércio, serviços ou turismo. Outros alegam uma falta de estímulo para estabelecer este debate, e que devido a isto, a indústria acaba por ser desconsiderada como uma solução para o desenvolvimento local.

Não há uma mentalidade de desenvolvimento através da indústria em Pelotas na opinião do Entrevistado 02, e apenas a construção civil avança na cidade, assim como outros respondentes já haviam manifestado anteriormente. A questão da evasão da mão de obra e de profissionais, formados pelas instituições de ensino técnico e superior da cidade é enfatizada pelo respondente.

[...] tens uma escola formando pessoas para trabalhar fora da cidade, nós temos uma universidade formando pessoas para terem que acessar outro mercado, no estado e às vezes até

fora do estado, então nós não temos esse viés aí de incentivar as indústrias locais, não temos isso (Entrevistado 02).

Existe um completo desinteresse das autoridades e empresários locais na questão industrial para o Entrevistado 01, quando alguma empresa local projeta ampliação, acaba sendo impedida por não ter área disponível para expandir, devido à concentração de imóveis e terrenos citada anteriormente. O respondente relata a dificuldade que os empresários locais encontram, quando necessitam expandir suas plantas industriais devido à baixa disponibilidade de áreas adequadas.

Não, não é! e não é porque não faz, a evidência que eu tenho pra corroborar a minha afirmação é que se tivesse essa intenção o faria, e porque há um completo desinteresse, não interessa... Às vezes os proprietários de imóveis não tem interesse... eu soube de uma indústria em nossa cidade que queria fazer uma ampliação e foi boicotada por um industrial que além de ser industrial era proprietário de imóveis, de terrenos não utilizados... não querem ver ninguém se criar para disputar prestígio e disputar a questão econômica então mantém tudo como está (Entrevistado 01).

O terreno político em Pelotas não seria “fértil” para as discussões que conectam os problemas sociais com o desenvolvimento industrial, para o Entrevistado 5. Porém acredita que se houvessem mais pessoas envolvidas neste debate político, a mentalidade local poderia assimilar a indústria como promotora de desenvolvimento. O Entrevistado 7, acredita que se as pessoas estiverem dispostas a debater o tema, não haveriam divergências, pois o desenvolvimento significa geração de empregos. Contudo, afirma que não existe nenhum estímulo por parte do executivo, e que este debate não está no horizonte da maioria das pessoas. A capacidade e qualificação local são pontos positivos para o Entrevistado 03, que poderiam ser aproveitados para a discussão acerca da indústria em Pelotas.

Eu acho que a gente precisa incentivar mais, eu acho que nós precisamos e temos capacidade, temos pessoas capazes, pessoas qualificadas, mas realmente eu acho que falta discutir isso com mais critério, com mais técnica, estas formas de incentivos para estas possíveis indústrias (Entrevistado 03).

No grupo de atuação em que o Entrevistado 04 está inserido, segundo o mesmo há um pensamento de que a indústria deva ser desenvolvida, mas alega não perceber um consenso mais amplo nesse sentido. Para ele, a região quer pensar em turismo, estar voltada aos serviços, mas deixa de refletir sobre sua industrialização. De acordo com o Entrevistado 06, Pelotas não tem essa mentalidade industrial, e trabalha para vender para si própria. Relata suas experiências de participação em estudos, para melhorias nos processos de expansão da indústria cerâmica na região, com a reutilização de matéria-prima que foram deixados de lado pelos poderes públicos locais.

Caso os entrevistados considerem a indústria como uma alternativa para o desenvolvimento de Pelotas, e estando dispostos a atuar na defesa de uma maior participação da indústria no PIB da cidade, foram questionados sobre quais as primeiras medidas que tomariam. O Entrevistado 01 reafirma que o poder público é quem deve tomar essa iniciativa, e que se houvesse um projeto de longo prazo visando resultados, os políticos locais deveriam trabalhar para superar a necessidade de mostrar realizações em quatro anos de mandato. Do mesmo modo com que outros entrevistados haviam enfatizado, afirma que as instituições de ensino podem contribuir positivamente, para que se discuta e estude as alternativas para a indústria na cidade, e exemplifica com a tradição na fabricação de doces, que poderia ser ampliada visando outros mercados.

[...] teria que promover um fórum que discutisse esse assunto, motivar pessoas com conhecimento... nós temos universidades, o IFSul que certamente se chamados terão uma contribuição muito grande a dar aqui, para ver quais seriam os tipos de produtos que a gente poderia beneficiar aqui na nossa cidade, que poderíamos industrializar (Entrevistado 01).

A questão da má distribuição de renda que se reflete no PIB da cidade, a precariedade estrutural e de serviços públicos oferecidos em Pelotas, são resgatadas nas falas do Entrevistado 02, para ele há a necessidade de se ter mais transparência na gestão pública, no sentido de apresentar a população a destinação de recursos para que se possa atrair empresas para a cidade. Para o Entrevistado 03, as instituições de ensino podem apoiar no desenvolvimento das indústrias existentes ou que se instalem na cidade, pensando nas formas de incentivo mais apropriadas.

Eu acho que tudo volta na questão do incentivo, a gente tem que pensar como é que nós vamos criar maneiras de incentivo, se na carga tributária ou na carga de impostos para que realmente as indústrias venham a desempenhar um papel importante dentro da nossa cidade, e se começa a partir daí (Entrevistado 03).

A criação de um banco de fomento na região, descentralizando a disponibilidade de recursos, pode ser uma alternativa para o incentivo das indústrias locais na opinião do Entrevistado 04, criar um modelo de incentivo que contemple os recursos fiscais e financeiros é importante, para possibilitar o desenvolvimento de indústrias em Pelotas. Para o Entrevistado 05, é necessário buscar e trilhar um caminho que tenha um elemento de unificação, mobilizando os atores locais para sugerir um modelo consolidado de desenvolvimento aos demais entes da sociedade. O elemento geográfico que é citado por dois respondentes, segundo o Entrevistado 06 não é um fator que limite a industrialização de uma região, acrescentando que em Pelotas se faz necessário produzir, como outras regiões afastadas fazem.

[...] lá no oeste tem a Fankhouser de plantadeiras, tem a John Deere. e então Pelotas é um extremo! Lá também não é um extremo? É um extremo também, então a gente vê Panambi, lá com o segundo centro metalmecânico do estado, não acredito nessa questão geográfica por conta da própria

necessidade regional, e tem muita gente para construir Pelotas, tem é que produzir (Entrevistado 06).

A mão de obra local, formada nas instituições de ensino profissionalizante como o SENAI e o IFSUL para o Entrevistado 06, é responsável pelo desenvolvimento de cidades como Caxias do Sul. Recorda que a passagem por Pelotas com destino ao porto de Rio Grande da produção de ônibus de uma grande empresa de Caxias, comercializados para um país do oriente médio, foi um motivo de orgulho da indústria gaúcha.

Uma das vocações da região para o Entrevistado 07, seria a produção de laticínios, afirmando a importância econômica que representou para a região, citando uma cooperativa que produzia laticínios que veio a encerrar as atividades na cidade vizinha do Capão do Leão e em Pelotas. Segundo o respondente uma das formas de fortalecer e manter as indústrias operando, seriam as parcerias com o terceiro setor, porém afirma que existe uma resistência do poder público e dos atores locais para que estas alternativas se concretizem.

Existia inclusive uma proposta do MST de colocar a fábrica em funcionamento... colocando leite e entrando em o que seria uma espécie de sociedade de gerenciamento da Cosulati... por puro preconceito de sequer considerar a essa alternativa que o MST trazia, e o poder executivo ignorou (Entrevistado 07).

O último questionamento acerca das alternativas ou soluções para a indústria na cidade, propõe ao respondente dizer se identifica medidas concretas que estejam sendo desenvolvidas, ainda que em estágio inicial, no sentido de fomentar maior desenvolvimento industrial no município de Pelotas e se existe articulação entre Poder Público, empresariado, entidades organizadas e universidades neste sentido. Para os entrevistados 01, 02, 05, 06 e 07 não há nada objetivo nesse sentido, essa conversa não está presente nas pautas locais ou não visualiza essa articulação, não percebe nenhuma medida neste sentido ou de modo algum existe essa discussão. Segundo o Entrevistado 01, a forma de articulação

que em certos momentos se configura, parte de alguns empresários locais, no sentido de reivindicar benefícios para a manutenção das suas atividades.

[...] as vezes quando tem alguma iniciativa é para pedir alguma coisa, pra pedir redução de imposto e brigar contra imposto, contra os direitos trabalhistas, se queixando que tem muitos encargos essa coisa toda que querem diminuir os encargos, querem diminuir os impostos, diminuir as suas obrigações, e com a desculpa de que com isso vão se tornar mais isso ou mais aquilo (Entrevistado 01).

O poder público municipal tem uma resposta padrão para questionamentos como os relacionados ao tema da indústria, conforme o Entrevistado 05. Segundo o respondente, para os atores políticos da cidade há a necessidade de se atrair empresas a partir de isenções fiscais, aceitando os pedidos como os feitos pela construção civil. Para ele, apesar da geração de empregos que esse setor gera, as isenções podem não representar um caminho sólido de desenvolvimento e que o poder público realiza muito pouco daquilo que se propõe.

Com base em relatos de suas vivências na cidade e em outros estados, o Entrevistado 06 acredita que não há articulação para o desenvolvimento industrial em Pelotas, reafirmando que a omissão do poder público municipal, com relação às apropriações de estruturas básicas para a indústria e mobilidade, exemplificam o descaso com o desenvolvimento de Pelotas.

[...] como eu falei ali do distrito industrial, ou a área do aeroporto ali que é uma área que não deveria ser invadida para crescer o aeroporto, está tomada por um cinturão marginalizado pela sociedade que vai para lá porque não tem condições de comprar uma casa, não tem acesso ao crédito (Entrevistado 06).

O tema do desenvolvimento da indústria e das empresas deveria ser discutido de maneira mais séria, de acordo com o Entrevistado 03, resultando em ações eficazes nesse sentido, pois atualmente se percebe um debate singelo em

um âmbito geral. O Entrevistado 04, afirma que observou alguns empresários abrirem suas empresas e permanecerem por curtos espaços de tempo em operação, devido à ausência de uma parceria com a academia, que levasse esses profissionais para dentro das indústrias, e que os gestores públicos deveriam estar presentes em todo esse processo. Na opinião do Entrevistado 02, a universidade tem capacidade de fazer essa discussão progredir, apesar de acreditar que esse debate não exista, supõe que se houver, talvez esteja reservado entre a prefeitura e a academia. Para o Entrevistado 05, a interação entre o poder público e a universidade se faz necessária, em busca de alternativas para o desenvolvimento da indústria.

[...] eu acho que a política de Pelotas especialmente poderia ajudar um pouco a universidade a sair dos seus muros, provocar ir lá e buscar o que tem de produção acadêmica em relação a vários assuntos importantíssimos pra vida do povo pelotense que é feita dentro da Universidade Federal de Pelotas... mas tem o elemento da política achar que.. simplesmente desconsidera mesmo, ah esses caras estão aí estudando e estudando, escrevendo dissertação para deixar guardado lá (Entrevistado 05).

Para que sejam consideradas, as soluções ou alternativas surgem invariavelmente de coletivos, as comunidades de políticas que dependem de que seus membros trabalhem no entorno de uma ou mais ideias, tendendo a um consenso sobre quais melhor representam suas demandas. Há um coletivo organizado, frequentemente citado pelos respondentes que atuam no município em prol de suas demandas, que representa os interesses da construção civil. Mas de um modo geral, não se percebem ações efetivas ou a presença de outros grupos em busca de alternativas para o desenvolvimento local, e os entrevistados manifestam diversas opiniões acerca do que seriam possíveis soluções para alavancar o desenvolvimento de Pelotas.

Com relação a destinação de recursos do município para fomento da indústria, há convergência da maioria para que fossem reservados ou direcionados recursos para esta finalidade. Surgiram ressalvas para esta questão, como a

reafirmação de que a situação viária deve ser melhorada, de que exista uma área apropriada para a instalação das empresas e que a geração de energia limpa deveria ser priorizada, facilitando assim a atração das empresas, bem como a educação profissionalizante de jovens visando a qualificação para o trabalho nas indústrias. A forma de concessão de benefícios concedidos no passado às indústrias, e atualmente aos grandes varejistas pelo município, foi contestada por alguns dos respondentes e que portanto esta não seria uma solução para a atração e permanência das indústrias na cidade.

Considerar a indústria como uma solução em prol do desenvolvimento da cidade, depende de uma mentalidade local que possa considerar esta alternativa, porém para a maioria dos respondentes, a mentalidade local não considera a indústria como promotora de desenvolvimento e que há um desinteresse pelo assunto. No grupo de industriários que trabalha diretamente com o tema, existe este pensamento de que a indústria poderia ser melhor desenvolvida, conforme afirmou um dos respondentes, mas alega não haver este consenso, quando a temática é avaliada tanto pelo poder público, quanto pela sociedade em geral.

Uma das alternativas que apresenta consenso, seria um maior envolvimento e interação das universidades com o poder público em busca de direcionamentos para o desenvolvimento industrial, devido à existência na academia de estudos que tratam de tecnologias, produtos, vocações regionais e de tantos outros que podem ser retomados e aplicados. Outras soluções como a criação de um banco de fomento, elaborar um modelo de incentivos fiscais e tributários justo e as parcerias com o terceiro setor estão dentre as alternativas citadas. Das respostas, também se extrai que se houvesse mais pessoas envolvidas em debater a indústria, com seriedade e disposição de tal forma que mobilizasse os atores, a alternativa poderia ter um espaço mais amplo na sociedade local.

Fluxo Político

A dimensão da política propriamente dita, compõe o fluxo político de acordo com Brasil e Capella (2022), e três são os elementos que influenciam na formulação das agendas dos governos: o clima ou *humor nacional*; as forças políticas

organizadas, derivadas principalmente dos grupos de pressão; e as mudanças dentro do próprio governo.

O diálogo com os entrevistados quanto ao fluxo político, se inicia no sentido de avaliarem qual o espaço ocupado pela questão industrial na agenda mais ampla da Prefeitura de Pelotas, se essa questão é discutida e se há algum fórum ou espaço da gestão, onde esse tema seja debatido.

As respostas da maioria dos entrevistados para esta questão, apontam para a ausência de uma discussão acerca da questão industrial de Pelotas na agenda da prefeitura, afirmando que não acreditam que exista, que não ocorra esse debate ou não são visíveis movimentos nesse sentido. Os entrevistados 01, 02 e 05 alegam que se existirem iniciativas do poder público municipal nesse sentido, nunca foram convidados a participar. As questões discutidas nos conselhos municipais são outras segundo o Entrevistado 02, e a sociedade não está presente na formulação das políticas.

[...] não se discute essa questão industrial, está direcionado a setores da prefeitura mesmo, as questões internas da prefeitura e estamos nesses conselhos mas são questões muito fechadas, e tem meia dúzia de pessoas, a sociedade não é chamada para essa discussão e aí fica uma ideia de algumas pessoas, e eu acho muito pouco (Entrevistado 02).

O poder público e principalmente o executivo de Pelotas, não se posiciona como proponente de nenhuma alternativa e só atua por demanda, conforme o Entrevistado 05. Se um determinado setor passa por um problema como uma autorização ou registro para comercializar seus produtos, o poder público recebe e responde isoladamente a essa demanda. Para o Entrevistado 06 a ausência de pessoas técnicas na gestão municipal, impede o executivo de planejar e tomar decisões assertivas nesse sentido. O respondente reafirma que em se tratando de construção civil, talvez haja uma melhor atenção por parte do executivo, devido ao setor ter uma representação política forte no município.

O tema é pouco discutido na opinião do Entrevistado 03, para ele é necessário reunir os setores identificando suas carências para que seja tratado com

mais seriedade, de forma mais técnica e criteriosa. De acordo com o Entrevistado 04, a parceria do setor industrial deveria ser ampliada com a Secretaria de Desenvolvimento do município, visando inserir a indústria nas discussões da pasta, como uma alternativa relevante para a cidade.

A secretaria de desenvolvimento da região poderia ser uma secretaria de desenvolvimento industrial da região e não só desenvolvimento da região... não é uma secretaria que tenha verbas, é uma secretaria que tenta buscar alternativas mas... acho que tinha que ter mais atuação por parte do secretariado, voltado para a indústria (Entrevistado 04).

Ampliando a discussão da indústria para o âmbito do legislativo municipal, solicitamos aos respondentes a expressarem segundo o entendimento dos mesmos, qual o espaço ocupado pelo tema da indústria na agenda da Câmara de Vereadores, e se existem vereadores que debatam esta temática. Dentre as falas dos respondentes, surgem as afirmações de que não existem vereadores que trabalhem com essa pauta, que a câmara é limitada para debater esse e outros problemas ou que não observam esse discurso dentro da câmara municipal. Segundo o Entrevistado 01, as limitações da câmara de vereadores impedem uma geração de políticas efetivas, pois o espaço não é apropriado. O Entrevistado 02, afirma que não há esse discurso na câmara e que a população deveria acompanhar as votações, para estarem cientes das pautas que realmente chegam ao legislativo.

Não tem, a gente não vê esse discurso dentro da câmara de vereadores, aliás a câmara tem uma TV fechada, para quem tem dinheiro para pagar e eu acho que deveria ser aberta, para que as pessoas pudessem na hora da novela, ver o que os seus vereadores e aquelas as pessoas que eles votaram no que eles estão votando, como estão votando (Entrevistado 02).

Apesar de alegar não acompanhar o cotidiano dos vereadores na cidade, o Entrevistado 03 acredita que o tema da indústria não é debatido, pois a câmara municipal estaria mais voltada aos problemas das comunidades. Na opinião do Entrevistado 04 a câmara está voltada à arrecadação de votos, e que esse pensamento direcionado aos bairros se deve ao planejamento de campanha para as próximas eleições, portanto a questão da indústria e tantas outras são deixadas de lado, devido a esta postura política.

A Câmara Municipal de Pelotas, contém uma comissão de indústria e comércio de acordo com o Entrevistado 05, mas acredita que nunca tenha se reunido durante o tempo que o mesmo participa diretamente na casa. Conforme o Entrevistado 06 não há nada ocorrendo neste sentido na câmara de vereadores, pois acredita que se houvesse, teria conhecimento ou faria parte de algum debate sobre o tipo de indústria que o mesmo representa, pois trabalha em estudos de melhoramento dos processos nessa área industrial. Para o Entrevistado 07, os vereadores estão voltados para diversos temas, porém a indústria não está presente entre as pautas nos debates do legislativo.

Não, não vejo nenhum vereador debatendo a questão da indústria, temos vereadores que debatem a educação, o meio ambiente, saúde, até a construção civil alguns né, mas eu não vejo nenhum trabalhando especificamente esse tema (Entrevistado 07).

Encerrando o diálogo sobre a indústria em Pelotas, os respondentes seguem manifestando suas opiniões quanto ao fluxo político na cidade, expressando quais são as suas avaliações sobre a entrada do tema da indústria na agenda dos poderes públicos municipais. A grande maioria dos entrevistados respondeu afirmativamente a esta questão, que a entrada do tema da indústria deveria entrar na agenda do município, com exceção do Entrevistado 01 que reafirma não ver nenhuma ação do poder público nesse sentido, mas não respondeu negativamente. Na opinião do Entrevistado 02, se faz necessário debater e incluir a indústria na agenda do município, para gerar empregos de qualidade e evitar que a mão de obra que se qualifica na cidade, continue buscando oportunidades fora de Pelotas.

Eu acho fundamental e espero, não sei quem vai ser... aliás a gente não sabe quem vão ser os candidatos a prefeito no próximo ano, nesse ano na verdade. Mas eu espero que o prefeito que vai ganhar a eleição, que seja o seu ponto principal isso, discutir um crescimento da cidade e não é um crescimento urbano da cidade, um crescimento da indústria dessa cidade (Entrevistado 02).

A questão da indústria deve entrar com mais força na agenda do município para o Entrevistado 05, e para isso é necessário o convencimento das pessoas e o peso político do voto, pois a população continuará a orientar seu voto devido às demandas do seu bairro e à outras pautas justas porém, não havendo essa conscientização política, o tema da indústria estará sempre fora dos debates. De acordo com o Entrevistado 04, se houver esse espaço e acesso ao executivo, a indústria estará dentro da agenda. Para ele, a dificuldade de acesso aos dados relativos à arrecadação de impostos atual das indústrias da cidade, impede que os empresários tomem decisões mais assertivas.

O tema deveria ser discutido com maior frequência, critério e seriedade para o Entrevistado 03, devido aos benefícios que pode trazer para a sociedade local. Para o respondente, se faz necessário reunir as lideranças empresariais e o poder público, para tratar o tema da indústria e desenvolver o parque tecnológico da cidade, visando colher os frutos em alguns anos. De acordo com o Entrevistado 06, o tema deve entrar na agenda do município como já havia mencionado em suas respostas anteriores. Na opinião do Entrevistado 07, esse projeto de desenvolvimento deve partir essencialmente do executivo, que possui as ferramentas para proporcionar uma melhor qualidade de vida para a sua população.

[...] é um dever especialmente do poder executivo... é para isso que tu tens uma proposta de governo, para ter uma cidade que possa se desenvolver, e esse desenvolvimento tem tudo a ver com a qualidade de vida das pessoas que vão morar naquele município. Então tu tens que ter um projeto, qual é o

projeto que tu tens para isso em vários setores? o desenvolvimento é um dos principais (Entrevistado 07).

Do que se pode extrair das falas dos entrevistados, tanto o legislativo quanto a prefeitura municipal atuam segundo às demandas, que são encaminhadas pela sociedade, empresas e demais entes, deixando de agir como proponentes de ideias e projetos visando o desenvolvimento local. Não há um espaço para esta discussão e tampouco uma reflexão sobre quais atividades econômicas resultariam em desenvolvimento econômico para Pelotas. A cidade conta com uma Secretaria de Desenvolvimento que segundo os relatos, está limitada a assuntos pertinentes ao âmbito rural, iluminação pública e outras demandas que não estão relacionadas ao desenvolvimento da cidade como um todo.

Com relação à Câmara Municipal, o debate da indústria não faz parte das pautas do legislativo e não são percebidos vereadores que trabalham com essa questão. Os temas pertinentes às comunidades como àqueles relacionados com os direitos básicos da população como saúde, educação, estrutura e segurança, bem como as homenagens e solenidades ocupam a totalidade das atenções do legislativo. Devido a esta quantidade de demandas, e às ações de cunho eleitoral citadas, não restam espaços para que se possa pensar o desenvolvimento como um plano de longo prazo no legislativo em Pelotas. Na Câmara de vereadores há uma comissão de indústria e comércio, que conforme relatos dos respondentes não se reúne.

Quanto à entrada da indústria na agenda do município, há concordância dos entrevistados, que acreditam se fazer necessário esse debate e a abertura de espaços no executivo para a questão. Um projeto de desenvolvimento deve partir essencialmente do executivo, visando a geração de empregos, evitando a saída da mão de obra formada na cidade, pois a prefeitura é quem teria as ferramentas para executar esse tipo de políticas públicas. A parceria entre as lideranças dos setores público e privado se faz necessária, na opinião dos respondentes, para que o debate acerca da industrialização se torne frequente e abrangente, em busca de se constituir um parque tecnológico industrial no futuro.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Retomando as perguntas norteadoras da pesquisa, a questão que trata de como enquadrar uma análise do contexto histórico do desenvolvimento econômico do município, tendo como base o foco nas políticas públicas, talvez seja melhor compreendida através da análise do modo de ocupação da campanha, com base na exploração do gado e na forma que o território foi dividido, influenciou no arranjo e em características da sociedade que se formou. Os primeiros dois séculos de ocupação da região Sul do Rio Grande do Sul foram economicamente dominados pela atividade pastoril, e isto talvez explique a dificuldade dos atores com influência política, financeira e decisória de vislumbrar outras alternativas para o desenvolvimento e contribuído para que a região deixasse de ter um crescimento proporcional às cidades de mesmo porte da Serra e região Metropolitana do estado.

Quando houve uma oportunidade de desenvolver a indústria da metade Sul, enquanto o Rio Grande do Sul estava direcionado para esta alternativa, o grupo político que representava os criadores de gado e charqueadores relutou contra o governo do estado, para manter a região como produtora primária. Não houve um entendimento destes formuladores de políticas locais, para que a industrialização pudesse ser considerada uma solução para a economia local, tampouco a falta de indústrias era vista como um problema para o grupo político predominante na época. O que se observa através da literatura, é que existiram movimentos pontuais como do grupo de empresários e políticos por ocasião da crise das indústrias de conservas, no sentido de salvar os empreendimentos. Na década de 1970 com a criação do distrito industrial, o argumento era de retirar da área urbana as indústrias que ainda operavam na cidade, para proporcionar um espaço apropriado para a instalação destas e de novos empreendimentos, porém o que se conclui através dos dados, é que este distrito foi ocupado por poucas indústrias de alimentos, e que acabou sendo destinada para a comercialização de terrenos, portanto não surgindo como um elemento que fizesse parte de uma política de industrialização.

Ao questionar qual seria o espaço de discussão em Pelotas sobre o desenvolvimento através da industrialização, os dados resultantes das entrevistas com os atores políticos, empresariais e de entidades representativas da cidade, que relacionam as opiniões acerca dos temas da indústria e desenvolvimento, revelam

que tanto a atual gestão municipal, quanto a câmara de vereadores não tratam destas temáticas e tampouco consideram a indústria como uma alternativa para o crescimento econômico do município. Segundo os entrevistados, o espaço do Centro das Indústrias composto pelos empresários do setor, em determinados momentos trata do tema da indústria porém sem intervenção ou apoio do poder público municipal.

Investigando quais as interações entre o poder público municipal e as instituições representativas, no sentido de trabalhar por uma agenda de desenvolvimento que busque na industrialização uma força que pode impulsionar o progresso para a região, com base nas cadeias produtivas e geração de valor agregado, analisando as falas dos respondentes quanto ao fluxo político em Pelotas, se percebe que esta interação não ocorre. As instituições trabalham em prol dos interesses inerentes as suas atividades, enquanto o poder público municipal atua principalmente em função das demandas básicas de educação, saúde e estruturais da cidade, e conforme os relatos, atende a alguns pedidos de setores predominantes específicos, quando solicitado aos poderes legislativo e executivo municipais. A pouca atividade industrial apontada nos dados secundários, apesar de ser considerada como uma situação a ser discutida pelos entrevistados, não é percebida como um problema para os atores políticos na opinião dos mesmos.

O resultado da divisão das ideias ortodoxas e heterodoxas na região, tem impacto nas decisões dos grupos hegemônicos que não consideram a indústria importante pois através dos relatos coletados, é possível observar que existe uma resistência tanto dos empresários quanto do poder executivo municipal, em visualizar ou considerar novas alternativas para o desenvolvimento da cidade. De acordo com os entrevistados, houveram tentativas de diálogo partindo das entidades sindicais e de alguns vereadores para debater questões como a atração e sobrevivência de indústrias, porém alegam desinteresse da prefeitura e dos empresários de Pelotas em ideias externas aos grupos predominantes, servindo de indicativo da forma de direcionamento no fluxo político e das ações dos empreendedores de políticas locais.

Na atualidade em Pelotas, as possibilidades de formação de uma agenda de desenvolvimento, ou de industrialização são baixas devido a dispersão identificada

nos fluxos e somente um evento focal poderia mudar esta situação. No fluxo dos problemas as questões consideradas são outras, as alternativas ou soluções aceitas pelo poder público local, priorizam as atividades atuantes na economia do município como o comércio e construção civil, e o fluxo político na cidade tem uma atuação limitada, respondendo às demandas básicas da população. Do levantamento histórico realizado, que trata da atividade econômica de Pelotas é possível concluir que em nenhum momento houve uma agenda voltada às políticas industriais no município. Não se observa a confluência dos fluxos de problemas, soluções e político para que indústria fizesse parte da agenda de políticas públicas da cidade nos períodos analisados.

Considerando que a economia da região é puxada por atividades como os serviços, comércio e pecuária e investigando onde se apoiam os argumentos que afirmam serem estas as vocações da região, percebe-se que embora as opiniões dos atores entrevistados sejam diversas quanto às prioridades, para que Pelotas ascenda ao desenvolvimento, consideram que a indústria deve ser debatida e incentivada na região, que os espaços nos poderes públicos municipais deveriam se abrir para as discussões sobre a temática, e que a academia deve direcionar os esforços nesse sentido,

Dos questionamentos que este trabalho deixa sem respostas, ou o ponto de vista que a pesquisa não contempla é o da população da cidade em si, que deve ser o maior beneficiário de qualquer projeto de desenvolvimento. Quais seriam suas opiniões acerca da industrialização? Seria esta uma solução para a geração de emprego e renda para os mesmos? Os serviços, comércio e a produção primária são um caminho para o desenvolvimento? Dentre outros pontos que o tema da indústria instiga, que possam ser debatidos no âmbito da sociedade local.

A reflexão sobre a necessidade do debate acerca do desenvolvimento e da indústria em Pelotas, estimula no campo das ideias pensar em um plano de ação que vise multiplicar essa discussão. A inserção do tema no debate público e político poderia ser incentivada de duas formas: com a utilização das mídias, redes sociais e veículos de comunicação e ainda através de fóruns com a participação da população e dos atores que influenciam na tomada de decisão no campo político, empresarial e representativo da cidade.

REFERÊNCIAS

ACEMOGLU, Daron; JOHNSON, Simon; ROBINSON, James A. Reversal of Fortune: Geography and Institutions in the Making of the Modern World Income Distribution. **The Quarterly Journal of Economics**, Vol. 117, n. 4, p. 1231-1294, Nov. 2002. Disponível em: <https://economics.mit.edu/sites/default/files/publications/reversal-of-fortune.pdf>. Acesso em: 28 ago. 2023.

ACEMOGLU, Daron; ROBINSON, James A. **Why nations fail: The origins of power, prosperity and poverty**. New York: Crown Publishers, 2012, 579 p. Disponível em: https://ia800606.us.archive.org/15/items/WhyNationsFailTheOriginsODaronAcemoglu/Why-Nations-Fail_-The-Origins-o-Daron-Acemoglu.pdf. Acesso em: 4 ago. 2023.

ALONSO, José Antônio Fialho; BENETTI, Maria Domingues; BANDEIRA, Pedro Silveira. **Crescimento econômico da região Sul do Rio Grande do Sul: Causas e Perspectivas**. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser, 1994, 225 p.

ARENDT, Marcelo; CARIO, Silvio Antonio Ferraz; Desenvolvimento e desequilíbrio industrial no Rio Grande do Sul: uma análise secular evolucionária. **Revista Economia e Sociedade**, v. 19, n. 12, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-06182010000200007>. Acesso em: 14 mar. 2023.

BACH, Alcir Nei; **O patrimônio industrial rural**: As fábricas de compotas de pêssego em Pelotas – 1950 à 1970. 2009. 204 f. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-graduação em Memória Social e Patrimônio Cultural, Universidade Federal de Pelotas, 2009. Disponível em: <https://periodicos.ufpel.edu.br/index.php/Memoria/article/view/9561>. Acesso em: 19 fev. 2023.

BANDEIRA, Pedro Silveira. Diferenças Regionais Quanto ao Capital Social e Crescimento Econômico no Rio Grande do Sul. **Redes Revista do Desenvolvimento Regional**, v. 12, n. 1, p. 93-127, jan-abr 2007. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=552056858005>. Acesso em: 26 nov. 2023.

BARCELOS, Marcio; RODRIGUES, Márcio Silva. Concepções de política pública e práticas discursivas: Uma análise sobre as políticas para a Educação Superior nos Governos Lula (2003-2010). **Arquivos Analíticos de Políticas Educativas** v. 25, n. 123. p. 1-26, jan. 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.14507/epaa.25.2908>. Acesso em: 5 out. 2023.

BATISTA, João Paulo Vieira; CIGOLINI, Adilar Antônio. A criação de municípios e autonomia territorial. **Conhecer: debate entre o público e o privado**, v. 12, n. 29, ago. 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.32335/2238-0426.2022.12.29.8336>. Acesso em: 17 de dez. 2023.

BICCA, Renan Rosso; CEZAR, Laura Lopes. Patrimônio ferroviário no Rio Grande do Sul: as estações padrão VFRGS dos anos 30 e 40. Estudo de caso da estação de Alegrete (RS) anos 30 e 40. Estudo de caso da estação de Alegrete (RS). Porto Alegre: **Revista ESDM**, v. 5, n. 10, 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.29282/esdm.v5i10.113>. Acesso em: 20 out. 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 15 abr. 2023.

BRASIL, Felipe Gonçalves; CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **Abordagens contemporâneas para a análise de políticas públicas**. Rio de Janeiro: Eduerj, 2022, 327 p.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A construção política e econômica do Brasil: Sociedade, economia e Estado desde a independência**. 4ª ed. São Paulo: Editora 34, 2021, 496 p.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; GALA, Paulo. Microeconomia estruturalista do Desenvolvimento. São Paulo: **Revista de Economia Política**, v. 30, n. 4, p. 663-686, out.-dez. 2010. Disponível em: https://bresserpereira.org.br/papers/2010/10.02.Macroeconomia_estruturalista_Gala.REP.pdf. Acesso em: 9 set. 2023.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos (Org.). **Populismo Econômico: Ortodoxia, desenvolvimentismo e populismo na América Latina**. São Paulo: Nobel, 1991, 243 p.

BORGES, Janiele Cristine Peres; BARCELOS, Márcio; RODRIGUES, Marcio Silva; NETO, Damásio Duval Rodrigues. Teorias organizacionais e análise de políticas públicas: Formação de agenda como elemento de conexão. **Chapecó: Grifos**, v. 33, n. 61, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.22295/grifos.v33i61.7403>. Acesso em 24 de jan. de 2024.

BÜTTENBENDER, Pedro Luís; SIEDEMBERG, Dieter Rugard; ALLEBRANDT, Sérgio Luís. Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES) RS: Articulações Regionais, Referenciais estratégicos e considerações críticas. **Ijuí: Desenvolvimento Regional em debate**, v. 1, n. 1, p. 79-104, jul./dez. 2011. Disponível em: <https://www.redalyc.org/pdf/5708/570862003006.pdf>. Acesso em: 23 de mai. 2023.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Formação da Agenda Governamental: Perspectivas Teóricas. Araraquara: **XXIX Encontro Anual da ANPOCS**, ago. 2005.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. **Formulação de Políticas Públicas**. Brasília: ENAP, 2018, 151 p. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3332/1/Livro_Formula%C3%A7%C3%A3o%20de%20pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas.pdf. Acesso em: 6 set. 2023.

CIOCCARI, Deysi; PERSICHETTI, Simonetta. O Brasil agrário: O conservadorismo e a direita na bancada ruralista. Florianópolis: **Em Tese**, v. 17, n. 1, p. 07-32, jan/jun. 2020. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/338353464_O_Brasil_agrario_o_conservadorismo_e_a_direita_na_Bancada_Ruralista. Acesso em: 24 jun. 2023.

CHANG, Ha-Joon. **Chutando a escada**: A estratégia do desenvolvimento em perspectiva histórica. São Paulo: Editora UNESP, 2004, 267 p. Tradução de Luiz Antônio Oliveira de Araújo.

CHERIF, Reda; HASANOV, Fuad. **The Return of the Policy That Shall Not Be Named**: Principles of Industrial Policy. IMF Working Paper Institute for Capacity Development. 2019, 79 p. Disponível em: <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2019/03/26/The-Return-of-the-Policy-That-Shall-Not-Be-Named-Principles-of-Industrial-Policy-46710>. Acesso em: 23 nov. 2023.

CORRALO, Giovani. **A autonomia municipal como um direito fundamental na constituição brasileira**. 2006. 306 f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós Graduação em Direito, Universidade Federal do Paraná. 2006. Disponível em: <https://acervodigital.ufpr.br/xmlui/bitstream/handle/1884/5951/GIOVANI%20CORRALO-%20Tese%20na%20c3%adntegra%20II.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 25 set. 2023.

CONCEIÇÃO, Josuan Ávila. **A indústria alimentícia na cidade de Pelotas (RS) e sua participação na divisão territorial do trabalho no Rio Grande do Sul: O caso do beneficiamento de arroz**. 142 p. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal do Rio Grande, 2015.

DOS ANJOS, Marcos Hilal. **Estrangeiros e modernização: A cidade de Pelotas no último quartel do século XIX**. 1996. 127 f. Dissertação (Mestrado) – Curso de Pós-Graduação em História do Brasil, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, 1996.

DIEESE. **Política industrial no brasil**: o que é a nova política industrial. Nota Técnica N° 11. Brasília: DIEESE, 2005. Disponível em: <https://www.dieese.org.br/notatecnica/2005/notatecPoliticaIndustrial.pdf>. Acesso em: 26 mai. 2023.

ESSINGER, Cíntia Vieira. Entre a fábrica e a rua: A Companhia Fiação e Tecidos Pelotense e a criação de um espaço operário. Bairro da Várzea, Pelotas, RS (1953-1974). Pelotas: **Revista Memória em Rede**, v. 1, n. 1, 2010. Disponível em: <https://periodicos.ufpel.edu.br/index.php/Memoria/article/view/9569>. Acesso em: 14 abr. 2023.

FPA, Frente Parlamentar da Agropecuária. Sobre a FPA. Brasília, 18 jul. 2024. Disponível em: <https://fpagropecuaria.org.br/todos-os-membros/>. Acesso em: 02 ago. 2024.

FRIEDRICH, Delnei Nunes. **Análise do emprego setorial no Rio Grande do Sul baseado em modelo insumo-produto**. 120 p. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-graduação em Economia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2002. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/4264/000349180.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 21 abr. 2023.

FURTADO, Celso. **A pré-revolução brasileira**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1962, 119 p. Disponível em: <https://archive.org/details/celso-furtado-a-pr-revolu-o-brasileira/page/n27/mode/2up>. Acesso em: 26 abr. 2023.

FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil**. 10. ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2005, 352 p.

GALA, Paulo; CARVALHO, André Roncaglia. Brasil, uma sociedade que não aprende: Novas perspectivas para discutir ciência, tecnologia e inovação. **Revista Cadernos de Campo**, Araraquara, n. 27, p. 39-57, jul./dez. 2019. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/cadernos/article/view/13732/9062>. Acesso em: 5 mai. 2023.

GIBBON, Peter; BAIR, Jennifer; PONTE, Stefano. Governando as cadeias globais de valor: Uma Introdução. **Economia e Sociedade**, v. 37, n. 3, p. 315-338, 2008. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/03085140802172656>. Acesso em: 6 abr. 2023.

GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz. **Planejamento e orçamento governamental: Coletânea** v. 2. Brasília: ENAP, 2006.

GRIMM, Flávia. Uso do território e empresas de refrigerantes no Brasil: Círculos de cooperação e circuitos espaciais de produção. São Paulo: **Anais do X Encontro de Geógrafos da América Latina**, Universidade de São Paulo, mar. 2005. Disponível em: <http://www.observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal10/Geografiasocioeconomica/Geografiaregional/16.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2024.

HERRLEIN JR, Ronaldo. Desenvolvimento industrial e mercado de trabalho no Rio Grande do Sul: 1920-1950. **Revista de Sociologia e Política**, n. 14, p. 103-118, jun. 2000. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782000000100006>. Acesso em: 28 jun. 2023

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico Brasileiro de 2022**. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em: <https://censo2022.ibge.gov.br/pt/censo-2022-inicio.html?lang=pt-BR>. Acesso em: 11 fev. 2023.

IBGE; **Panorama**. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2020. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs>. Acesso em 15 de julho de 2023.

IBGE; **Produto Interno Bruto dos Municípios**. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2020. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9088-produto-interno-bruto-dos-municipios.html?t=pi-b-por-municipio&c>. Acesso em: 23 de janeiro de 2023.

JUCKOWSKY, Marielle Peterlongo Franciosi. **Estimando o Custo Ponderado de Capital (WACC) da Vonpar Refrescos S/A**. 46 p. Artigo - Especialização em Economia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2007. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/159062/000646252.pdf>. Acesso em: 26 jan. 2024.

KINGDON, John W. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. 2 ed. Longman, 2011, 273 p.

KUPFER, David. Política Industrial. **Revista Econômica**, Rio de Janeiro, n. 2, v. 5., p. 281-298, dez. 2003.

LONER, Beatriz Ana; GILL, Lorena Almeida; MAGALHÃES, Mario Osório (Orgs.). **Dicionário de História de Pelotas**. 3 ed. Editora da UFPEL, 2017, 295 p. Disponível em: <https://repositorio.ufpel.edu.br/bitstream/handle/prefix/3735/Dicion%ca1rio%20de%20Hist%b3ria%20de%20Pelotas.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 16 mai. 2023.

LOPES, Aristeu Elisandro Machado. Os trabalhadores negros em 3x4: fotografia, história do trabalho e pós-abolição. Pelotas-RS, 1933-1944. Florianópolis: **Revista Mundos do Trabalho**, v. 11, p. 1-24, 2019. Disponível em: https://guaiaca.ufpel.edu.br/bitstream/handle/prefix/6228/Os_trabalhadores_negros_em_3x4_fotografia_hist%b3ria.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 9 jun. 2023.

MAGALHÃES, Mario Osório. **Opulência e cultura na Província de São Pedro: Um estudo sobre a história de Pelotas (1860-1890)**. 257 p. Dissertação (Mestrado) - Curso de Pós-Graduação em História, Universidade Federal de Santa Catarina, 1993. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/112105>. Acesso em: 13 jan. 2023.

MAGALHÃES Mario Osório. **História e tradições da cidade de Pelotas**. 6 ed. Porto Alegre: Ardotempo, 2011, 96 p.

MARASCHIN, Clarice; CORREA, Letícia Xavier; DAMIANI, Renato Maciel. Explorando a relação entre redes espaciais na escala regional e indicadores econômicos das cidades: o caso do RS. **Revista Redes**, Santa Cruz do Sul, v. 27, 2022. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/237296?show=full>. Acesso em: 23 jun. 2023.

MAZZUCATO, Mariana. **O estado empreendedor**: Desmascarando o mito do setor público vs. setor privado. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2013, 271 p. Tradução de Elvira Serapicos.

MENDES, Marcos. **Porque o Brasil cresce pouco? desigualdade, democracia e baixo crescimento no país do futuro**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2014. 272 p.

MONASTÉRIO, Leonardo Monteiro. **Capital social e a região Sul do Rio Grande do Sul**. 228 p. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação de Desenvolvimento Econômico da Universidade Federal do Paraná, 2002.

MONASTÉRIO, Leonardo Monteiro; EHRL, Philipp. **Colônias de povoamento versus colônias de exploração: de Hareen a Acemoglu**. Texto para discussão – IPEA Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Brasília, 2015. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/5320/1/td_2119.pdf. Acesso em: 27 set. 2023.

MORAIS Cleonice Terezinha Gonçalves de; SANTOS, Carlos Alberto Ávila. As indústrias Lang, Ritter e Sul-Riograndense, testemunhos remanescentes do patrimônio industrial de Pelotas. Pelotas: **XVI Encontro de Pós-Graduação da UFPel**, Universidade Federal de Pelotas, 2012. Disponível em: https://cti.ufpel.edu.br/siepe/arquivos/2014/LA_01931.pdf. Acesso em: 4 fev. 2023.

MOTTA, Paulo Roberto. **Avaliação da Administração Pública: eficiência, eficácia e efetividade: Projeto “Análise do setor público paulista”**. FUNDAP, São Paulo, 1990.

PALOTTI, Pedro Lucas de Moura; D’ALBUQUERQUE, Raquel Wanderley; ENDO, Iara Cremonesi. Relações intergovernamentais após a Constituição Federal de 1988: Uma radiografia das transferências voluntárias federais aos municípios. Fortaleza: **Revista Opinião Jurídica**, n. 36, p. 1-31, jan./abr. 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.12662/2447-6641oj.v21i36.2023>. Acesso em: 26 jan. 2024.

PESAVENTO, Sandra Jatahy. **História da indústria Sul-Riograndense**. Guaíba: Riocell, 1985, 123 p.

PESAVENTO, Sandra Jatahy. **A Revolução Farroupilha**. 3 ed. São Paulo: Editora Brasiliense, 1990. 27 p.

PRADO JR, CAIO. **Evolução Política do Brasil: Colônia e Império**. 13ª ed. Brasília: Editora Brasiliense, 1983. 204 p.

RIO GRANDE DO SUL, Governo do Estado; **Atlas Socioeconômico: Conselhos Regionais de Desenvolvimento COREDES**. 2022. Disponível em: <https://atlassocioeconomico.rs.gov.br/conselhos-regionais-de-desenvolvimento-coredes>. Acesso em: 23 de março de 2023.

RIO GRANDE DO SUL, Governo do Estado; **Constituição Estadual**. 1989
Disponível em: http://www2.al.rs.gov.br/dal/LinkClick.aspx?fileticket=9p-X_3esaNg3d&tabid=3683&mid=5358. Acesso em: 14 de julho de 2023.

RIO GRANDE DO SUL, Governo do Estado; **Decreto Nº 35.764 de 28 de dezembro de 1994**. Porto Alegre: Gabinete do Governador, 1994. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/rs/decreto-n-35764-1994-rio-grande-do-sul-regulamenta-a-lei-n-10283-de-17-de-outubro-de-1994-que-criou-os-conselhos-regionais-de-desenvolvimento-crds>. Acesso em: 15 de julho de 2023.

RIO GRANDE DO SUL, Governo do Estado; **Perfil Socioeconomico COREDE Serra**. Porto Alegre: SPMDR, 2015. Disponível em: <https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201603/17095107-perfis-regionais-2015-serra.pdf>. Acesso em: 4 de junho de 2023.

RIO GRANDE DO SUL, Governo do Estado; **Perfil Socioeconomico COREDE Sul**. Porto Alegre: SPMDR, 2015. Disponível em: <https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201603/17095141-perfis-regionais-2015-sul.pdf>. Acesso em: 19 de junho de 2023.

ROCHA, Jefferson Marçal da Rocha. As raízes do declínio econômico da “Metade Sul” do Rio Grande do Sul: Uma análise da racionalidade econômica dos agentes produtivos da região. Porto Alegre: **Cadernos FEE RS**, 2017. Disponível em: <http://cdn.fee.tche.br/jornadas/1/s12a5.pdf>. Acesso em: 3 de agosto de 2023.

RODRIGUES, Kátia Helena. O patrimônio cultural edificado da Universidade Federal de Pelotas. **Revista Memória em Rede**, Pelotas, v.8, n.15, Jul./Dez. 2016.

ROBERTT, Pedro. **O Polo Naval de Rio Grande: um mundo de disposições jogadas fora**. São Paulo: Editora Max Limonad, 2022. 199 p. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1_yYtukHUXrw3bzLIABOkGxgTHSbGwomz/view. Acesso em: 16 mai. 2024.

SARAVIA, Henrique; FERRAREZI, Henrique (org.). **Políticas Públicas: Coletânea**. Brasília: ENAP, v. 2, 2006, 43 p. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3132/1/Coletanea_pp_v1.pdf. Acesso em: 5 jun 2023.

SANDOVAL, Salvador A. M. A crise sociológica e a contribuição da psicologia social ao estudo dos movimentos sociais. **Revista Educação e Sociedade**, São Paulo, p. 34, dez. 1989.

SÁ BRITTO, Natália Daniela Soares. **Industrialização e Desindustrialização do Espaço Urbano da Cidade de Pelotas (RS)**. 108 p. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal do Rio Grande, 2011. Disponível em: <http://repositorio.furg.br/handle/1/2427>. Acesso em: 23 mai. 2023.

SOUSA, Magda Cristina de; LIMA, Patrícia Verônica Pinheiro Sales; KHAN, Ahmad Saeed. Mecanismos de gestão municipal e a promoção dos direitos humanos. **Revista Administração Pública**, Rio de Janeiro, n. 49, v. 4, p. 985-1009, jul./ago. 2015. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/19326>. Acesso em: 14 jan. 2024.

STRACHMAN, Eduardo. Políticas industriais: definição e importância (ou não) de fundamentação teórica (parte 2). **Economia & Tecnologia**, Curitiba. v. 17, p. 129-146, Abr./Jun. 2009. Disponível em: [ISSN2238-1988-2012-05-01-109-116.pdf](https://doi.org/10.1109/116.2238). Acesso em: 16 nov. 2023.

TEIXEIRA, Aloísio; MARINGONI, Gilberto; GENTIL, Denise Lobato. **Desenvolvimento: O debate pioneiro 1944-1945**. Brasília: IPEA, 2010, 128 p. Disponível em: https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3171/1/Livro_Desenvolvimento_o_debate_pioneiro_de_1944-1945.pdf. Acesso em: 8 jun. 2023.

TEJADA, César Augusto Oviedo; BAGGIO, Giovani. O desempenho econômico de Pelotas (1939 – 2009): uma análise comparativa com os principais municípios do interior do RS. **Teoria e Evidência Econômica**, n. 41, p. 118-149, jul./dez. 2013. Disponível em: http://cdn.fee.tche.br/eeg/6/mesa6/O_desempenho_economico_de_Pelotas_desde_1939.pdf. Acesso em: 12 fev. 2023.

VIEIRA, Francisco Giovanni David. Ensino de marketing por meio de entrevista semiestruturada. **Revista Espaço Acadêmico**, Maringá, n. 195, ago. 2017.

VINUTO, Juliana. A amostragem em bola de neve na pesquisa qualitativa: Um debate em aberto. **Revista Temáticas**, Campinas, n. 22, v. 44, p. 203-220, ago./dez. 2014. Disponível em: <https://doi.org/10.20396/tematicas.v22i44.10977>. Acesso em: 4 out. 2023.

WU, Xun; RAMESH, M.; HOWLETT, Michael; FRITZEN, Scott. **Guia de políticas públicas: gerenciando processos**. ENAP, Brasília, 2014. 161 p. Traduzido por Ricardo Avelar de Souza. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2555/1/Guia%20de%20Pol%c3%adticas%20P%c3%ablicas%20Gerenciando%20Processos.pdf>. Acesso em: 19 set. 2023.

YIN, Robert K. **Pesquisa qualitativa do início ao fim**. Porto Alegre, Penso, 2016. 369 p.

Anexo A – Termo de autorização para gravação de voz e imagem

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PELOTAS
Centro de Ciências Sócio-organizacionais
Programa de Pós-Graduação em Administração
Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede Nacional – PROFIAP

TERMO DE AUTORIZAÇÃO PARA GRAVAÇÃO DE VOZ E IMAGEM

Este é um convite para você participar da pesquisa: “Percepções sobre políticas industriais em Pelotas-RS” que tem como pesquisador responsável Leandro Rezende Bento (PROFIAP – UFPel). Esta pesquisa pretende captar o entendimento dos atores políticos, empresariais e representantes de entidades que tenham envolvimento com a temática da industrialização, bem como as opiniões destes entrevistados quanto a tratar a indústria como uma questão de política pública e se esta poderia estar inserida na agenda governamental. O motivo que nos leva a pensar neste estudo, parte da disparidade econômica entre a região Sul e Norte do Estado do Rio Grande do Sul, apontada por trabalhos que tratam de desenvolvimento regional no RS. Gostaríamos de solicitar sua autorização para efetuar a gravação de voz e áudio, concedida mediante o compromisso dos pesquisadores acima citados com os seguintes direitos:

1. Ter acesso à gravação e transcrição dos áudios;
2. Ter a garantia que os áudios coletados serão usados exclusivamente para gerar informações para a pesquisa aqui relatada e outras publicações dela decorrentes, quais sejam: revistas e eventos científicos;
3. Não ter a identificação revelada em nenhuma das vias de publicação das informações geradas, utilizando mecanismos para este fim;
4. Ter os áudios e imagens obtidos de forma a resguardar a privacidade e minimizar constrangimentos;
5. Ter liberdade para interromper a participação na pesquisa a qualquer momento e/ou solicitar a posse dos áudios e imagens.

Você não é obrigado a permitir o uso dos áudios ou de imagens, porém, caso aceite, será de forma gratuita mesmo que sejam utilizadas em publicações de livros, revistas ou outros documentos científicos.

Os áudios serão coletados através de gravação e as entrevistas poderão ser realizadas tanto presencialmente quanto por webconferência conforme disponibilidade do entrevistado e pesquisador.

Consentimento de Autorização de Uso de Imagens (fotos e/ou vídeos)

Após ter sido esclarecido sobre as condições para a minha participação no estudo, eu, _____
autorizo o uso de minha voz.

Pelotas, de de 2024.

Ass. do participante da pesquisa

Ass. do pesquisador responsável

Apêndices

Apêndice A – Roteiro de Entrevista

Tópico 1 - Trajetória individual do entrevistado

- 1) Fale-nos um pouco sobre sua história e seu envolvimento com a cidade de Pelotas.
- 2) Fale um pouco sobre sua trajetória profissional e sua atuação. Com quais temas você tem se envolvido ao longo de sua atuação na cidade de Pelotas?

Tópico 2 - Entendimento com relação ao desenvolvimento de Pelotas

- 3) Qual sua avaliação sobre o desenvolvimento do município de Pelotas atualmente? O que seria um “município desenvolvido” na sua análise?
- 4) No seu entendimento, o desenvolvimento de um município como Pelotas deveria ser “capitaneado” (ou conduzido) por quais grupos? Pessoas/famílias oriundas do município? Ou se acredita não haver problemas se pessoas/empresas de outros lugares ocupassem esse espaço?
- 5) Pelotas é a quarta maior cidade em população do estado. Com relação ao PIB per capita (Produto Interno Bruto) a cidade ocupa a posição 365 de um total 497 municípios do RS, e tem como principais atividades econômicas os serviços, comércio e agronegócios. Considerando as diferenças econômicas entre os municípios, da metade Norte e Sul do Rio Grande do Sul, como você imagina ou idealiza um caminho de desenvolvimento para Pelotas ou qual seria a “mola propulsora” para o crescimento econômico da cidade?
- 6) Na sua opinião qual o papel da gestão pública e qual o papel do setor privado na promoção do desenvolvimento local?

Tópico 3 - Considerações com relação a indústria como agenda de política pública

Fluxo dos Problemas

7) Durante o século passado, Pelotas contava com indústrias ligadas ao setor primário (conservas, bebidas, tecidos, frigoríficos) que aos poucos encerraram atividades ou mudaram para outros centros. Fale-nos um pouco sobre o que entende sobre estes eventos.

8) Na sua avaliação, a indústria, ou a necessidade de Pelotas ter um parque industrial mais desenvolvido, é um tema discutido na esfera pública pelotense? Por quê?

9) Na sua avaliação, a questão da indústria e do desenvolvimento industrial, é uma questão que ocupa espaço nas discussões em Pelotas (COREDE, Câmara de Vereadores, Prefeitura, mídia local, etc) ou tem sido relegada a segundo plano? Quais os setores que recebem maior atenção tanto do município quanto das entidades organizadas que pensam o desenvolvimento de Pelotas?

Fluxo das Alternativas

10) Pensando em termos de políticas públicas: você considera que deveria haver incentivos à indústria ou, considerando que muitas vezes não há recursos para tudo, os incentivos deveriam ser direcionados às áreas que já são responsáveis pela maior parte da arrecadação do município?

11) Você considera que a mentalidade local é propensa a apoiar a indústria como fator de desenvolvimento? Porquê?

12) Se você fosse atuar na defesa de uma maior participação da indústria no PIB de Pelotas, quais as primeiras medidas que tomaria?

13) Você identifica medidas concretas que estejam sendo desenvolvidas, ainda que em estágio inicial, no sentido de fomentar maior desenvolvimento industrial no

município de Pelotas? E se existe articulação entre Poder Público, empresariado, entidades organizadas e universidades neste sentido?

Fluxo da Política

14) Na sua avaliação, qual o espaço ocupado pela questão industrial na agenda mais ampla da Prefeitura de Pelotas? Essa questão é discutida? Há algum fórum, espaço da gestão, onde esse tema seja debatido?

15) No seu entendimento, qual o espaço ocupado pelo tema da indústria na agenda da Câmara de Vereadores? Há vereadores que debatam esta temática? Por que?

16) Qual sua avaliação sobre a entrada do tema da indústria na agenda dos poderes públicos municipais?

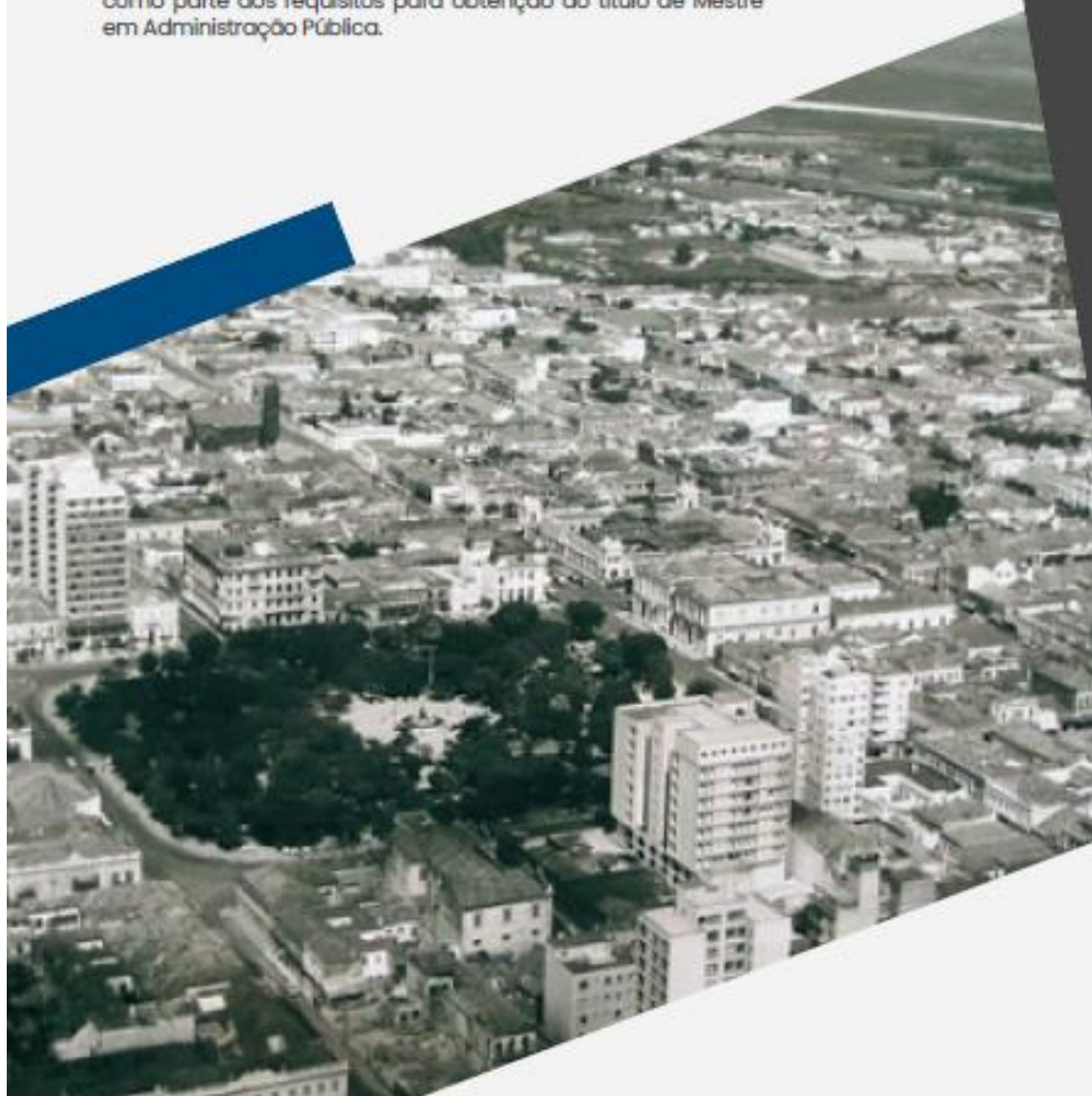


AS POLÍTICAS INDUSTRIAIS COMO ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO

Uma análise do município de Pelotas / RS

AS POLÍTICAS INDUSTRIAIS COMO ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO: UMA ANÁLISE DO MUNICÍPIO DE PELOTAS / RS

Relatório técnico apresentado pelo mestrando Leandro Rezende Bento ao Mestrado Profissional em Administração Pública em Rede, sob orientação do docente Marcio Rodrigues, como parte dos requisitos para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.



SUMÁRIO

Introdução	04
A cidade ao centro da pesquisa	05
A indústria enquanto política pública	06
Descrição da situação-problema	08
Objetivos geral e específicos	09
Pilares da Pesquisa	10
Procedimentos Metodológicos	13
Diagnóstico e Análise	14
Proposta de intervenção	15
Referências	19

INTRODUÇÃO

Este estudo diz respeito a iniciativas de política pública por parte de gestões municipais no sentido de fomentar a indústria. O desdobramento desta temática teve origem em questionamentos teóricos e analíticos a partir da literatura sobre políticas públicas e desenvolvimento regional no estado do Rio Grande do Sul. Esta literatura tem demonstrado a disparidade entre regiões do estado no que diz respeito ao desenvolvimento econômico e industrial, segundo Maraschin, Correa e Damiani (2022), a participação da região Sul do estado no PIB (Produto Interno Bruto) industrial, em 1939 era de 34,57%, e nas décadas posteriores, sofreu uma retração de sua participação para 9,6% no início do século XXI. Inserida na região Sul e delimitando esta pesquisa está a cidade de Pelotas, que no início do século XX com o fim das charqueadas, atividade que consiste na produção de carne salgada, experimenta um primeiro período de depressão econômica.



Em virtude da inserção do estado na dinâmica capitalista no início do século XX, a rudimentar indústria das principais cidades da Campanha gaúcha apresentou retração, quando a região perde uma oportunidade histórica decisiva para sua industrialização. Ambientes institucionais particulares contribuíram para que o eixo Porto Alegre – Caxias do Sul, demonstrasse maior versatilidade perante as nuances da concorrência capitalista, tornando-se o principal centro industrial do Estado (Arendt e Cairo, 2010).

A CIDADE AO CENTRO DA PESQUISA

A cidade de Pelotas segundo dados do Senso (2022) possui uma população de 325.689 habitantes, a 4ª maior população dentre os municípios do estado do Rio Grande do Sul. Em contrapartida em relação ao PIB per capita a cidade ocupa a posição 356 (R\$ 27.671,06) de um total de 497 municípios do estado. Conforme dados divulgados pelo Conselho Regional de Desenvolvimento Econômico (COREDE, 2015) a participação de Pelotas na indústria gaúcha na década de 1960 correspondia a 7,1 % do total produzido, regredindo para 1,5% da produção do Estado em 2015. Segundo Maraschin, Correa e Damiani (2022), o parque industrial que se formou na região Sul do Rio Grande do Sul, com base no processamento de carne bovina, lã e arroz, nunca conferiu o status de região industrializada, diferentemente das regiões Norte e Nordeste do estado.

Os municípios do Rio Grande do Sul que apresentaram o PIB elevado conforme o Atlas Socioeconômico RS (2019), em sua maioria estão localizados na Região Metropolitana de Porto Alegre como que dispostos em um eixo, que segue em direção a Serra. Neste cenário destacam-se os COREDEs (Conselhos Regionais de Desenvolvimento) do Delta do Jacuí, Metropolitano, Serra e Vale do Rio dos Sinos responsáveis por 50,1% do PIB Gaúcho.

No início do século XXI um estudo de Friedrich (2002) compara o PIB da região Sul com a metade Norte do RS que correspondiam a 16,33% e 83,67% respectivamente. Conforme o COREDES (2015) o perfil socioeconômico das regiões compostas pelos COREDES - Conselho Regional de Desenvolvimento Serra e Sul, em se tratando de atividades econômicas de Valor Adicionado Bruto (VAB), a Serra tem os percentuais referentes a agropecuária em 6,5%, indústria 38,7% e serviços 54,8%, enquanto a região Sul apresenta os percentuais de atividades agropecuária 9,9%, indústria 22,4% e serviços 67,7%.



Pelotas - RS

A INDÚSTRIA ENQUANTO POLÍTICA PÚBLICA

As políticas públicas ocupam um lugar central nos campos políticos, direcionando as ações dos gestores públicos, possibilitando a captação de recursos e a legitimidade em potencial, para executarem suas tarefas em um alto nível de inteligência, competência e sofisticação. A formulação de políticas públicas em seus primeiros estágios, surge através de uma agenda que contemple as necessidades da população, no caso específico da cidade de Pelotas, entende-se como uma possibilidade para o desenvolvimento econômico com geração de emprego e renda, a retomada da industrialização, no entanto voltada para as atividades sofisticadas (Wu et al., 2014).

O projeto será pautado pelas políticas públicas (PPs) de desenvolvimento, através da temática das políticas industriais e está direcionado a investigar os aspectos relativos à agenda de PPs no âmbito local, fazendo-se necessário compreender o processo de formulação de PPs. WU et al (2014) descreve que os gestores públicos podem realizar as cinco atividades essenciais que chama de funções gerais da criação de PPs, que se dividem em definição de agenda, formulação, tomada de decisão, implementação e avaliação. Neste Projeto, adotamos o entendimento que é derivado de Brasil e Capella (2022): PPs serão adequadamente compreendidas a partir da ideia de um ciclo formado por processos contínuos e muitas vezes sobrepostos. Este ciclo diz respeito justamente às funções gerais propostas por WU et al. (2014), tendo início na fase de formulação da agenda.



O desenvolvimento econômico surge através do domínio de técnicas de produção mais sofisticadas de acordo com Gala e Carvalho (2019), levando à maior geração de valor adicionado por trabalhador, demonstrando através de dados que indicam os países ricos da Europa, Ásia e os EUA como produtores de bens complexos impulsionados por suas indústrias em constante mutação. Segundo Mazzucato (2013) conforme os economistas ficaram mais conscientes do papel que a tecnologia desempenha para o crescimento econômico, passaram a pensar em formas de incluir a tecnologia nos modelos econômicos. Os países desenvolvidos concentram sua atividade econômica em etapas fabris que adicionam mais valor, que incluem o financiamento à produção e consumo, desenvolvimento de novos produtos, comercialização e prestação de serviços de comunicação global.

A visão de mundo para alguns economistas, de acordo com Gala e Carvalho (2019), é que o aumento de produtividade de uma economia, surgiria com a subida da escada tecnológica, com a migração das atividades de baixa qualidade para as atividades de alta qualidade, ocorrendo a sofisticação do sistema produtivo. Torna-se fundamental a construção de um sistema industrial complexo e diversificado, com retornos crescentes de escala, alta sinergia e com atividades interligadas. O horizonte perseguido por este trabalho tem a finalidade de discutir acerca da existência de uma agenda de políticas públicas industriais para Pelotas, levando em consideração que este município é uma cidade polo da metade Sul do Estado e qualquer avanço que ocorra para esta cidade, reflete diretamente nas cidades que compõem a região.

No decorrer do século XX até a atualidade, a cidade de Pelotas perdeu sua força produtiva que resultou em uma estagnação do seu desenvolvimento econômico, que pode ser percebida na região como um todo. Ao comparar dados relativos ao PIB (Produto Interno Bruto) per capita e a participação da indústria na atividade econômica em alguns dos municípios de grande porte no estado, com população aproximada, das regiões Metropolitana, Serra e Sul do Rio Grande do Sul conforme dados extraídos do IBGE (2020), Pelotas tem os menores resultados perante as cidades de Canoas, Caxias do Sul e a limítrofe Rio Grande também situada na região Sul, representado pelo quadro abaixo.

PIB per capita e participação da indústria em municípios do RS

Cidade	PIB Per Capita (R\$)	Partic. da Indústria (R\$)
Canoas	53.031,82	6.643.467,02
Caxias do Sul	50.178,98	7.028.390,12
Pelotas	27.671,06	1.098.507,75
Rio Grande	47.045,23	2.556.759,84

Fonte: IBGE (2020)

DESCRIÇÃO DA SITUAÇÃO PROBLEMA

A região Sul do Estado do Rio Grande do Sul em que Pelotas está localizada segundo Tejada e Baggio (2013), experimentou no final do século XIX e nas primeiras décadas do século seguinte o acúmulo de riquezas derivadas das charqueadas, enquanto concentrados na cidade tornaram-na a segunda economia gaúcha. A partir da primeira metade do século XX, Pelotas sente os prejuízos ocasionados pelo fim da atividade das charqueadas e deixa de ser esse núcleo econômico do Estado. Através dos dados levantados pelo IBGE (2020), observa-se a baixa participação da indústria no PIB da cidade de Pelotas, ao passo que regiões pertencentes ao mesmo Estado apresentam melhores índices econômicos, e possivelmente a geração de emprego relacionado a indústria incrementa a economia nas regiões mais ricas.

Esta problemática central, apoia-se em um conjunto de questionamentos que serviram de ponto de partida para a análise: Quais as interações entre o poder público municipal e as instituições representativas, no sentido de trabalhar por uma agenda de desenvolvimento que busque na industrialização uma força que pode impulsionar o progresso para a região, com base nas cadeias produtivas e geração de valor agregado? Com a economia da região puxada por atividades como os serviços, comércio e pecuária, onde se apoiam os argumentos que afirmam serem estas as vocações da região? Qual seria o espaço de discussão em Pelotas sobre o desenvolvimento através da industrialização? Como enquadrar uma análise do contexto histórico do desenvolvimento econômico do município tendo como base o foco nas políticas públicas?

➤ OBJETIVO GERAL

Analisar a indústria enquanto questão na agenda governamental do município de Pelotas como uma estratégia de desenvolvimento, tanto em uma dimensão histórica, quanto ao captar as percepções dos atores locais como as lideranças políticas, empresariais e de entidades representativas do município na atualidade, sobre a temática das políticas industriais, com vistas a elaborar um plano de ação que possibilite a inserção da indústria como política pública de desenvolvimento local e regional.

➤ OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Investigar historicamente a formação e o encerramento das atividades industriais em Pelotas em algum momento houve a formação de janelas de políticas industriais na cidade.
- Identificar as principais políticas públicas voltadas ao incentivo da atividade industrial no Brasil, no estado do Rio Grande do Sul e de outras localidades.
- Captar o entendimento dos atores políticos e lideranças do município, acerca de políticas industriais como promotoras de desenvolvimento econômico regional, como uma questão de política pública e sua inserção na agenda de desenvolvimento da cidade de Pelotas e Região.
- Criar uma proposta de intervenção, visando o debate sobre a inserção de políticas industriais na agenda local, priorizando a retomada do desenvolvimento regional, apontando as possibilidades nas quais o governo e a sociedade civil da cidade de Pelotas podem cooperar, para tratar deste tema público.



PILARES DA PESQUISA

➤ DESENVOLVIMENTO

Em busca de compreender quais os fatores que levam determinadas regiões, a apresentarem índices de desenvolvimento, renda e emprego divergentes das demais, foram utilizados como recurso teórico os trabalhos de alguns autores contemporâneos, que demonstram o processo de desenvolvimento com os exemplos dos países que alavancaram suas economias, através dos esforços que envolveram as suas sociedades para a implementação de políticas públicas consistentes, criando instituições plurais que resultaram em êxito econômico e social, e que consequentemente forjaram a industrialização destas nações.

➤ POLÍTICAS PÚBLICAS

Para investigar os aspectos históricos da economia de Pelotas, bem como as percepções dos atores políticos, empresariais, de entidades representativas acerca das políticas industriais na cidade, torna-se relevante estabelecer um arcabouço teórico que demonstre as formas conceituais acerca das políticas públicas e como estas são implementadas. Conforme Brasil e Capella (2022), o estudo das políticas públicas desde a década de 1960, trata da investigação dos processos envolvidos com o fazer governamental, oferecendo uma abordagem diferenciada para a análise e compreensão das atividades do governo.

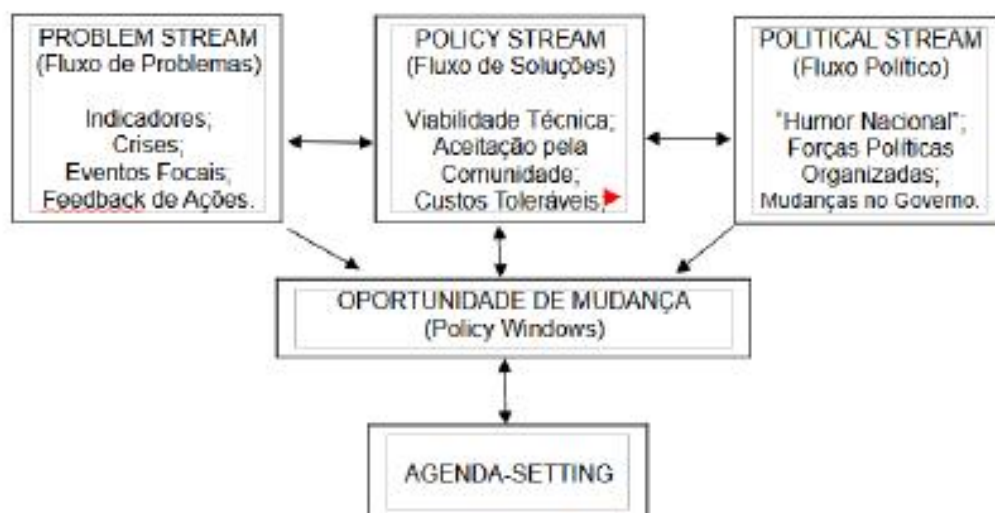
➤ AGENDAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

A agenda é uma lista de questões ou problemas que os atores políticos e governamentais atentam em determinados momentos para Wu et al. (2014), definir agenda consiste em o governo reconhecer que um problema se tornou uma questão “pública” que necessita de atenção. Segundo Brasil e Capella (2022), quando uma questão desperta a atenção e interesse dos formuladores de políticas, torna-se parte da agenda governamental, porém dada a complexidade e a quantidade de questões que são apresentadas aos formuladores, apenas algumas são consideradas no momento em questão.

➤ O MODELO DOS MÚLTIPLOS FLUXOS

A formulação de agendas de políticas públicas será observada através da lente do Modelo dos múltiplos fluxos, proposto por John Kingdon. Segundo Capella, 2005; Brasil e Capella, 2022; o Multiple Streams Model (MS) ou Modelo dos Múltiplos Fluxos surge nos Estados Unidos como uma ferramenta teórica para analisar as políticas públicas de transporte e saúde do governo, e então expandida para outras áreas da administração pública. Para Brasil e Capella (2022) a ideia central do modelo consiste em observar a produção de políticas a partir de três dimensões.

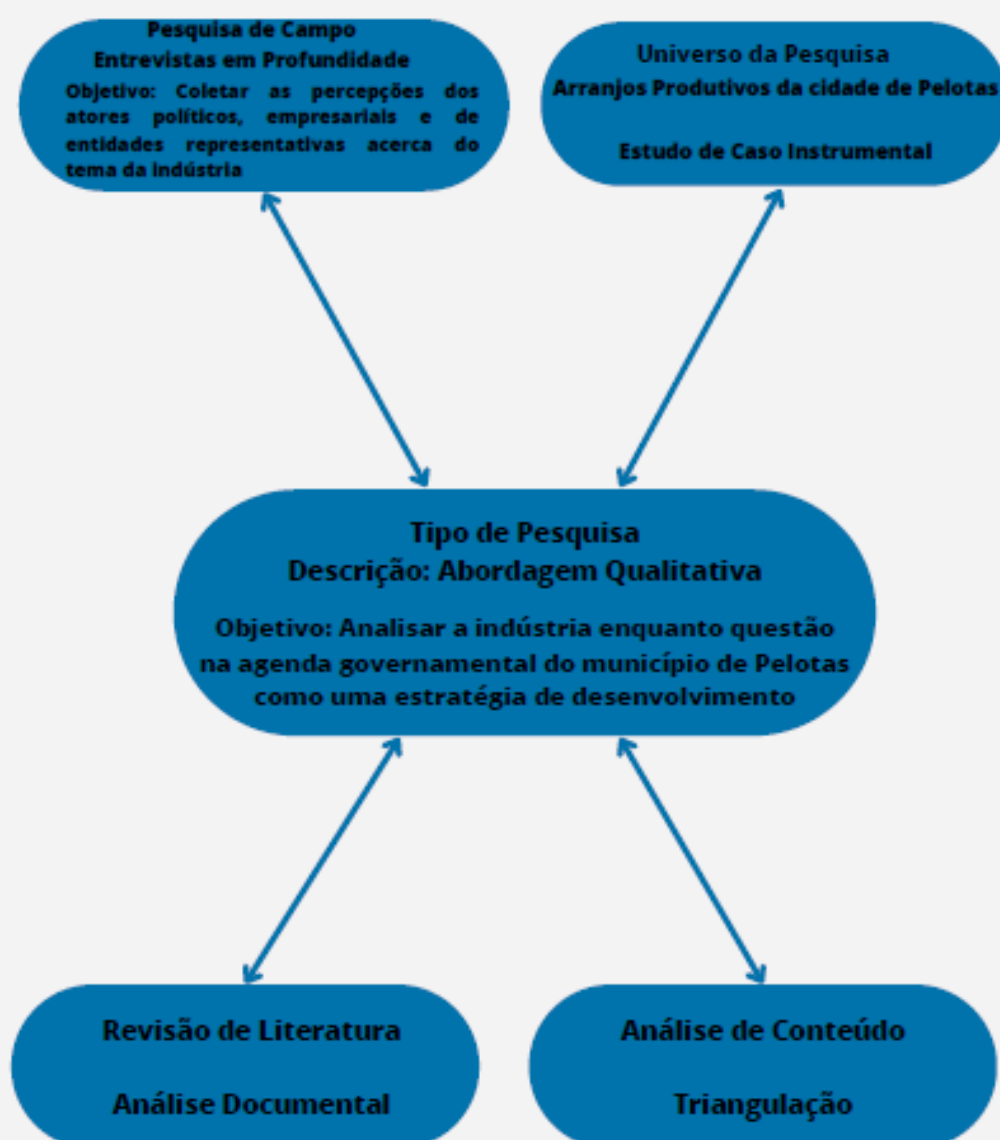
O MODELO DE KINGDON



Fonte: Brasil e Capella (2022, p. 16)



PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS



DIAGNÓSTICO E ANÁLISE

Do levantamento histórico realizado, que trata da atividade econômica de Pelotas é possível concluir que em nenhum momento houve uma agenda voltada às políticas industriais no município. Não se observa a confluência dos fluxos de problemas, soluções e político para que indústria fizesse parte da agenda de políticas públicas da cidade nos períodos analisados. A incipiente indústria que se formou na cidade, foi fruto do trabalho e investimento dos estrangeiros que povoaram a região, sem um envolvimento efetivo do poder público.

Os dados resultantes das entrevistas com os atores políticos, empresariais e de entidades representativas da cidade, que relacionam as opiniões acerca dos temas da indústria e desenvolvimento, revelam que tanto a atual gestão municipal, quanto a câmara de vereadores não tratam destas temáticas e tampouco consideram a indústria como uma alternativa para o crescimento econômico do município.

Na atualidade em Pelotas não há a possibilidade de formação de uma agenda de desenvolvimento, ou de industrialização devido a dispersão identificada nos fluxos. No fluxo dos problemas as questões consideradas são outras, as alternativas ou soluções aceitas pelo poder público local, priorizam as atividades atuantes na economia do município como o comércio e construção civil, e o fluxo político na cidade tem uma atuação limitada, respondendo às demandas básicas da população.

PROPOSTA DE INTERVENÇÃO



Promover fóruns / plenárias

Com a participação da população, dos atores políticos, empresariais e das entidades representativas da cidade

Buscar espaços nos meios de comunicação e mídias sociais

Explorar espaços nas rádios comunitárias e universitárias; Criação de grupos e páginas sobre o tema.



Com base nas opiniões coletadas em campo, indicando que o tema da Indústria em Pelotas, está fora das discussões sobre o desenvolvimento local, e dos debates públicos, portanto distante da agenda de políticas públicas do município, surge a proposta de intervenção a partir das ideias e percepções dos entrevistados quanto às alternativas para tornar a Indústria, parte da agenda governamental da cidade.

Das alternativas para tornar recorrente o debate sobre o tema da Indústria, são apontadas a proposta de um fórum sobre o assunto bem como a realização de plenárias e audiências públicas, utilização das redes sociais, rádios universitárias e comunitárias para a divulgação e buscar o envolvimento da academia e de suas incubadoras.

As ideias sobre as ações que visam fomentar o debate acerca da Indústria em Pelotas são diversas, portanto organizá-las em um modelo como o Quadro Lógico permite estruturar em um projeto a execução da proposta de intervenção.

A PROPOSTA DE INTERVENÇÃO PELO QUADRO LÓGICO

O QL consiste em um conjunto de conceitos interdependentes que descrevem, de modo operacional e organizado, numa matriz, os aspectos mais importantes de um projeto de intervenção. Essa descrição permite, em primeiro lugar, verificar se um projeto está bem estruturado e, em segundo lugar, o acompanhamento sistemático e uma avaliação mais fácil e mais objetiva” (Giacomoni e Pagnussat, 2006, p.7).

Quadro Lógico

Lógica da Intervenção	Indicadores Objetivamente Comprováveis	Fontes de Comprovação	Suposições Importantes
Objetivo Superior: A indústria como parte da agenda governamental	Aumento da participação da Indústria no PIB e VAB locais	CENSO e COREDES	Convergência dos fluxos em ocasião de uma janela de PP.
Objetivo do Projeto: Incentivar o debate acerca de uma agenda local que contemple a industrialização.	- Aumento de projetos e emendas no legislativo e executivo municipais relacionados ao tema	Site Câmara Municipal e Prefeitura	Dependência de apoio político ou Policymaker
Resultados Esperados: • Levar o tema ao conhecimento da população. • Provocar reflexão no âmbito social, político, acadêmico e empresarial acerca do tema	- Resposta popular nas redes, plenárias e audiências públicas - Inserções do tema em canais e redes vinculados às universidades e/ou atores políticos	Youtube, Facebook, Instagram - Rádios (UFPEL e UCPel) e/ou redes vinculadas a atores políticos	Vínculo (ou não) dos envolvidos com o cenário atual predominante (comércio, serviços e agro)
Atividades Principais: - Criação de conteúdo e postagem em redes sociais e canais “próprios” - Apoio em divulgação das incubadoras e rádios (UFPEL e UCPel) - Propor Plenárias ou Audiências Públicas.	- Número de visualizações e acessos nas redes - Veiculações deriv. de parceria com IES e atores políticos	Youtube, Facebook, Instagram - Rádios (RU e Federal FM) - Redes vinculadas a atores políticos	Compreensão geral acerca da importância do tema para o desenvolvimento regional

Fonte: Autor

RESPONSÁVEIS PELA PROPOSTA DE INTERVENÇÃO E DATA

Leandro Rezende Bento

Mestrando em Administração Pública
PROFIAP – UFPEL

Marcio Silva Rodrigues

Doutor em Administração pela UFSC

Márcio Barcelos

Doutor em Sociologia pela UFRGS

Data da intervenção

No ano de 2024, ocorrem os pleitos para os cargos eletivos municipais para prefeito e vereadores. O período que antecede a eleição pode ser proveitoso para que a pauta da indústria possa ser considerada e aproveitada como parte dos planos das candidaturas a prefeito e a vereador com inclinação pelo tema da indústria.

A data de 07 de outubro de 2024, foi escolhida como inicial para a implementação da proposta de intervenção que se encerrará no mês de novembro de 2024.

Possibilidades para operacionalizar a intervenção

As tarefas relacionadas a criação de página na web, criação e postagem de conteúdo e divulgação, podem ser realizadas em parceria com os cursos de graduação como de Ciências Sociais e outros relacionados da UFPEL e UCPEL, em forma de estágio para os alunos que manifestem interesse pela temática do desenvolvimento e indústria.

Dos contatos realizados através das entrevistas, os líderes sindicais, vereadores e empresários que manifestaram suas opiniões, surgiu a possibilidade de levar o debate para os meios em que atuam os mesmos.

REFERÊNCIAS

BRASIL, Felipe Gonçalves; CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Abordagens contemporâneas para a análise de políticas públicas. Rio de Janeiro: Eduerj, 2022, 327 p.

CAPELLA, Ana Cláudia Niedhardt. Formação da Agenda Governamental: Perspectivas Teóricas. Araraquara: XXIX Encontro Anual da ANPOCS, ago. 2005.

FRIEDRICH, Delnei Nunes. Análise do emprego setorial no Rio Grande do Sul baseado em modelo insumo-produto. 120 p. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-graduação em Economia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2002.

GALA, Paulo; CARVALHO, André Roncaglia. Brasil, uma sociedade que não aprende: Novas perspectivas para discutir ciência, tecnologia e inovação. Revista Cadernos de Campo, Araraquara, n. 27, p. 39-57, jul./dez. 2019.

GIACOMONI, James; PAGNUSSAT, José Luiz. Planejamento e orçamento governamental: Coletânea v. 2. Brasília: ENAP, 2006.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Censo Brasileiro de 2022. Rio de Janeiro: IBGE, 2022.

IBGE; Panorama. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2020. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rs>. Acesso em 15 de julho de 2023.

MARASCHIN, Clarice; CORREA, Letícia Xavier; DAMIANI, Renato Maciel. Explorando a relação entre redes espaciais na escala regional e indicadores econômicos das cidades: o caso do RS. Revista Redes, Santa Cruz do Sul, v. 27, 2022.

MAZZUCATO, Mariana. O estado empreendedor: Desmascarando o mito do setor público vs. setor privado. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2013, 271 p. Tradução de Elvira Serapicos.

RIO GRANDE DO SUL, Governo do Estado; Perfil Socioeconômico COREDE Sul. Porto Alegre: SPMDR, 2015. Disponível em: <https://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201603/17095141-perfis-regionais-2015-sul.pdf>. Acesso em: 19 de junho de 2023.

REFERÊNCIAS

TEJADA, César Augusto Oviedo; BAGGIO, Giovani. O desempenho econômico de Pelotas (1939 – 2009): uma análise comparativa com os principais municípios do interior do RS. *Teoria e Evidência Econômica*, Passo Fundo, n. 41, p. 118-149, jul./dez. 2013.

WU, Xun; RAMESH, M.; HOWLETT, Michael; FRITZEN, Scott. Guia de políticas públicas: gerenciando processos. ENAP, Brasília, 2014. Traduzido por Ricardo Avelar de Souza.

Discente: Leandro Rezende Bento,
Mestrando em Adm. Pública

Orientador: Márcio Silva Rodrigues,
Doutor em Administração

Universidade Federal de Pelotas

20 de agosto de 2024

