

| 672 | DESENVOLVIMENTO REGIONAL E INDUSTRIALIZAÇÃO: ANÁLISE DO CASO DO DESENVOLVIMENTO TRUNCADO DE CACHOEIRA DO SUL SOB A ÓTICA DA TEORIA DE DOUGLASS NORTH

Péricles Purper Thiele, Marília Patta Ramos, Carlos Águedo Naguel Paiva

Resumo

Este trabalho, realizado à luz da Teoria Econômica de Douglass North, busca elencar as causas do fato de Cachoeira do Sul ter sido um dos expoentes da economia gaúcha no século XIX e ter entrado em um processo de queda e estagnação econômica a partir da década de 1970. Este processo de estagnação não foi possível reverter nem mesmo com investimentos feitos através do Projeto de Industrialização – entre 2005-2008 com investimento de R\$ 88 milhões e previsão de gerar 1476 postos de trabalho – analisado neste artigo e que, efetivamente, gerou picos de contratação, aumentou a arrecadação e o retorno de ICMS ao município, mas não manteve um padrão que possa ser considerado de desenvolvimento econômico conforme é demonstrado através de indicadores econômicos aplicados ao grupo de municípios que formam a base de comparação.

Palavras-chave: Desenvolvimento Regional – Produção Primária – Projeto de Industrialização

1 Teoria Econômica de Douglass North

Douglass North (1959, p. 336) questiona, “por que uma área permanece presa a um único produto básico de exportação, enquanto outra diversifica sua produção e se torna uma região industrializada e urbanizada?”.

A resposta para esta questão provém do fato que se a região articular-se somente a partir de um produto básico e este induzir a um processo limitado de diversificação seus rendimentos irão estagnar ou decrescer devido à limitação da divisão do trabalho. Esta situação tem três fundamentos: “a) dotação de recursos naturais da região (a um dado nível de tecnologia); b) caráter da indústria de exportação; c) mudanças tecnológicas e custos de transferências.” (North, 1959, p. 336)

Relativamente aos recursos naturais da região, entende o autor que este é o ponto principal para a determinação do grau de diversificação agropecuária das regiões. Se estes recursos forem excepcionalmente favoráveis à produção de um único bem e a demanda pelo mesmo for expressiva e crescente a região não será estimulada a diversificar suas atividades primárias. Este parece ser o caso de Cachoeira do Sul – e boa parte dos municípios nas várzeas do Baixo Jacuí, que conta com terras facilmente irrigáveis e, portanto, particularmente propícias à cultura do arroz.

O segundo fator para a estagnação relativa de um território, segundo North, é o que ele chama de “caráter da indústria de exportação”. Nesta categoria o autor inclui um amplo espectro de variáveis que estão no centro de sua teoria dos diferenciais de potencial de alavancagem das distintas bases exportadoras primárias. O primeiro elemento deste “caráter” seria o grau de beneficiamento **local** que o produto solicita antes de ser exportado. Para que se entenda este ponto vale uma comparação entre a Serra italiana e a várzea do Rio Pardo, ambos no Rio Grande do Sul. Ambas as regiões, por características topográficas, são induzidas a uma espécie de monoespecialização inicial: a serra, cujas terras apresentam alta declividade e potencial de erosão, na única atividade de agricultura permanente relativamente adequada ao perfil edafoclimático do território – a videira. As várzeas de Cachoeira, na única cultura de consumo de massa cuja produtividade é exponenciada pela irrigação – o arroz. Entretanto, estas duas culturas impõem desdobramentos/beneficiamentos a jusante e a montante muito distintas. Senão vejamos.

Não era possível, no final do século XIX, exportar a uva *in natura* para consumo fora da Serra. Seu beneficiamento – vale dizer, sua transformação em vinho – era impositivo. E este é um processamento relativamente complexo, que impõe o desenvolvimento, na região de um sistema industrial peculiar e altamente demandante de mão de obra. Mais do que isto: a produção de vinho – que se impõe como desdobramento **local** da opção pela viticultura – solicita todo um conjunto de insumos, barris, vasilhames, rolhas, cestas de proteção para os garrafões de vinho, depósitos com temperatura determinada, meios de transporte especiais, etc. – que passam a ser parcialmente produzidos na região para atender à demanda deste segmento que é um desdobramento necessário da base de exportação vitícola. Ou, para ir no ponto: não se pode falar em viticultura sem se falar, simultaneamente, em vinicultura. A produção do bem primário era indissociável – no período – de seu beneficiamento. E este envolvia processos e demandava insumos ainda mais complexos que a própria produção agrícola.

Diferente era – e é – o caso do arroz. O único beneficiamento que, **necessariamente**, tem que ser feito na região antes de seu envio para a região de consumo é a secagem. Mas mesmo que as empresas beneficiadoras encontrem vantagem em realizar todo o processo de beneficiamento no entorno da área produtora – secagem, descascamento, polimento, ensacamento – este processo é tão simples e tão curto que não gera uma demanda secundária de mão-de-obra e de insumos comparável à demanda primária (exercida na própria lavoura). A verdade, a indústria do vinho é mais complexa do que a viticultura; mas

a indústria do arroz é tão simples – ou, talvez, mesmo, mais simples – que a lavoura de arroz.

Igualmente importantes são dois outros fatores: o custo de transporte do bem exportado e sua rentabilidade. Quanto mais volumoso for o bem exportado – como é o caso dos produtos exportados “quase” *in natura* – maior o diferencial entre as cargas exportadas e as cargas importadas. Como os veículos – navios, caminhões, trens – têm necessariamente que retornar ao ponto de origem, se eles vêm semicargados, o custo do frete de retorno cai, aumentando a competitividade do produto importado *vis-à-vis* o concorrente local. Entretanto, se a rentabilidade do produto exportado for relativamente baixa (como era o vinho serrano, que tinha de concorrer com os importados da Europa, de muito melhor qualidade), pequenos diferenciais de preço entre importado e o produto local mantém o comprador de insumos fiel ao seu fornecedor regional (que, por sua vez, não tem interesse em migrar de volta para negócio vinícola, de rentabilidade baixa e oscilante). É fácil perceber que, também neste aspecto, Cachoeira (e o vale do Jacuí orizicultor) apresentam uma desvantagem em relação à Serra. Contando, desde o início da ocupação, com um sistema de transporte muito menos oneroso – dada a alternativa hidroviária, que, utilizada de fato, ou não, reduz o poder de precificação das transportadoras terrestres – e exportando um produto cujo beneficiamento impõem uma redução mínima de volume, os fretes para importação deveriam ser muito baixos. E como o negócio orizícola não se deparava, nem com a concorrência externa, nem com a concorrência de outros Estados (onde as vantagens da irrigação são muito menores), o sistema produtivo tendia a se perpetuar dentro dos mesmos limites estreitos de especialização.

Além da complexidade do processo produtivo, North (1959) cita outro importante fator relativo aos recursos naturais que é a extensão das propriedades rurais. Se estas propriedades forem basicamente formadas por grandes extensões de terra, ocuparão pouca mão-de-obra especializada e seus rendimentos ficarão concentrados entre poucos proprietários e famílias o que ocasionará uma distribuição de renda desigual e o consumo voltado aos bens de luxo adquiridos em outras regiões, ocasionando a evasão de renda para aquelas regiões.

Outro aspecto relevante das regiões com estrutura fundiária baseada em latifúndios refere-se à questão da educação. Os grandes proprietários das terras tenderão a investir na educação dos seus filhos buscando atender a necessidade de conhecimento para melhorar a *performance* dos seus negócios e, portanto, influenciando na educação disponível

que se tornará focada somente nos conhecimentos necessários aos produtos básicos produzidos localmente (North, 1959. p. 337).

Desta situação, resultará que os conhecimentos que não forem vinculados a estes produtos, serão limitados, ou seja, haverá dificuldades ou resistências à implantação de novos cursos, novas tecnologias ou metodologias o que dificultará (novamente) o surgimento de novos profissionais e novos negócios, portanto, limitando a divisão e especialização de atividades que continuarão tendo que ser buscados fora da região o que favorece a evasão de recursos para outras regiões além de dificultar a criação de *know-how* da região.

Por outro lado, regiões que possuem distribuição equitativa de terras e ocupação da mão-de-obra familiar produzirão uma distribuição da renda mais igual e os investimentos em educação e pesquisa estarão destinados a atender demanda variada de toda a população o que propiciará conhecimentos e especializações diversos.

Concluindo a tese defendida no artigo de 1959, Douglass North afirma que:

“[...] desenvolvimento de uma indústria de exportação agrícola, bem sucedida, resultará em um aumento da renda da região e, [] conduzirá a: (1) especialização e divisão do trabalho com a ampliação do mercado regional; (2) o crescimento dos serviços auxiliares e indústrias subsidiárias para produzir e comercializar eficientemente o produto de exportação; (3) o desenvolvimento de indústrias locais para servir ao consumo local [...]; (4) Como uma consequência natural das condições acima, o crescimento das áreas e serviços urbanos,” (North, 1959, p. 341 e 342)

North deixa claro que “não se trata de uma questão de agricultura versus industrialização”, mas de orientar as regiões no alinhamento da sua base de produção primária de forma a atingir mercados potenciais através de produtos que provoquem a agregação de valor através do beneficiamento dos produtos na própria região.

A partir da leitura da Teoria Econômica de North, passamos a avaliar o desenvolvimento econômico de Cachoeira do Sul pela sua estrutura econômica.

2 Diagnóstico Econômico de Cachoeira do Sul

Cachoeira do Sul, localizada no centro do Rio Grande do Sul, pertencente a microrregião “Cachoeira do Sul” segundo a classificação do IBGE (IBGE, 2002). A microrregião composta pelos municípios de Cachoeira do Sul, Cerro Branco, Novo Cabrais,

Pântano Grande, Paraíso do Sul, Passo do Sobrado e Rio Pardo, possuía em 2000 – conforme Censo IBGE – uma população total de 157.275 pessoas correspondendo a 1,54% da população total do Rio Grande do Sul. A região possui uma taxa de urbanização de 72,2%, baixa se comparada à média do estado que é de 81,6%.

A perda territorial – ocorrida devida as emancipações – dificulta a avaliação da situação econômica do município ao longo da sua história. Portanto, com o objetivo de analisar o desenvolvimento do município sem a interferência da variável “perda de território”, foi utilizado o Sistema de Conversão de Informações Municipais¹ FEE/UNISC que converte os valores de variáveis absolutas municipalizadas de acordo com qualquer distribuição do território estadual após 1983 para a estrutura municipal vigente entre 1966 e 1982.

A tabela seguinte apresenta o ranking dos municípios com a maior população em 1970. Neste ranking, Cachoeira do Sul está na 7ª posição (em 1970) e na 22ª em 2007. Foi um dos municípios que teve a maior queda neste ranking perdendo 15 posições em 37 anos.

Tabela 1 – Ranking dos maiores municípios em população em 1970.

População e Ranking	1970		2007		70-07
	Total	Ranking	Total	Ranking	Variação
Porto Alegre	885.545	1	1.420.667	1	0
Pelotas	207.869	2	376.259	3	-1
Santa Maria	156.609	3	276.663	5	-2
Canoas	153.730	4	347.071	4	0
Caxias do Sul	144.871	5	399.038	2	3
Rio Grande	116.488	6	194.351	12	-6
Cachoeira do Sul	94.261	7	100.206	22	-15

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Paiva (2008a).

O crescimento da população municipal é um indicador do crescimento econômico da região, se o município aumentar sua população, é sinal de que está atraindo pessoas que buscam melhores remunerações e qualidade de vida. Ao contrário, se o município perder população é sinal de que os habitantes estão saindo em busca destas condições.

¹ O *software* Sistema de Conversão de Informações Municipais converte os valores de variáveis absolutas municipalizadas de acordo com qualquer distribuição do território do Rio Grande do Sul após 1983 para a estrutura municipal vigente no Estado entre 1966 e 1982. (Paiva, 2007).

Apesar de Cachoeira do Sul, ter aumentado sua população em 5945 pessoas no período demonstrado, a sua taxa de crescimento foi baixa ou negativa o que fez com que o município caísse para a 22ª posição no ranking populacional em 2007.

Ou seja, a população local está deixando o município em busca de melhores condições de vida e de oportunidades de trabalho. Portanto, é preciso conhecer melhor esta situação para entender porque o município apresentou este comportamento ao longo do tempo. Para isto, utilizaremos as tabelas a seguir.

Tabela 2 – População Total de Cachoeira do Sul de 1970 a 2007.

População Anual	Total	Urbana	Rural
1970	94.261	52.044	42.217
1980	93.341	62.105	31.236
1991	99.614	73.388	26.226
2000	102.947	77.194	25.753
2007	100.206	75.345	24.861

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Paiva (2008a).

A tabela apresenta a população total de Cachoeira do Sul nos Censos Demográficos dos anos de 1970, 1980, 1991, 2000 e na Contagem da População de 2007; porém, os dados foram convertidos à estrutura municipal de 1970 através do Sistema de Conversão de Informações Municipais.

Nesta tabela o município possuía em 1970, 94.261 habitantes e, em 2007, passou para 100.261 habitantes. Com o auxílio da tabela seguinte é possível entender como foi a evolução do crescimento da população a partir das taxas de crescimento populacional entre os períodos censitários.

Tabela 3 – Períodos censitários e taxas de crescimento populacional – 1970/2007.

Período	Total	Urbana	Rural
1970/1980	-0,10%	1,78%	-2,97%
1980/1991	0,59%	1,53%	-1,58%
1991/2000	0,37%	0,56%	-0,20%
1991/2007	0,04%	0,16%	-0,33%
2000/2007	-0,38%	-0,35%	-0,50%

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Paiva (2008a).

Com o auxílio da tabela anterior percebe-se que, apesar do crescimento da população total entre 1970 e 2007, as taxas de crescimento populacional oscilaram entre -0,10% e 0,59% entre 1970 e 1991. Mas, entre 1991 e 2007 houve queda de 0,37% no primeiro período, para 0,04% no segundo período, culminando com um crescimento negativo de -0,38% entre 2000 e 2007.

Estas variações devem-se à queda da taxa de crescimento da população urbana – que apesar de ter crescido em números absolutos – caiu de 1,78% no período 1970-1980, para -0,35% entre 2000 e 2007. Em contrapartida a população rural – que reduziu em números absolutos – apresentava uma alta taxa de crescimento negativo em 1970-1980 de -2,97%, reduziu a evasão para -0,50%.

Estes dados permitem entender o baixo crescimento da população e a queda do ranking populacional. As próximas tabelas demonstram os níveis de renda da população local e os motivos porque a população está crescendo menos que a de outros municípios do Rio Grande do Sul.

Tabela 4 – Produto Interno Bruto de Cachoeira do Sul no período de 1970 a 2000.

Municípios	PIB 1970 em R\$ mil (2000)	PIB 1975 em R\$ mil (2000)	PIB 1980 em R\$ mil (2000)	PIB 1985 em R\$ mil (2000)	PIB 1996 em R\$ mil (2000)	PIB 2000 em R\$ mil (correntes)
Cachoeira do Sul	257.292,79	396.152,69	419.915,15	468.267,03	484.805,80	505.344,33

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Paiva (2008a).

Tabela 5 – Variação do PIB de Cachoeira do Sul entre 1970 a 2000.

Períodos	RS	Cachoeira do Sul	
	Tx Var Anual	Tx Var Anual	Ranking
70-75	11,16%	9,02%	128
80-00	2,12%	0,93%	185
80-85	2,18%	2,20%	138
85-96	1,62%	0,32%	98
96-00	3,40%	1,04%	203

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Paiva (2008a).

Segundo Paiva (2008b) o PIB municipal não é uma boa *proxy*² da renda para ser usada como medida de desempenho simplesmente porque o produto interno vaza entre os municípios pelas transferências de rendas, recursos e pessoas mas, o utilizaremos aqui para ilustrar que no período estudado o Rio Grande do Sul apresentou queda na taxa de variação anual seu Produto Interno Bruto que era de 11,16% no período 70-75 para 1,62% no período 85-96 e crescimento da taxa para 3,40% no período 96-00.

O mesmo aconteceu com Cachoeira do Sul que teve queda no período de 1970 a 2000 passando de 9,02% (período 1970/75) para 1,04% (1996/2000), sendo este índice superior apenas ao período anterior (1985/1996) embora com um crescimento positivo inferior ao crescimento estadual. Outro indicador do desempenho municipal é o ranking da taxa de crescimento do PIB que no período 1970/1975 estava na 128ª posição e no período 1996/2000 passou para a 203ª.

Sobre o PIB e o seu vazamento para outras regiões, é importante citar que o município de Cachoeira do Sul absorve apenas 75,47% sendo que o restante se esvai para outras regiões³. Paiva explica que

“quem vive nos município não necessariamente se apropria das rendas geradas no mesmo. Avaliar o bem-estar de Triunfo pelo PIB Total (ou *per capita*) é tão equivocado quanto avaliar o bem-estar de Santa Maria pelo mesmo indicador. Mas por razões opostas: enquanto a renda apropriada pelos moradores de Santa Maria corresponde a 102% do PIB do município, a renda dos cidadãos de Triunfo corresponde a 2,42% do PIB do município. (Paiva, 2008a, pág. 30).”

Já a renda monetária disponível é um bom indicador de bem-estar da população por que:

“[...] estamos admitindo que, num sistema mercantil desenvolvido, a primeira determinação do bem-estar é o acesso ao conjunto de bens e serviços disponibilizados no mercado. (Paiva, 2008a, pág. 31).”

Assim, a tabela a seguir apresentará a evolução da renda da população no período de 70/00.

Tabela 6 – Evolução da Renda Mensal no período de 1970 a 2000.

² Proxy quer dizer “substituto”, “aproximador”, “representante”. É preciso usá-la em conjunto com o atributo do qual se pretende que a variável esteja substituindo.

³ Evasão do PIB para outras regiões é calculada pela razão entre a renda domiciliar total da população e o PIB. (RAMOS e PAIVA, 2005).

Período	Renda Anual Total		Taxa Variação anual Período inicial ao subsequente		Ranking
	RS	Cachoeira do Sul	RS	Cachoeira do Sul	
1970 – 1980	1.140.689.121	14.736.709	10,54%	7,39%	206
1980 – 1991	3.107.205.383	30.070.274	-0,55%	-0,41%	63
1991 – 2000	2.925.681.818	28.735.402	2,51%	-0,18%	200

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de Paiva (2008b).

Na tabela se lê que a taxa de variação anual da renda da população do estado do Rio Grande do Sul caiu de 10,54% no período 1970-1980 para -0,55% no período seguinte (1980-1991), recuperando-se entre 1991-2000 para 2,51%. Cachoeira do Sul igualmente apresentou queda de 7,39% em 1970-1980 para -0,41% em 1980-1991, porém não apresentou evolução positiva no período 1991-2000 como a média do estado ficando com -0,18% de crescimento.

3 Avaliação do Projeto de Industrialização

O Projeto de Industrialização de Cachoeira do Sul constitui-se em uma proposta de desenvolvimento implantada pela gestão municipal entre 2005 e 2008.

Este projeto tinha por premissa básica o fato de que grande parte dos recursos financeiros, materiais e humanos deveriam ser destinados ao desenvolvimento industrial do município mesmo que para isto fosse necessário deixar para outra oportunidade a manutenção e embelezamento da cidade (SMIC, 2007, pág. 5).

A partir de dados sociais e econômicos do município, da formação pessoal e profissional dos gestores municipais e das promessas apresentadas na campanha, foi elaborado e apresentado o Projeto de Industrialização que contava com as seguintes diretrizes (SMIC, 2007, pág. 6):

Diretriz 1: Educação e Treinamento da População;

Diretriz 2: Atração de Novas Empresas;

Diretriz 3: Fomento às Empresas e ao Empreendedorismo Local; e

Diretriz 4: Melhoria na Infraestrutura e Embelezamento das Áreas Públicas.

A principal demonstração da importância deste Projeto se encontra no orçamento municipal nos anos de 2005, e principalmente, em 2006 quando houve o aporte de recursos financeiros retirados de todas as outras secretarias municipais para financiar o projeto.

A tabela abaixo demonstra a evolução do orçamento municipal entre 1988 e 2007.

Tabela 7 – Orçamento Municipal entre 1998 e 2007.

Ano	Orçamento Prefeitura		Eficiência Prev/Real	Orçamento SMIC em R\$	Participação no orçamento da Prefeitura	Variação Anual
	Previsto	Realizado				
1998	R\$ 27.935.400,00	-		R\$ 267.600,00	0,96%	-
1999	R\$ 32.976.200,00	R\$ 31.211.334,30	0,95	R\$ 243.200,00	0,74%	-9%
2000	R\$ 34.638.500,00	R\$ 34.434.675,64	0,99	R\$ 197.200,00	0,57%	-19%
2001	R\$ 35.641.400,00	R\$ 37.761.967,34	1,06	R\$ 159.200,00	0,45%	-19%
2002	R\$ 38.028.000,00	R\$ 42.382.754,06	1,11	R\$ 156.700,00	0,41%	-2%
2003	R\$ 40.100.000,00	R\$ 44.728.159,09	1,12	R\$ 255.000,00	0,64%	63%
2004	R\$ 42.800.000,00	R\$ 54.402.678,11	1,27	R\$ 190.800,00	0,45%	-25%
2005	R\$ 50.700.000,00	R\$ 55.414.223,09	1,09	R\$ 437.930,00	0,86%	130%
2006	R\$ 64.512.938,00	R\$ 61.988.309,00	0,96	R\$ 5.660.000,03	8,77%	1.192%
2007	R\$ 73.873.840,00	R\$ 76.933.221,54	1,04	R\$ 1.823.600,00	2,47%	-68%

Fonte: SMIC, 2007.

Fica evidente que até o ano de 2005 o orçamento da SMIC sempre foi inferior a 1% do orçamento total municipal, sendo que este ano ainda foi inferior ao ano de 1998. Em 2005 – com suplementações no orçamento elaborado em 2004 – houve o primeiro aporte de recursos. E, em 2006 devido à necessidade de cumprir as ações previstas nas diretrizes 2 e 3 do Projeto de Industrialização, houve um aporte no orçamento da SMIC atingindo 8,77% do orçamento anual total da Prefeitura. Este aporte de recursos foi capaz de provocar um crescimento de 1.192% no orçamento da SMIC em relação ao ano anterior.

A partir da alteração do orçamento municipal as ações foram intensificadas e as tabelas a seguir trazem o número de empresas atraídas e as que foram incentivadas através da Lei Municipal 2.411 de 1990, conhecida como Programa de Desenvolvimento da Indústria de Cachoeira do Sul.

O quadro a seguir detalha os números relativos aos investimentos realizados por setor.

Quadro 1 – Investimentos no Projeto de Industrialização

Setores	Investimento das Empresas	Incentivo PRODIC	Investimento TOTAL	Obs.	Postos Previstos
Agroindústria	70.000.000,00	-	70.000.000,00	(1)	563
Alimentação	85.513,28	18.756,64	104.269,92		10
Calçadista	6.047.057,10	2.068.528,55	8.115.585,65	(2)	595
Confecções	10.000,00		10.000,00	(3)	20
Construção Civil	2.000.000,00		2.000.000,00	(4)	17
Indústria Gráfica	1.386.789,32	8.394,60	1.395.183,92	(5)	5
Justiça Federal			0,00	(6)	21
Metal-mecânico	2.779.149,24	121.074,62	2.900.223,86		161
Moveleiro	4.236.200,00	20.000,00	4.256.200,00		74
Marcenaria	136.000,00	36.000,00	172.000,00		10
TOTAL	R\$ 86.680.708,94	R\$ 2.272.754,41	R\$ 88.953.463,35		1476
Participações	97,45%	2,55%	100%		

Fonte: SMIC 2007.

Observações:

- 1) Os incentivos concedidos à Granol são: concessão de área e isenções fiscais;
- 2) O incentivo para o setor calçadista compreende PRODIC de R\$ 268 mil e aquisição de terreno, construção do prédio e cedência de uso de aprox. R\$ 1.800.000,00;
- 3) Setor de Confecção refere-se a formação da Cooperativa Costurando Sonho portanto, não tem desembolso da Prefeitura Municipal;
- 4) Os incentivos foram cedência de áreas;
- 5) O incentivo fiscal é isenção de IPTU;
- 6) Cedência de prédio.

Para a realização deste Projeto houve entre a Prefeitura e as empresas atraídas e locais incentivadas, investimento total de R\$86.680.708,94 sendo 97,45% por parte das empresas e 2,55% investimento da Prefeitura. Como a contrapartida de postos de trabalho foi de 1.476 novos contratos, estima-se que o custo por posto de trabalho seja de R\$ 58.726,76 para o total do projeto e - aproximadamente - R\$ 1.500,00 por posto de trabalho para a Prefeitura Municipal. Não entra neste cálculo de custo, o custo de oportunidade referente ao terreno cedido e que poderia ter sido vendido pela Prefeitura para investir em pequenos negócios ou no pagamento das suas atividades de custeio.

Com relação ao quadro anterior, especialmente no item “Investimentos no Setor Agroindustrial”, fica claro que a Prefeitura Municipal não concedeu incentivos via Lei do Prodic, ou seja, incentivos financeiros, materiais ou fiscais, mas, através de Decreto Municipal, concedeu isenção total de todos os tributos e taxas municipais além da concessão de 40 hectares de terra localizados na margem do Rio Jacuí.

Muito embora não tenham sido utilizados recursos financeiros da Prefeitura Municipal, a concessão de terras – mesmo que originalmente pertencentes ao Estado do Rio Grande do Sul e não avaliado financeiramente – representou significativo volume de recursos que não foi estimado em sua relação custo x benefício, ou mensurado seu custo de oportunidade. Também não foram realizados cálculos relativos ao valor dos tributos e taxas não arrecadados devido à isenção fiscal e tributária concedida às empresas.

Importante salientar que conforme o projeto inicial apresentado em 2006 e publicado no Relatório do Premio Gestor, a empresa já havia prometido a geração de 400 novos postos de trabalho. Na data da publicação das reportagens, foi divulgado que a empresa possuía 250 pessoas contratadas, portanto, 150 menos do que o projetado anteriormente o que sinaliza que a contrapartida negociada com a Prefeitura Municipal não estava sendo cumprida.

Com relação aos “Investimentos no Setor Calçadista”, muito embora neste a Prefeitura Municipal tenha concedido – via Lei Prodic – R\$ 2.068.528,55 não houve nenhuma análise do investimento, ou estudo da relação custo x benefício, ou análise do custo de oportunidade referente à concessão de área.

Neste caso, como a empresa-mãe do setor é exportadora, já estará amparada pela Lei Kandir, portanto isenta de pagamento de impostos estaduais referentes à exportação dos seus produtos. As demais empresas sistêmicas, para conquistar a concessão dos tributos municipais necessitaram solicitar através da Lei do Prodic.

Todo este investimento e os esforços empreendidos tinham como objetivo melhorar o resultado econômico de Cachoeira do Sul e quebrar o ciclo de estagnação que o município passava. Por este motivo, os dados a seguir foram levantados em instituições de pesquisa oficiais e buscam demonstrar se houve ou não desenvolvimento econômico a partir das ações do Projeto de Industrialização.

4. Resultado da Industrialização de Cachoeira do Sul

Esta seção trata da avaliação dos resultados do Projeto de Industrialização e – principalmente – do retorno ao investimento financeiro realizado. Para isto, torna-se

necessário entender como se procede a uma avaliação de políticas públicas. Em Ramos (2009), lê-se que:

“a avaliação de políticas públicas consiste no exame sistemático de certos objetos, baseado em processo científico de coleta e análise de informações sobre conteúdo, estrutura, processo, resultado e/ou impactos de políticas, programas, projetos ou qualquer intervenção planejada da realidade.”
(Ramos, 2009, p. 97)

A avaliação das políticas públicas tem como um dos seus fundamentos, avaliar se os recursos utilizados proporcionaram a mudança prevista pelo programa implantado e se a sociedade reconhece o valor das ações realizadas (Ramos, 2009).

Assim, a avaliação do Projeto de Industrialização do município de Cachoeira do Sul caracteriza-se como necessária, pois explicará se os recursos que foram demandados pelas empresas incentivadas proporcionaram os resultados que justificaram a sua implantação. Por outro lado, responde uma questão que faz parte do senso comum da sociedade local de que a atração de empresas é a solução para os problemas da estagnação econômica de Cachoeira do Sul.

Respondidas estas questões, as futuras administrações municipais terão subsídios para implementar políticas públicas para o desenvolvimento econômico municipal, sabendo exatamente se este tipo de ação trouxe ou não impacto para o desenvolvimento econômico de Cachoeira do Sul.

Antes de entrar na avaliação da política é preciso entender que existem vieses que podem prejudicar a avaliação, pois se avaliarmos Cachoeira do Sul em relação a ela mesma teremos um resultado distorcido da realidade. Porque de fato, esta avaliação poderá demonstrar o crescimento do Município, mas este crescimento pode ter sido reflexo do crescimento de todos os municípios da região ou do Estado. Uma das formas de eliminarmos este efeito é o uso do “grupo comparativo”, ou seja, grupo de município de comparação que deve ser escolhido possuindo características muito semelhantes com o grupo de tratamento.

Para Ramos (2009):

“o desenho de uma pesquisa de avaliação se baseia nas diretrizes de uma pesquisa de caráter experimental, onde informações antes e depois do tratamento são necessárias, bem como a necessidade de pelo menos 2 grupos: o que recebe o tratamento e o grupo de controle. [...] Um dos pontos mais delicados do desenho de avaliação diz respeito à tentativa de encontrarmos o grupo comparativo [].” (Ramos, 2009, p. 98)

Desta forma, embora Ramos (2009) afirme que um dos maiores desafios na tentativa de se avaliar políticas sociais é medir o resultado de interesse utilizando-se um grupo comparativo, foram escolhidos (buscando-se considerar características culturais e econômicas semelhantes) outros nove municípios do Rio Grande do Sul para que sirvam de base comparativa o que permitirá avaliar o resultado entre a região tratada e as não-tratadas.

Os municípios selecionados são: Alegrete e Pelotas representando a Metade-Sul do Rio Grande do Sul; Cruz Alta e Passo Fundo representando o Noroeste; Caxias do Sul e Porto Alegre, para demonstrar os resultados positivos possíveis; Santa Cruz do Sul e Santa Maria, representando o Centro; Uruguaiana, representando Fronteira Oeste.

Para avaliar a eficiência deste Projeto passaremos a analisar o indicador: “Postos de Trabalhos Gerados” com informações fornecidas pela RAIS.

Na tabela a seguir é avaliada a geração de postos de trabalho nos últimos 23 anos para os dez municípios da base comparativa e percebemos que Cachoeira do Sul ficou abaixo da média percentual do Estado em 16 dos 23 anos.

No período de implantação do Projeto de Industrialização, somente no ano de 2007, o município ficou acima da média gaúcha com aumento de 7% na ocupação de postos de trabalho enquanto a média estadual foi de 5%. Mesmo assim, neste ano, quatro municípios tiveram média igual ou superior a Cachoeira do Sul (Cruz Alta com 7%, Caxias do Sul com 9%, Passo Fundo com 8% e Pelotas com 7%).

No ano seguinte, 2008, quando as empresas já tinham contratado o efetivo necessário para suas operações, Cachoeira do Sul apresentou apenas 2% de crescimento dos postos de trabalho, ocupando a nona posição (juntamente com Santa Cruz do Sul) no ranking dos 10 municípios da base comparativa.

Portanto, com os números apresentados na tabela acima, conclui-se que Cachoeira do Sul não apresentou crescimento consistente e sustentável na geração de emprego em relação aos outros municípios comparados.

Tabela 8 – Postos de Trabalho gerados nos municípios da base comparativa no período de 1985 a 2008.

	Cachoeira do Sul		Alegrete		Uruguaiana		Cruz Alta		Caxias do Sul		Passo Fundo		Pelotas		Porto Alegre		Santa Cruz do Sul		Santa Maria		Rio Grande do Sul	
Ano	Postos	%	Postos	%	Postos	%	Postos	%	Postos	%	Postos	%	Postos	%	Postos	%	Postos	%	Postos	%	Postos	Var. %
1985	10.539	-	8.209	-	11.721	-	7.423	-	71.559	-	24.449	-	56.881	-	567.337	-	20.212	-	31.552	-	1.610.302	-
1986	11.387	8%	8.184	0%	13.111	12%	7.258	-2%	80.905	13%	27.110	11%	63.043	11%	583.299	3%	22.170	10%	34.083	8%	1.731.386	8%
1987	11.075	-3%	9.014	10%	14.299	9%	7.709	6%	81.633	1%	27.872	3%	67.545	7%	581.599	0%	22.661	2%	35.028	3%	1.761.114	2%
1988	11.731	6%	9.791	9%	16.271	14%	7.937	3%	85.107	4%	27.939	0%	61.186	-9%	593.012	2%	23.741	5%	36.719	5%	1.834.148	4%
1989	11.798	1%	9.726	-1%	15.713	-3%	7.924	0%	89.593	5%	28.804	3%	65.970	8%	602.901	2%	23.632	0%	37.587	2%	1.879.537	2%
1990	11.330	-4%	8.765	-10%	14.933	-5%	7.970	1%	82.180	-8%	26.879	-7%	59.587	-10%	588.033	-2%	25.093	6%	36.389	-3%	1.768.986	-6%
1991	10.733	-5%	8.666	-1%	14.929	0%	7.205	-10%	77.830	-5%	27.232	1%	55.507	-7%	554.449	-6%	21.909	-13%	34.867	-4%	1.690.546	-4%
1992	10.459	-3%	9.146	6%	14.447	-3%	7.034	-2%	78.685	1%	28.259	4%	57.575	4%	537.404	-3%	22.682	4%	34.553	-1%	1.693.192	0%
1993	10.756	3%	9.421	3%	16.074	11%	7.515	7%	83.959	7%	28.624	1%	55.265	-4%	556.772	4%	24.625	9%	34.898	1%	1.773.302	5%
1994	11.378	6%	10.299	9%	16.027	0%	8.049	7%	85.495	2%	29.526	3%	53.256	-4%	557.338	0%	23.237	-6%	35.725	2%	1.784.909	1%
1995	10.839	-5%	9.321	-9%	14.573	-9%	7.946	-1%	86.007	1%	28.936	-2%	48.122	-10%	532.391	-4%	22.563	-3%	31.316	-12%	1.729.168	-3%
1996	10.499	-3%	9.351	0%	13.496	-7%	7.667	-4%	86.516	1%	28.135	-3%	47.895	0%	554.934	4%	23.130	3%	29.618	-5%	1.735.796	0%
1997	10.363	-1%	7.537	-19%	13.882	3%	7.857	2%	88.231	2%	29.354	4%	46.509	-3%	392.884	-29%	24.987	8%	31.679	7%	1.760.492	1%
1998	10.345	0%	9.181	22%	13.402	-3%	8.008	2%	88.921	1%	28.499	-3%	44.087	-5%	544.129	38%	24.813	-1%	32.613	3%	1.784.313	1%
1999	10.401	1%	9.310	1%	14.668	9%	8.069	1%	92.041	4%	29.703	4%	47.166	7%	527.085	-3%	26.038	5%	36.737	13%	1.815.229	2%
2000	10.534	1%	9.054	-3%	15.386	5%	7.672	-5%	100.827	10%	30.611	3%	46.523	-1%	552.141	5%	26.148	0%	37.705	3%	1.893.789	4%
2001	10.629	1%	9.525	5%	16.805	9%	7.927	3%	100.960	0%	32.757	7%	48.340	4%	560.680	2%	27.105	4%	41.092	9%	1.982.425	5%
2002	10.895	3%	9.436	-1%	16.160	-4%	8.429	6%	109.526	8%	33.221	1%	49.804	3%	553.308	-1%	27.972	3%	41.890	2%	2.027.416	2%
2003	11.121	2%	9.931	5%	16.577	3%	8.641	3%	111.955	2%	34.771	5%	52.646	6%	558.883	1%	28.393	2%	42.386	1%	2.079.813	3%
2004	11.610	4%	10.589	7%	16.617	0%	9.031	5%	123.281	10%	37.502	8%	51.616	-2%	576.272	3%	28.173	-1%	43.494	3%	2.193.332	5%
2005	11.812	2%	10.514	-1%	17.074	3%	9.623	7%	127.182	3%	39.032	4%	53.195	3%	594.322	3%	29.341	4%	45.351	4%	2.235.473	2%
2006	11.648	-1%	11.000	5%	17.234	1%	8.719	-9%	134.994	6%	40.237	3%	55.193	4%	635.946	7%	30.423	4%	47.861	6%	2.320.747	4%
2007	12.444	7%	10.922	-1%	17.484	1%	9.331	7%	147.156	9%	43.596	8%	59.126	7%	654.270	3%	31.789	4%	49.450	3%	2.425.844	5%
2008	12.701	2%	11.721	7%	18.671	7%	10.797	16%	156.983	7%	46.602	7%	61.549	4%	674.264	3%	32.318	2%	52.602	6%	2.521.311	4%

Fonte: Elaborado pelo Autor a partir de dados RAIS/MTE

Considerações Finais

Douglass North nos faz entender pela sua Teoria do Desenvolvimento Econômico que regiões que possuem produtos primários com potencial exportador podem alcançar bons resultados econômicos. Para que isto aconteça criam novos elos na cadeia produtiva através da especialização e divisão de tarefas o que é representado pelo surgimento de novas empresas.

Paiva (2008a) conclui que os resultados da pesquisa reforçam a hipótese de que a região deve passar por um processo de reconversão produtiva, com diminuição de sua dependência da soja e do arroz, buscando diversificar o segmento agropecuário através de produtos primários que permitam o desenvolvimento de novos elos na cadeia produtiva a jusante e a montante. Assim, aliando a teoria de North às conclusões de Paiva, avaliamos que Cachoeira do Sul não seguiu uma trajetória de desenvolvimento que esteja de acordo com estas premissas.

A experiência de industrialização de Cachoeira não foi capaz de alavancar o desenvolvimento municipal, pois a administração pública investiu em produtos que não propiciam o surgimento das novas empresas.

Procuramos demonstrar, neste trabalho, a relevância do modelo de desenvolvimento regional de Douglass North para explicar a perda de dinamismo da economia de Cachoeira do Sul desde o início do último quartel do século passado. Neste sentido, apontamos para a correção essencial de estratégias de diversificação produtiva do território, uma vez que as principais atividades básicas (no sentido de North, atividades de “exportação”) de Cachoeira do Sul apresentam cadeia curta a jusante, não induzindo à industrialização do município. Acreditamos que políticas de reconversão só podem ser bem sucedidas quando dialogam positivamente com a produção agropecuária, ampliando a agregação de valor e a sinergia das diversas atividades verticalmente integradas. Quer nos parecer que o sucesso bastante limitado das recentes iniciativas públicas de atração de investimentos seja em parte, função da abstração destas conexões na avaliação prévia dos custos e dos benefícios das políticas de industrialização.

Este artigo trouxe pontos importantes, porém não únicos, que ajudam a explicar o desenvolvimento de Cachoeira do Sul sob a luz de uma teoria consagrada academicamente: a Teoria Econômica de Douglass North. Aspecto este que possui um caráter original, pois não se tem conhecimento de outros estudos que tenham se utilizado desta perspectiva.

Referências

Ministério do Trabalho e Emprego, Banco de Dados RAIS: <http://estatistica.caged.gov.br/consulta.aspx?mesCPT=07&anoCPT=2008> [Acesso em 20/08/08].

North, D. C. 1955. "*Location Theory and Regional Economic Growth*". Journal of Political Economy, LXIII, june. (Versão em português em SCHWARTZMANN, J. - org., 1977), Economia Regional: textos escolhidos. Belo Horizonte: Cedeplar/Minter.

North, D.C. 1959. "*Agriculture in Regional Economic Growth*". Journal of Farm Economics, 41. Versão em português em SCHWARTZMANN, J. (org., 1977), Economia Regional: textos escolhidos. Belo Horizonte: Cedeplar/Minter.

Paiva, C. A. 2007. *RS em Mapas e Dados: bases georreferenciadas para comparação do desempenho socioeconômico dos municípios gaúchos entre 1966 e 2006*. Porto Alegre/Santa Cruz do Sul: FEE/UNISC.

Paiva, C. A. 2008a. *Evolução das Desigualdades Regionais no Rio Grande do Sul*. Santa Cruz: UNISC.

Paiva, C. A. 2008b. *Mimeo. Medida de Especialização (Quociente Locacional)*. Disciplina Estudos Setoriais e Regionais Comparados. Santa Cruz do Sul.

Purper Thiele, P. 2010. *Desenvolvimento Econômico de Cachoeira do Sul: Diagnóstico Econômico e Avaliação da Política Pública de Industrialização*. Santa Cruz do Sul: UNISC/PPGDR.

Ramos, M. P. 2009. *Aspectos Conceituais e Metodológicos da Avaliação de Políticas e Programas Sociais*. Revista do IPEA Planejamento e Políticas Públicas, nº32 de jan-jun/2009.

SMIC, 2007, *Relatório do Prêmio Gestor*, Prefeitura Municipal de Cachoeira do Sul.

Secretaria da Fazenda do Rio Grande do Sul, 2008: http://www.sefaz.rs.gov.br/SEF_ROOT/AIM/SEF-projaim.htm, [acesso em 26/07/08].