

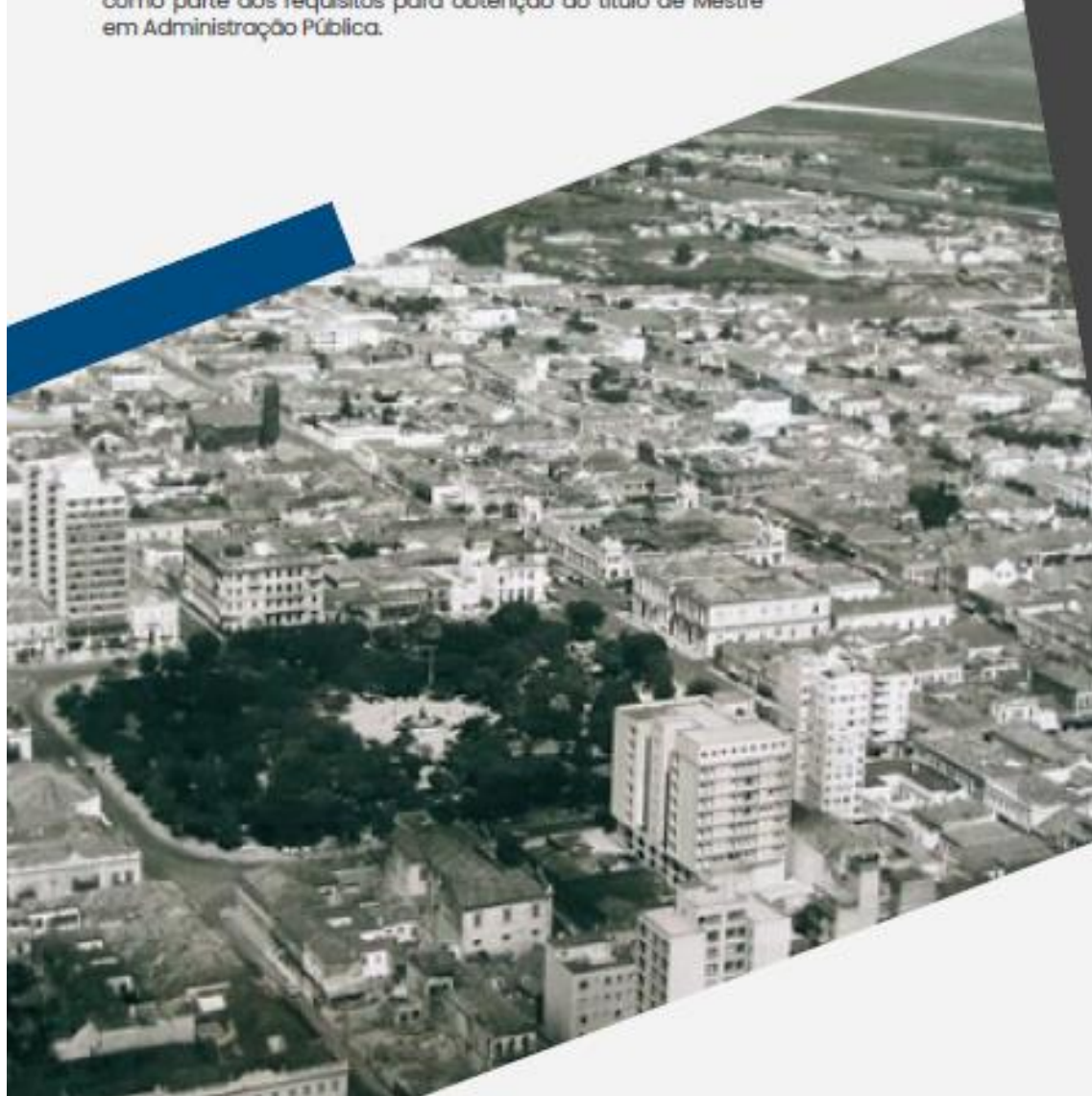


AS POLÍTICAS INDUSTRIAIS COMO ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO

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 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.

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.

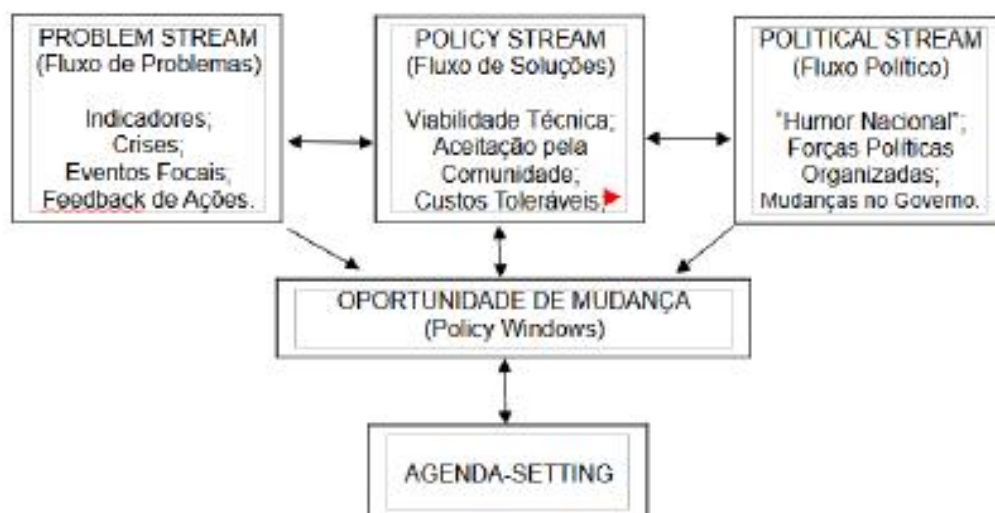
AGENDAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

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.

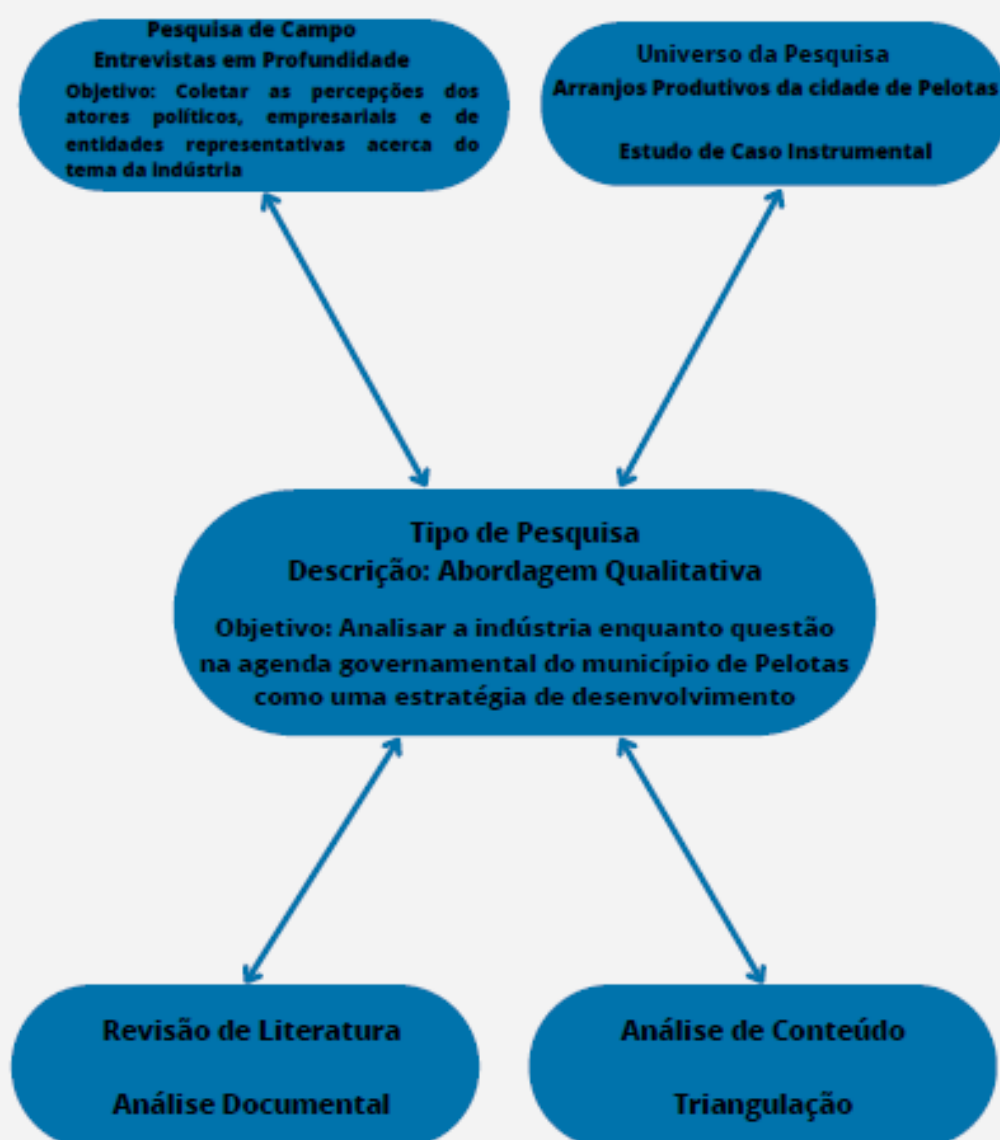
O MODELO DE KINGDON



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

