FINANCIAMENTO AO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO EM REGIÕES PERIFÉRICAS BRASILEIRAS: O NOROESTE RIO-GRANDENSE

Dilnei Rohleder[1]

RESUMO

Este texto visa contribuir com a discussão sobre o financiamento ao desenvolvimento em regiões periféricas brasileiras, especialmente a partir das mudanças ocorridas com a abertura comercial e econômica e seus desdobramentos sobre a macroeconomia interna e externa. Regiões periféricas com matriz produtiva ancorada na agropecuária comercial exportadora, como é o caso da região noroeste rio-grandense, terão maiores dificuldades em efetuar aporte de recursos, sejam recursos oriundos do mercado interno ou externo, empréstimos ou investimentos estrangeiros diretos, dado o baixo grau de retorno deste setor.

Palavras-chave: Financiamento ao Desenvolvimento, Agricultura Comercial Exportadora, Desenvolvimento Econômico, Financiamento através de Poupança Interna ou Externa e Atração de Investimentos Estrangeiros Diretos.

---

[1] Dilnei Rohleder, mestre em Desenvolvimento Regional pela UNISC, Professor na UNIJUI e URI.

ABSTRACT

This text wants to contribute with the discussion on the financing development in Brazilian outlying areas, especially starting from the changes happened with the commercial and economical opening and its unfoldings on the inside and autsider macroeconomics. Outlying areas with productive head office anchored in the commercial agricultural exporter, as in the case of the northwest rio-grandense area they will have larger difficulties in making resources contribution resources and from the originating market internal or external, loans or direct foreign investments, according to the low degree of return of this sector.

Key-Words: Financing to the Development through Saving Interns or Saving Expresses, Agriculture Commercial Exporter, Economical development. Attraction of Direct Foreign Investments.

FINANCIAMENTO AO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO EM REGIÕES PERIFÉRICAS BRASILEIRAS: O NOROESTE RIO-GRANDENSE

O objetivo deste trabalho é colaborar na análise da função do fluxo de capitais para financiamento ao investimento privado e suas implicações na construção do desenvolvimento regional no noroeste do estado do Rio Grande do Sul.

Em regiões periféricas, principalmente naquelas dos próprios Estados nacionais periféricos; acesso a fontes de financiamento, importantes na construção de novas combinações produtivas.

Com o intenso controle do volume de crédito no Brasil a partir da abertura econômica as regiões menos dinâmicas tornam-se ainda menos atrativas quanto a perspectivas de alocação de poupança externa, em virtude da alta taxa de juros reais vigentes até o início de 2002. O retorno sobre capitais investidos nestas regiões será tão menos viável quanto maiores os controles da política econômica sobre as atividades do mercado de crédito e por decorrência do mercado de capitais.

Assim, a construção de alternativas regionais implica inserção pautada em iniciativas locais de alocação de recursos e geração de novos empreendimentos. Estes empreendimentos, que implicam novas combinações produtivas, estão diretamente vinculados à figura do empreendedor e principalmente à disponibilidade de crédito.

Além da disponibilidade de recursos ao empreendedor, outras variáveis do ambiente regional afetam a propensão ao empreendedorismo, quais sejam: nível cultural, domínio técno-científico, mão-de-obra qualificada, infra-estrutura de transporte, energia e telecomunicação.

Em regiões periféricas onde existe maior participação do setor agropecuário na geração de riqueza, principalmente em atividades concentradas em poucas culturas agrícolas, como é o caso da soja, a capacidade da região reconverter e realocar recursos é mais lenta, e também menos efetiva. Isto implica migração de recursos para outras regiões e conseqüente migração de grande contingente populacional. A evasão de capital financeiro e população limita internamente a geração de novas atividades produtivas, retardando ou até mesmo inviabilizando a superação dos processos vigentes.

A avaliação que forma o planejamento e a ação do setor público interferem na estruturação das atividades e na matriz produtiva regional, são também fundamentais. Será o setor público, através das entidades indutoras/fomentadoras ligadas ao Estado, determinante no planejamento e nas ações diretas para subverter o quadro de empobrecimento relativo da região?

O menor grau de complexidade das redes de troca dentro dos setores econômicos é por si grande obstáculo ao desenvolvimento regional. Este processo é reflexo da incipiente estrutura urbana regional, a qual por sua vez é amplamente dependente da dinâmica do setor primário da economia, que a noção de tempo é vinculada ao ciclo produtivo mais lento.

O período do pós-guerra foi o de maior disponibilidade de capital financeiro para nações emergentes. Os países da América Latina e especialmente o Brasil utilizaram poupança externa para financiar o processo de produção de bens e de construção de infra-estrutura, bem como de financiamento à formação de mercado interno. A busca de poupança externa ocorreu em maior volume

sob forma de empréstimos externos com de taxas de juros flutuantes.

Com a abertura econômica nos anos 1990 o Brasil passa de grande tomador de recursos para um dos maiores receptores de Investimento Estrangeiro Direto -IED, o que implica alteração na forma de inserção mundial da economia brasileira.

Se antes o poder de mando sobre o processo produtivo sobre setores da indústria eram mantidos, doravante, a venda de empresas públicas e privadas nacionais é inexorável, já que os recursos para empréstimos são cada vez mais escassos após as duas crises do petróleo.

Nos anos 1990 a lógica vigente foi a de que as soluções dos problemas que o país não conseguira resolver em décadas de presença do Estado na economia, seriam viabilizadas através do mercado, onde a inserção internacional traria a competitividade[2] necessária ao balizamento com o exterior[3].

A relação cada vez mais complexa entre o setor financeiro e o produtivo da economia gerou profundas transformações nas últimas décadas. Cada vez mais os ciclos produtivos dependem de disponibilidade de fontes de financiamento.

O aumento real das taxas de juros, como forma de financiar a própria estabilização de preços e do real, gerou equilíbrio artificial, quando muitos empreendedores tiveram seus negócios inviabilizados.

De outro modo, o sistema financeiro brasileiro absorvia grande parte da riqueza nacional, tornando-se um fim, quando seu papel seria de intermediar recursos. A redução da participação da intermediação financeira no Produto Interno Bruto - PIB do país, pode representar uma nova fase na alocação de recursos.

---

[2] É importante destacar que competitividade é a capacidade em melhorar processos produtivos, gerando resultados de produção cada vez melhores com utilização proporcionalmente menor de recursos. A competição é o processo de enfrentamento mercadológico, onde as empresas garantem ou não sua posição no mercado. O Brasil com a abertura econômica abrupta, induziu as empresas a competirem sem ter construído competitividade.

[3] Gustavo Franco, defensor da abertura e do plano real, entende que o único caminho para o Brasil é o da atração de Empresas Transnacionais, as quais poderiam colocar o país em pé de igualdade no que tange a produtividade e competitividade externa, entendendo que aumento da produtividade gera benefícios sociais.

É importante destacar que competitividade é a capacidade em melhorar processos produtivos, gerando resultados de produção cada vez melhores com utilização de menores recursos. A competição é o processo de enfrentamento mercadológico, onde as empresas garantem ou não sua posição no mercado. O Brasil, com a abertura econômica abrupta, induziu as empresas a competirem sem ter construído competitividade.

Gustavo Franco, defensor da abertura e do plano real, entende que o único caminho para o Brasil é o da atração de Empresas Transnacionais, que poderiam colocar o país em pé de igualdade no que tange a produtividade e competitividade externa, entendendo que aumento da produtividade gera benefícios sociais.

Monstram os autores King e Levine, (1993b) que:

> maiores graus de intermediação financeira costumam estar positivamente associados ao crescimento da produtividade. O problema é que o sistema financeiro brasileiro tem custado algo em torno de 13,9 % do PIB (média dos anos 1990 -1994, sendo que em 1995 houve uma redução para 8,3% do PIB, dados do IBGE) a cada ano, cifra bastante elevada quando comparada àquelas de economias estáveis como os Estados Unidos e a Alemanha, em que este custo não costuma ultrapassar 5 % do PIB.

Segundo Cysne (1997), o sistema financeiro deve cumprir cinco tarefas básicas. Duas destas são de liquidação e gestor da oferta monetária. As outras três, são do sistema como um todo e incluem a intermediação eficiente de recursos entre os agentes econômicos, possibilitando eficiência alocativa e produtiva, a proteção contra o risco e a redução dos custos de realização de fusões e aquisições de mercado, que aumentem a eficiência administrativa das empresas.

O mercado financeiro organizado a partir das indicações das autoridades monetárias (COPOM - Comitê de Política Monetária do Banco Central), apresenta taxas de juros com tendência crescente em direção ao varejo quando este for tomador e o inverso quando aplicador. A hierarquia das diversas taxas de juros decorre da remuneração dos títulos públicos que é a referência à formação das taxas rumo ao varejo.

Quando o modelo de crescimento, baseado em crédito externo barato se esgotou face a nova conjuntura mundial, ou o país reorientava a economia para o mercado interno ou implementava a opção vigente de substituição de empréstimos por Investimentos Estrangeiros Diretos - IEDs.

As empresas podem obter duas modalidades principais de recursos: os exigíveis (oriundos do mercado de crédito), operados através de contratos, no caso os empréstimos com custo e prazo de pagamento definido (curto e médio prazos); os não exigíveis (mercado de capitais), que não caracterizam empréstimo de dinheiro, mas direito de participação nos ativos e resultados da empresa, através da compra de ações no mercado de balcão ou de bolsa de valores pelo investidor.

No mercado de crédito, o sistema bancário capta recursos junto ao público e os repassa sob forma de empréstimo aos tomadores. Os Aplicadores compram direitos sobre depósitos a prazo (Certificados de Depósito Bancário - CDB), emitidos pelos bancos. Os tomadores de empréstimos sujeitam-se a cobrir os custos da remuneração aos aplicadores, mais a remuneração dos bancos e os impostos federais.

As operações de Certificados de Depósito Interbancário - CDIs, realizadas entre os bancos para suprirem necessidade de caixa diário, são a referência à formação das taxas pagas aos aplicadores em CDB (menor que o CDI). A taxa de CDB dá origem à Taxa Referencial - TR, taxa de CDB com aplicação de um redutor, utilizada para atualizar o rendimento da caderneta de poupança e sistema financeiro de habitação.

No mercado primário de capitais, os tomadores (empresas que vendem ações) e de outros investidores (que as compram) são representados por bancos e sociedades corretoras/distribuidoras. Neste mercado os investidores são movidos por expectativas de ganhos superiores aos que teriam no mercado de aplicações (CDB, poupança, etc). Seus ganhos dependerão dos preços das ações e dos resultados operacionais das empresas em que investirem.

O mercado de capitais opera com base em informações que dependem da análise da atividade das empresas, da atuação em seus mercados de produtos ou serviços, tendo como base informações das empresas, divulgadas e homologadas pela Comissão de Valores Mobiliários -CVM.

No Brasil o mercado de crédito é o principal responsável pelos recursos destinados aos investimentos produtivos. O mercado de capitais[4] é bastante concentrado e pouco utilizado por pequenas e médias empresas. Essa concentração das fontes de financiamento no mercado de crédito possui relação com o alto nível de endividamento do setor público.

A organização efetiva do mercado de capitais ocorreu após os anos 1960, com a reforma bancária, a criação do Conselho Monetário Nacional e do Banco Central do Brasil. Em 1976 foi criada a Comissão de Valores Mobiliários, cujo papel é regular e fiscalizar o mercado de capitais do país.

A instabilidade monetária e de preços ao longo das últimas décadas certamente é fator importante à compreensão da pouca expressão do mercado de capitais brasileiro até o início dos anos 1990.

A dinâmica do fluxo circular de renda no sistema capitalista requer a interação entre o setor produtivo (real) e a existência de mercado de capitais, o qual viabiliza a participação da sociedade em geral nos empreendimentos.

No entanto, a possibilidade de financiamento através do mercado de crédito e de capitais no contexto atual, é limitada, principalmente para empresas que não ligadas aos setores mais dinâmicos e aquelas voltadas somente para o mercado interno.

A existência de mercado de crédito eficiente, com custos de operações próximos dos padrões internacionais, também às operações no mercado interno é fundamental na ampliação da capacidade produtiva das empresas.

---

[4] A diferenciação dos mercados do dinheiro pode ser assim entendida: mercado financeiro, subdividido em mercado monetário e de crédito, de curto e médio prazo, operado através de contratos, portanto, exigível em condições e prazos pré-definidos; mercado de capitais: compreende operações que não caracterizam empréstimo de dinheiro, mas compra de participação no empreendimento, logo não exigível e com noção de possível risco (os ganhos dependem do desempenho da empresa, o que repercutirá no preço de mercado das ações). O que atrai investidores neste mercado é a expectativa de que a rentabilidade final seja superior ao ganho possível no mercado de aplicações de renda fixa. A partir disto podemos abstrair a relação inversa existente entre níveis de juros e volume de negócios no mercado de capitais (bolsa de valores).

Da mesma forma, o fortalecimento do mercado de capitais é decisivo para que no longo prazo as empresas brasileiras possam buscar acesso a capitais que ampliem seu financiamento efetivo para além dos contratos de crédito.

A maior dificuldade está em transferir recursos daqueles que poupam para aqueles que possuem projetos de investimentos. A questão é como fazer com que os recursos estejam ao alcance dos empreendedores em condições de mercado.

Como na economia brasileira grande parte dos recursos poupados são canalizados pelo sistema bancário para compra de títulos públicos, ocorre preferência pela destinação de recursos nesta opção em detrimento ao financiamento de projetos produtivos.

Efetivamente a economia brasileira utiliza o mercado de crédito como principal instrumento de financiamento. O mercado de capitais, concentra-se em menor grupo de empresas e. com possibilidade de acesso para empresas de grande porte.

Com taxas de juros altas, a economia tende a operar em níveis mais deprimidos, visto que o financiamento de bens de consumo pelas famílias será menor em função da limitação de crédito no mercado. Com menos consumo as empresas faturam menos, logo, terão resultados e projeções de resultados operacionais menores, o que implica em análises conservadoras de ganhos para quem compra suas ações.

Os detentores de capital financeiro optam por ganhos mais conservadores mas certos no mercado de aplicações em detrimento às incertezas do mercado de capitais. Juros altos significam volume de negócios menores e mercado de capitais pouco ativo.

Assim, o mercado de crédito condiciona o ritmo do mercado de capitais. Altas taxas de juros implicam grande parte dos detentores de capitais financeiros optando por aplicações e não por investimentos[5]. Por outro lado, se as taxas de juros estiverem baixas, aumenta o consumo e por decorrência as empresas projetam melhores resultados operacionais, atraindo mais investidores ao mercado de capitais.

Quanto mais controlado o mercado de crédito, menos moeda e capital financeiro circulam na economia e mais aplicadores em detrimento a menos investidores atuarão.

---

[5] Implica a noção de risco.

Horizontalizar o acesso às empresas ao mercado de capitais como fonte de financiamento é um desafio à economia brasileira. Em 1998, os recursos aplicados em fundos de renda variável (ações), representavam apenas cerca de 15% do total da indústria de fundos, estimada na época em R$336,48 bilhões.

O pequeno número de empresas brasileiras que lança títulos no mercado de capitais, sejam ações ou debêntures conversíveis em ações, revela a pequena participação das operações não exigíveis à realidade empresarial[6].

Em 1994 a Bolsa de Valores de São Paulo - Bovespa, tinha 544 companhias listadas, em fevereiro de 1999 restavam apenas 506. Ao todo existiam apenas cerca de 1.044 empresas com registro na Comissão de Valores Mobiliários no início de 1999[7]. Em janeiro de 2002 apenas 424 empresas estavam listadas na Bovespa.

No Brasil o principal limitador é o alto custo de abertura de capital e do lançamento de títulos em relação ao montante de capital a ser captado, principalmente quando a operação envolve empresas menores.

A abertura de capital, além de facilitar as questões relacionadas com a socialização de projetos de ampliação ou novos investimentos, reduz as restrições à sucessão administrativa das empresas. Também contribui nas práticas gerenciais e na divulgação das informações econômico-financeiras das empresas.

Ao permanecerem com capital fechado ou limitado a poucos acionistas, as empresas restringem as oportunidades de financiamento a operações do mercado de crédito, que além de serem operações exigíveis, portanto, com prazo definido, apresentam altos custos em períodos como o atual.

Mas como fortalecer o mercado de capitais quando a autoridade monetária utiliza o mercado de crédito para financiar o custo da abertura e inserção da economia ao exterior? Em parte, a inflação existente até 1994 e que corroía o patrimônio público e privado foi substituída por umadas maiores taxas de juros reais do

---

[6] Atualmente tramita no Congresso projeto de alteração da Lei das Sociedades Anônimas, visando alterar os direitos dos acionistas minoritários.

[7] A venda de empresas brasileiras a grupos internacionais também contribui para o fechamento de capital das empresas, visto que estes grupos captam recursos no exterior.

mundo, indiretamente utilizada para criar condições favoráveis à atração de investimento produtivo estrangeiro.

A utilização sempre maior de crédito por parte dos produtores gera também aumento na utilização de crédito por parte dos consumidores, ampliando os ciclos de negócios. Quanto menor a intensidade do giro dos negócios, menor a possibilidade de reprodução nos anos 1990.

> Os diferenciais de velocidade de circulação entre as formas mais extensivas e as mais intensivas de agricultura, e sucessivamente entre formas de produção industrial e de serviços, fazem com que as atividades de circulação mais rápida possam pagar mais caro pelo dinheiro, portanto que ele flua para elas (PEDRÃO, 1995, p. 193).

Quanto mais avançado o desenvolvimento das relações capitalistas, maiores são as necessidades de crédito, moeda, principalmente para aqueles setores que atuam com ciclos produtivos com circulação mais intensa.

O acesso às fontes de financiamento depende da política econômica e monetária praticada pelas autoridades monetárias e irá interferir de forma intensa na realização de investimentos e reinvestimentos produtivos.

Quando a disponibilização de crédito diminui, sempre é em virtude da decisão da autoridade monetária, que manipula alguns dos instrumentos de política monetária[8], reduzindo os meios de pagamento[9].

A combinação desses instrumentos influencia o volume total e a que custo os recursos estarão disponíveis. Quanto mais contracionista for a política monetária, menor será disponibilidade de crédito e fontes de financiamento em regiões periféricas e maior será a percepção de risco por parte dos intermediadores de recursos.

---

[8] Os principais instrumentos de política monetária são as taxas de depósito compulsório sobre depósitos à vista, a concessão de linhas de redesconto aos bancos, a compra e venda de títulos públicos - open market.

[9] Os meios de pagamento representam o papel moeda em poder do público, mais os depósitos à vista nos bancos. Representavam em outubro de 1999, R$48,78 bilhões.

"Cada capitalista individual trabalha com determinado elenco de investimentos, procurando operacionalizá-los para obter os maiores resultados possíveis, numa combinação de renda e valorização da capital" (PEDRÃO, 1995, p. 59).

Em regiões com economias menos complexas também a possibilidade de acesso a recursos com custo de oportunidade menor é menos provável.

A região noroeste pode ser genericamente classificada em duas regiões distintas sob os aspectos de estrutura fundiária e relevo. A região, ao longo do curso do Rio Uruguai, caracterizada por relevo acidentado e solo menos propício à mecanização, predomina a pequena propriedade. A área do planalto, com revelo regular, é propícia para culturas mecanizadas, com maior concentração de terras.

A peculiaridade de cada sistema de produção: um intensivo com tração animal e outro intensivo com tração motomecanizada, demonstra que a região noroeste ainda não atingiu o estágio do capitalismo industrial, visto que o setor agropecuário é a principal atividade produtiva.

O setor agropecuário é menos intensivo em uso de capital financeiro pela própria natureza dos ciclos produtivos. Uma região periférica, inserida num Estado que não possui projeto de desenvolvimento, que contemple as características de cada espaço, necessita aumentar a complexidade da sua economia e financiar seu desenvolvimento em bases locais.

No âmbito regional para Fürst (1983, p.115):

> o tipo do investimento é determinado de forma decisiva pelo ramo e seu entrosamento espacial; a intensidade, ao contrário, depende antes do tamanho da empresa investidora (sua capacidade financeira, sua capacidade de assumir riscos, sua capacidade de utilizar capital).

Regiões periféricas, como é o caso do noroeste do RS, devido a sua matriz produtiva e seu baixo grau de domínio técnico-científico, são afetadas pela dinâmica geral da economia brasileira.

> A qualidade do capital e/ou a produtividade de combinações alternativas dos fatores da produção são determinadas pelos conhecimentos técnicos e organizacionais (...). Enquanto o progresso técnico

> tem a ver com a produtividade técnica do capital e do entrosamento entre capital e trabalho (função produtiva), o progresso organizacional se dá nas comunicações, na permuta de informações, no direcionamento e na fragmentação e reordenamento das etapas produtivas num processo de produção de divisão do trabalho (FÜRST et al., 1983, p. 66).

As próprias relações de mercado e de trabalho do setor agropecuário na região são em grande parte pré-capitalistas com os produtores na produção de subsistência, vendendo produtos para empresas que atuam comercializando e transformando os produtos para o mercado capitalista e com objetivo principal de lucro.

A complexificação da sociedade também gera o aumento das possibilidades de negocios. A especialização cria novas oportunidades de trabalho de atuação, aumentando as trocas na economia e tornando efetiva a possibilidade de participação do mercado.

Diversificar a economia regional através de processos de reconversão produtiva permite que, inclusive a região mais pobre ao longo da costa do Rio Uruguai, diversifique sua estrutura produtiva para além da agricultura.

Porém, pretender diversificar a atividade das pequenas propriedades é mantê-las inviáveis, fora do mercado. A diversificação como alternativa à agricultura da pequena propriedade é inviável alógica de mercado. A agricultura urna vez mercantil não pode retomar ao processo de produção de subsistência.

É importante superar tal limite e tomar a agricultura familiar viável dentro da dinâmica de mercado, combinando atividades agrícolas e não-agrícolas no meio rural.

Quanto mais complexas as economias regionais, menos serão dependentes do setor primário. Os dados referentes a empréstimos do sistema financeiro brasileiro permitem inferir que, efetivamente em regiões onde os setores da indústria e comércio são menos atuantes, o volume de crédito é menor. Menos crédito significa menos atividades capitalistas e, portanto, menos geração de riquezas.

Em se tratando de região com história recente, a região noroeste-rio-grandense apresenta aspectos favoráveis, entre os quais o principal é a sua população. Tanto para a região como para

"quem pensa em desenvolvimento de um país do terceiro mundo tem que maximizar as vantagens relativas próprias, e entre essas vantagens está a mão-de-obra barata" (FURTADO, 1999, p. 76).

O intenso esvaziamento populacional da região ocorreu segundo Buarque, (1994, p. 25):

> a urbanização foi provocada por medidas de política econômica que incentivaram a industrialização e a urbanização, atraindo população para as cidades, e expulsaram a população rural, devido à ausência de políticas agrícolas que a beneficiassem.

Ao mesmo tempo que o direcionamento da agricultura foi cada vez menos para o mercado interno,

> ao longo das décadas, os governos deram subsídios às indústrias e às cidades, ao mesmo tempo que abandonavam o campo à própria sorte, salvo nos aspectos que visavam substituir importações ou ampliar exportações (BUARQUE, 1994, p. 25).

De outro modo, a rápida urbanização brasileira gerou

> uma desarticulação cultural da sociedade, especialmente das parcelas que migraram do campo para as cidades sem tempo para uma reciclagem que permitisse uma lenta adaptação tal como ocorrida na urbanização dos países europeus (BUARQUE, 1994, p. 27).

A região noroeste do RS, por sua ocupação baseada em pequenas e médias propriedades, apresenta após os anos 1960, redução significativa no tamanho dos estabelecimentos rurais que, segundo alguns estudiosos, derivam principalmente de sucessivas partilhas para garantir espaço aos filhos.

A região ao longo do curso do Rio Uruguai somente terá condições de desenvolver-se se ocorrerem programas de financiamento induzidos pelo Estado. Para ocorrer alteração no tipo de atividade econômica as instituições locais e o próprio governo do RS terá de aproximar os diferentes agentes na construção de alternativas de longo prazo.

O atendimento aos serviços demandados pelas populações das regiões mais afastadas deve atender ao processo inerente do ser humano na busca de melhores condições de vida. Os governos

locais, através dos municípios são um importante instrumento de mobilização social.

Se a função do poder local é implementar políticas públicas e zelar pelos interesses imediatos de cada território, este constitui-se em parceiro dos agentes econômicos no sentido de pensar e encaminhar soluções para o longo prazo.

> O município deve assumir, como unidade de Governo, a decisão das ações destinadas ao desenvolvimento econômico já que possui os recursos necessários para ser um empreendedor efetivo. O município, ao potencializar os recursos físicos, humanos e financeiros, ao recuperar a identidade da região e suas vocações, transforma-se no catalisador do desenvolvimento econômico local (DIAS COELHO, 1994).

Nesse sentido, o governo local, além de possibilitar a desmistificação da coisa pública, é a instância que concretiza a relação Estado/indivíduo, público comunitário/privado.

O grande número de municípios na região noroeste-rio-grandense é um fator que potencializa a recuperação desta região. O significativo aumento de municípios no RS é importante na descentralização do poder e dos recursos e cria novas formas de reprodução das instâncias locais-regionais.

TABELA 1 - EVOLUÇÃO DO NÚMERO DE MUNICÍPIOS NO RS E NO BRASIL

Ano	Nr de municípios no RS	Evolução % no RS	Nr de municípios no Brasil	Evolução % no Brasil	% municípios RS/País
1940	88		1.574		5,59
1950	92	4,54	1.889	20,01	4,87
1960	150	63,04	2.766	46,42	5,42
1970	232	54,67	3.952	42,87	5,87
1980	232	-	3.991	0,98	5,81
1991	333	43,53	4.491	12,52	7,41
1993	427	28,22	4.974	10,75	8,58
1999			5.560		

FONTE: IBGE

Também no Rio Grande do Sul o número de habitantes por Km^2 aumentou em 74,5%. No Brasil, esse aumento foi de 116,2%,

comparando-se os dados de 1993 em relação a 1960. No entanto, a relação do número de governos locais no mesmo período, mostra realidade inversa: no Rio Grande do Sul para cada grupo de 35778 habitantes em 1960, havia um governo local, passando para 21.942 habitantes/governo local em 1993. No Brasil, para cada grupo de 25.332 habitantes em 1960, havia um governo local, aumentando em 1993 para 30685 habitantes por governo local.

O RS diminui o ritmo de crescimento da sua população residente e amplia significativamente a primeira instância de governo[10] em seu território, garantindo sob certa forma uma maior aproximação da sociedade civil do Estado.

Assim o volume de recursos que passa a ser transferido para esses novos municípios, certamente está fazendo falta em outros estados ou mesmo municípios do próprio Rio Grande do Sul. Mas tomando o Rio Grande do Sul como exemplo, a distribuição dos serviços públicos toma-se muito mais justa entre os habitantes.

Ao tempo em que a região busca alternativas para garantir a manutenção e o resgate dos seus potenciais, seja pelos recursos existentes, pela cultura de sua gente, visa a inserção na dinâmica regional e nacional.

O conhecimento sobre si mesmo, coloca as comunidades da região, pelo menos como perspectiva a ser trabalhada, como um dos grandes trunfos a serem adequados aos interesses de melhor utilização dos recursos disponíveis. Com isto gera-se aumento de produtividade e maior volume de riqueza social.

O determinismo e o positivismo no tratamento teórico do desenvolvimento de um país, região ou sociedade é recorrente na ciência econômica. As formulações estão apoiadas em demasia no aspecto econômico, com a dimensão social sendo instrumento de realização e subjugada à combinação poKtica/econômica.

Se as abordagens ao processo do desenvolvimento foram inicialmente econômicas, cabe reinserir a dimensão humana e pública comunitária, visando a construção de modelos abstratos/teóricos onde "cada região combina o social, o político e o econômico de acordo com suas necessidades e possibilidades" (BECKER, 1999, p.75).

---

[10] Primeira instância no sentido da relação de proximidade com o cidadão.

> O mito do desenvolvimento imitativo, como meta para a civilização brasileira, criou o sonho da industrialização e da urbanização como desejos centrais do processo social, formando ainda a ilusão de que mediante a realização desses desejos todos os demais objetivos sociais seriam atendidos como uma consequência automática... A ausência de recursos para viabilizar uma economia rica em uma sociedade pobre obrigou o país a concentrar os esforços, públicos e privados, no setor produtivo, em vez do setor social (BUARQUE,1994,p.56).

Na expressão de Furtado (1988, p.45), desenvolvimento ainda que qualificado com o adjetivo econômico, o transforma em matéria interdisciplinar. Furtado diferencia ainda o emprego do conceito de desenvolvimento em duas formas: um que diz respeito à evolução de um sistema social de produção que através da acumulação e do progresso tecnológico, aumenta sua eficiência e produtividade; o outro conceito de desenvolvimento se relaciona com o grau em que são satisfeitas as necessidades humanas.

> O estudo do desenvolvimento, ao levar a uma aproximação gradual entre a teoria da acumulação e a teoria da estratificação social, bem como à teoria do poder, encontra seu lugar num ponto estratégico, para onde convergem as várias disciplinas da ciência social (FURTADO, 1988, p.69).

Construir referenciais teóricos que contemplem a complexidade da organização social é reconhecer que "todos os modelos de desenvolvimento são mistérios a desvendar" (BECKER, 1999 p. 66) e portanto, a construção abstrata a partir da especificidade regional implica na existência e coexistência de múltiplos modelos. "As ciências sociais devem serum processo aberto de criação porque a sociedade é algo que os homens não param de refazer" (FURTADO, 1999, p.70).

No âmbito nacional, a política econômica não está centrada na necessidade de fortalecer a economia local. A própria guerra fiscal entre estados demonstra a fragilidade do pacto nacional na superação das contradições internas geradas pela orientação exógena.

Os limites de um modelo baseado na produção de grandes corporações são mais visíveis quando se trata de analisar o mercado interno e sua importância para o desenvolvimento e a reprodução social[12] equilibrada.

"A redução da vulnerabilidade econômica externa somente pode ocorrer se a estratégia de desenvolvimento se basear principalmente, mas não exclusivamente, como é óbvio no mercado interno" (GUIMARÃES, 1999, p. 140).

Um balanço da economia brasileira recente no que tange a participação estrangeira na economia está representado no primeiro censo de capitais estrangeiros realizado em 1998 pelo Banco Central com dados de 1995. Os dados ratificam a preocupação com o futuro da economia. Além do aumento da concentração de diversos setores produtivos em poucas empresas, atualmente cerca de 65% das exportações estão concentradas em não mais que 250 empresas, a maior parte estrangeiras.

Do pós-guerra, até meados dos anos 1980, o Brasil utilizou-se intensamente da poupança externa para financiar o crescimento e o desenvolvimento, mantendo o poder de mando sobre as empresas, públicas ou privadas. Houve esforço significativo para criar mercado interno e tomar a economia mais complexa.

Com a reorganização dos mercados mundiais, os países do bloco "orgânico" reavaliam as vantagens de emprestar o capital e passam a adotar a estratégia mais rentável de empregar diretamente o capital nos países com mercados internos mais estruturados.

Assim o Brasil reavalia seu modelo de inserção. Continua usando poupança externa, porém não mais sob forma de empréstimo, mas sim sob forma de investimento direto. Deste modo o país privatiza e vende empresas nacionais a diferentes bandeiras, nos diferentes setores da economia. Desnacionaliza e subordina a economia em função das novas regras onde os Estados passam a induzir e atrair grandes empresas para se instalarem no seu território.

Como resultado imediato a perda do poder de mando e do controle em setores como telecomunicações, energia e no sistema financeiro tendem a aumentar as dificuldades para o mercado interno, pois, além de não gerarem divisas, significam remessa de riqueza para os países que aqui investiram. De outro modo, o

esforço para compensar esse *déficit* terá que ser maior na exportação de bens e serviços.

Segundo a lógica do mercado mundialmente oligopolizado, esse modelo apresenta a coerência que garante a reprodução do capital. Porém, não representa avanço ou garantia de mudança estrutural no desenvolvimento brasileiro.

Como a dimensão normativa, do estado não efetua a mediação entre o econômico e o social, as contradições se acentuam. Assim, "o Estado é hoje mais necessário do que ontem e, amanhã, o será mais do que hoje, e isto em decorrência dos avanços da tecnologia e das relações sociais resultantes dos mesmos" (SCHAFF, 1992, p.67).

O RS durante o período de 1994-98 esteve orientado para o modelo nacional, centrando o interesse na atração de grandes corporações e projetando o desenvolvimento na sua capacidade de alavancagem. A partir de 1999 a orientação está centrada em modelo que pretende resgatar o potencial produtivo das diferentes regiões, com a função estatal no papel de indutora e sinalizadora ao setor privado.

Esta orientação é oposta ao projeto nacional e vai ao encontro de discussões teóricas que sustentam a primazia dos interesses locais sobre os globais: as regiões devem buscar a valorização das suas potencialidades e a utilização de recursos voltados aos interesses econômicos e sociais internos.

A existência de planos setoriais e regionais a partir da capacidade de organização local possibilita recuperar a matriz produtiva baseada em empresas de pequeno e médio porte. Neste sentido o plano de desenvolvimento gaúcho é potencialmente novo e horizontal.

No caso do noroeste rio-grandense, os desafios são urgentes, pois a reconversão produtiva e a alocação de capital em setores que não a agricultura comercial exportadora, permitiriam no longo prazo, economia mais complexa e integrada localmente.

O papel de indução, de referência estatal em região periférica como esta, é ainda mais vital.

> Aguardar dos mecanismos de mercado que assegurem o equilíbrio dos processos é simplesmente inviável, e a própria sobrevivência das empresas, a longo prazo, exige sólida organização

> das regras do jogo, com força suficiente para se impor às próprias empresas. (DOWBOR, 1998, p. 25).

As potencialidades intrínsecas de cada região não são facilmente identificáveis e requerem pesquisa e planejamento conjunto. As prioridades já não estão apenas sob responsabilidade estatal ou privada, mas também público comunitária.

O resgate das atividades regionais e sua inserção no mercado implica mudanças de hábitos nas organizações, nas instituições e principalmente na valorização social do trabalho, convertidas em produtos que possam ser consumidos em outros mercados ou transformados em serviços dentro das regiões.

Valorizar e reconhecer o aspecto fundante de que "a identidade do brasileiro tem raízes em sua inserção regional, sendo de menor peso a dimensão religiosa ou étnica" (FURTADO, 1999 p.47) é um desafio de ordem regional e local. Assim, "o problema institucional maior que se coloca à sociedade brasileira é exatamente este de estimular a capacidade criativa em todos os segmentos, capacidade que entre nós tem raízes regionais" (FURTADO, 1999, p.53).

O resgate do sentido de progresso social e seu significado para o contexto das diferentes dimensões e instâncias sociais, perpassa noção de mudança da sociedade. A mudança social diz respeito a sistemas, que por sua vez, podem situar-se em vários níveis de complexidade.

> No nível macro, toda a sociedade global (a humanidade) pode ser concebida como um sistema; no nível meso, os Estados-nação e as alianças políticas e militares regionais podem também ser vistos como sistemas; no nível micro, as comunidades locais, associações, empresas, famílias... podem ser tratados como pequenos sistemas", bem como, ... "segmentos qualitativamente distintos da sociedade, como a economia, a política e a cultura... (SZTOMPKA, 1998, p. 27).

A possibilidade de a partir das localidades e regiões gerar sistemas sociais que se contraponham.aos postulados da nação ou do mundo, não é mais do que fazer valer e manter acesas as diferenças que justificam a utilização da categoria.

Neste contexto, a proposta da economia gaúcha recebe hoje o reconhecimento e apoio internacional pela forma como busca, através da manutenção das condições de mercado, transformar as potencialidades locais em superação ao determinismo normativo nacional e internacional.

O noroeste rio-grandense com economia funcional oposta à proposta federal, terá mais dificuldade do que por exemplo a região nordeste do estado na adequação da sua estrutura econômica. O esvaziamento populacional, a tendência ao aumento das propriedades rurais, o envelhecimento da população e o baixo grau de integração dos diferentes setores da economia são obstáculos concretos. Superar estes limites é um desafio que compete principalmente às localidades e ao conjunto da região.

Mesmo conhecendo, dominando as categorias e o processo de reprodução do sistema, o contraponto para a superação dos limites produzidos pela história recente da região, necessita orientar-se para a manutenção da população local e sua reprodução social neste contexto.

Quanto mais consistente for o projeto de desenvolvimento do RS, mais facilmente a região noroeste rio-grandense poderá reverter o quadro recente e desvincular-se do modelo de inserção proposto no âmbito federal.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AFFONSO, R. de B. A; SILVA, R L. B. *Desigualdades regionais e desenvolvimento.* São Paulo: FUNDAP, 1995.

ALMEROA, P. F. C. de. *Consolidação do crescimento econômico brasileiro:* alternativas propostas. Carta de Conjuntura da FEE. 1997.

ASSMANN, H. *A trilateral:* nova fase do capitalismo mundial. Rio de Janeiro: Vozes, 1982.

BECKER, D. F. (Org.) *Desenvolvimento sustentável:* necessidade e/ ou possibilidade? Santa Cruz do Sul: Edunisc, 1999.

BENETTI, M. D. *Rio Grande do Sul:* estratégias empresariais nos agronegócios, no período pós 1990, e questões emergentes. In: indicadores Econômicos da FEE vol.25 n.° 3.
BUARQUE, C. *A revolução nas prioridades:* da modernidade técnica à modernidade ética. São Paulo: Paz e Terra, 1994.

COELHO, F. D. *O Município como Agente de Desenvolvimento Econômico.* RJ: RAM v.41 n.210, p23-33. jan/mar 1994.

CYSNE, R. P;VIEIRA, L. F.. *Considerações Sobre o Sistema Financeiro Brasileiro.* CERES -Centro de Estudos de Reforma do Estado daEPGE/FGV, 1997.

DAEMON, D.. *Desenvolvimento das áreas comerciais latino-americanas.* Rio de Janeiro: Vozes, 1974.

DEOS, S. S. de. *Instabilidade financeira numa economia de mercado de capitais.* Porto Alegre: FEE, v.19 n.2 p.38-61,1998.

DIAS, V. V. *O Brasil entre o poder da força e a força da poder.* Rio de Janeiro: Campus - SOBEET. *In Coutinho, Luciano.O Brasil e a economia global.* 1996.

DOWBOR, L. *A Reprodução Social.* Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

FÜRST, D.; KLEMMER, P; Z., Klaus. *Política Econômica Regional.* Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1983.

FURTADO, C. *O Longo Amanhecer,* 1999.

GOLDSMITH, R. W. *Brasil 1850-1984:* desenvolvimento financeiro sob um século de inflação. São Paulo: Harper & Row do Brasil, 1986.

GUALDA, N. L. P. et alii. *Avaliação da competitividade industrial do Rio Grande do Sul no Mercosul.* FEE: Porto Alegre, v.20, n.l p.228-257, 1999.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. *Quinhentos Anos de Periferia.* Editora da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e Editora Contraponto. 1999

HALLOWELL, J. H. *Desenvolvimento, para quê?* Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1967.

PEDRÃO, F. *Raízes do capitalismo contemporâneo.* Rio de Janeiro: Hucitec/Edufba, 1995.

PEREIRA, F. *Financiamento do Desenvolvimento Brasileiro.* Brasília: IPEA, 1999.

RICHARDSON, H. W. *Elementos de economia regional.* Rio de Janeiro: Zahar, 1973.

SCHUMPETER, J. A. *Teoria do Desenvolvimento Econômico.* Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

SZTOMPKA, P. *A sociologia da mudança social.* Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1998.

TEIXEIRA, N. G. *Evolução Institucional da Intermediação Financeira no Brasil: das casas bancárias aos bancos múltiplos.* Texto para discussão UNICAMP.

ZONENSCHAIN, Cláudia Nessi. *Estrutura de Capital das Empresas no Brasil.* Revista do BNDES, Rio de Janeiro, V.5, p.63-92, dez. 1998.