

Metodologia de identificação e hierarquização de aglomerações produtivas locais e regionais pelo seu grau de integração e multiplicação*

Carlos Águedo Nagel Paiva**

Pesquisador da Fundação de Economia e Estatística (FEE) e Professor do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da Unisc

Resumo

Neste artigo, é apresentada uma proposta metodológica para a identificação e a hierarquização de aglomerações produtivas locais e regionais. Para tanto, utilizam-se as informações sobre empregos disponibilizadas na Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) e ordenadas conforme a Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE). Aplica-se a metodologia aqui apresentada ao estudo da dinâmica econômica vigente na área do Corede Central (RS). Dessa forma, intenta-se explicitar uma hierarquia de ações que visem maximizar os impactos sobre a renda e o emprego regionais.

Palavras-chave: identificação e hierarquização de aglomerações produtivas; desenvolvimento endógeno; políticas de desenvolvimento local.

Abstract

This article presents a methodology for the identification and prioritization of local and regional productive agglomerations. It was used information about jobs available at Relação Anual de Informações Sociais (Annual List of Social Information—RAIS) and ordered according to the Classificação Nacional de Atividades Econômicas (National Classification of Economic Activities—CNAE). We apply the methodology presented in the study of economic dynamics prevailing in the area of Corede Central (RGS). Thus intend to give an explicit hierarchy of actions aimed to maximize the impacts on income and regional employment.

Key words: identification and prioritization of productive agglomerations; endogenous development; local development policies.

* Artigo recebido em 16 abr. 2010.

** E-mail: carlosanpaiva@gmail.com

1 Introdução

O instrumental econômico mais adequado à avaliação do grau de integração de cadeias produtivas em dado território é a Matriz de Insumo Produto (MIP). No Rio Grande do Sul, a despeito dos esforços de pesquisadores para desenvolver MIPs municipais e regionais¹ com base na MIP estadual produzida pela FEE², essa metodologia ainda está em construção.

Neste trabalho, procuraremos apresentar e testar um instrumental distinto de avaliação da existência e do grau de integração vertical de cadeias produtivas no território, um instrumental que busca valer-se do conjunto de estatísticas econômicas produzidas pelo IBGE e disponibilizadas em nível municipal, que são trabalhadas conjuntamente com os dados da Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE), do Ministério do Trabalho e do Emprego (MTE). O segundo conjunto de informações não está circunscrito aos estreitos limites de sigilo informacional impostos aos dados processados pela primeira instituição.

No que diz respeito à produção agropecuária, as fontes de informação são as mais diversas, com ênfase nas pesquisas do IBGE de periodicidade anual ou inferior, que, malgrado o caráter amostral, são representativas em nível de município e não padecem das limitações inerentes ao caráter declaratório dos censos agropecuários. Por outro lado, os levantamentos estatísticos que o IBGE desenvolve anualmente para a indústria, a construção civil, o comércio e os serviços não são divulgados gratuitamente em nível municipal. Além disso, a alternativa de aquisição dos dados por município esbarra em outro limitador: as informações levantadas pelo órgão em nível municipal não são representativas da participação das microempresas no emprego, na renda, na produção e no valor agregado. Assim, como o IBGE não realiza mais censos industriais, comerciais ou de serviços, em pesquisas onde o recorte é municipal torna-se impositivo recorrer à **Relação Anual de Informações Sociais** (RAIS), do MTE.

Neste artigo, buscamos aplicar e testar tal sistema alternativo de análise para verificar a existência e o grau de integração vertical de cadeias produtivas no território. Primeiramente, especificamos o ferramental adotado. Em seguida, procedemos à análise dos resultados obtidos a partir da aplicação da metodologia ao caso do Corede Central e de seu principal polo urbano, Santa Maria, no Rio Grande do Sul.

¹ Ver Wiebusch (2007) e Wiebusch e Fochezatto (2008).

² Ver Porsse (2007).

2 A metodologia

A RAIS só disponibiliza informações sobre o emprego formal, o que a torna virtualmente inutilizável para analisar a dinâmica da produção e do emprego rural. Mas essa desvantagem da utilização dos dados é mais do que compensada quando se trata da análise das atividades urbanas *vis-à-vis* ao padrão informacional do IBGE: as informações da RAIS são disponibilizadas por município, no nível máximo de abertura da CNAE, por estrato de tamanho de estabelecimentos e sem qualquer restrição no que diz respeito ao número mínimo de empresas atuantes no referido nicho de mercado.

As características da RAIS permitem que adotemos uma estratégia analiticamente mais simples do que a construção de uma MIP regional para avaliar a existência e o grau de integração vertical das cadeias produtivas do território, mas que apresenta uma sustentação empírica maior, ao mesmo tempo em que incorpora informações que não poderiam ser adicionadas em MIPs regionais construídas a partir da MIP estadual.

Para que se entenda a metodologia de análise que estamos propondo, é preciso entender, primeiro, que a ordem das atividades na CNAE não é aleatória, mas assentada em similaridades de processo e/ou de produto. Ora, nas manufaturas (por oposição às indústrias de processo contínuo), similaridades de processamento e/ou de produto final tendem a dar origem a atividades realizadas em distintos estabelecimentos que integram uma mesma cadeia produtiva e que, muitas vezes, adotam uma mesma base territorial, constituindo Arranjos Produtivos Locais (APLs). Exemplificando: entre a atividade preparação e fiação de fibras de algodão e a atividade fabricação de artigos de vestuário em malharias existem outras 18 atividades que desdobram a fiação em tecelagem e o tecido em produção de vestuário. E, na sequência imediata, encontra-se a cadeia do calçado — cuja unidade com a cadeia do vestuário, em termos de processo e de mercado consumidor, é demasiado evidente —, do curtimento à produção de calçados à base de outros materiais que não o couro.

Nossa hipótese central é a de que, **se uma determinada região ou município apresenta estabelecimentos e/ou ocupados³ em diversas atividades dispostas em sequência, é provável que essas atividades perfaçam uma cadeia produtiva integrada verticalmente no território**. É bem verdade que a mera sequência formal ao longo da CNAE não é

³ Eventualmente, deparamo-nos com trabalhadores formais que atuam por conta própria.

garantia de encadeamento. De outro lado (mas no mesmo sentido), o fato de uma atividade não suceder a outra no ordenamento da CNAE não implica ausência de encadeamento produtivo.⁴ Além disso, existe um amplo conjunto de atividades, cujas similaridades processuais impõem sua aproximação em uma listagem como a CNAE, mas que não apresentam qualquer integração vertical; por oposição, apresentam tão somente o que poderíamos chamar de “integração horizontal”.

Esse é o caso, por exemplo, de todas as atividades comerciais. O comércio varejista de vestuário é o elo final da cadeia do vestuário; não é o elo inicial, final ou intermediário de qualquer cadeia do comércio que, de fato, não existe. Por maior que seja a unidade de interesse dos distintos comerciantes — que, não gratuitamente, se reúnem nas mais distintas associações comerciais e clubes de dirigentes lojistas —, eles integram distintas cadeias produtivas e só excepcionalmente apresentam alguma integração vertical real (como no caso em que firmas varejistas adquirem o produto de atacadistas de uma mesma cadeia).

Mas se a sequência das classes da CNAE não pode ser tomada como critério **suficiente** para a identificação de cadeias em um determinado território, ela é um bom ponto de partida para a identificação preliminar de aglomerações ou *clusters*. Estes devem ser questionados, analisados, interpretados. Se a sequência da CNAE é definida pelo produto final (de sorte que a integração representada é propriamente vertical), se essa sequência é bastante longa no território e se os Quocientes Locacionais (QLs) de, pelo menos, algumas atividades ao longo da sequência superam a unidade, é muito provável que estejamos diante de um Arranjo Produtivo Local.⁵

Identificadas as cadeias aparentes pela sequência numérica, é preciso fazer a crítica dessa aparência, perguntando se aquela sequência (ou se sua inobservância) corresponde à (ou mascara) existência de

uma cadeia real. Esse é o momento mais delicado da aplicação da metodologia que desenvolvemos, pois nos deparamos com dois riscos: (a) sucumbir ao automatismo, sancionando cadeias aparentes que não são reais; e (b) sucumbir ao discricionarismo, negando estatuto de cadeia àquelas aglomerações de atividades sequenciadas, cuja organização na forma de uma cadeia local é contraditória com nossas hipóteses sobre a estrutura produtiva do território, desenvolvidas anteriormente à sistematização das cadeias aparentes e que foram estruturadas a partir de informações, às quais reputamos grande confiabilidade.⁶

Do nosso ponto de vista, o melhor instrumento para driblar esse duplo risco é admitir o sequenciamento de atividades que, já sabemos, não conformam uma cadeia propriamente dita, mas cuja articulação com outras cadeias não é óbvia (ao contrário do que acontece com as distintas atividades do comércio, que explicitam sua vinculação com cadeias específicas e diferenciadas). Chamamos esses clusters de atividades da CNAE que não perfazem uma cadeia de macrossetor com elevado grau de integração em processo, ou, mais simplesmente, macrossetor.

O que está por trás desse movimento é a crença de que qualquer aglomeração de atividades produtivas similares em um território limitado (uma localidade ou região), mesmo quando essa similaridade é processual (indicando que o *cluster* aparente pode não ter potência como Arranjo Produtivo), deve ser olhada de perto, pois ou ela é: (a) o elo central de **uma atividade básica** do território; ou (b) um ponto de intersecção de diversas **cadeias básicas** do território; ou, no mínimo, (c) a manifestação de um “não gargalo”, de um excedente de oferta potencial em algum grupo expressivo de atividades interligadas, cujos custos naufragados são nulos para reconversão produtiva.

Esse olhar “pré-respeitoso” (por oposição a preconceituoso) aos *clusters* aparentes não é, contudo, universal. Desde logo, não classificamos qualquer sequenciamento da CNAE na área do comércio como evidência de um *cluster*. E o fizemos assim porque essa atividade informa, no seu nome, a cadeia à qual está

⁴ A extração de pedras faz parte da indústria extrativa e encontra-se no início da CNAE, enquanto a construção civil é a última das indústrias e faz divisa com os serviços. Não obstante isso, a extração de pedras, assim como diversas atividades da indústria de minerais não metálicos, são elos na cadeia da construção civil.

⁵ O documento **Identificação de Cadeias e Hierarquização de Atividades.xls** reproduz cada um dos passos da metodologia que passa a ser relatada aqui. A planilha central é a que intitulamos (abreviadamente) de **Fundamentos e Fórmulas da Hierarquização de Cadeias**. Esse documento está disponível em <<http://www.territoriopaiva.com/ctms/3/40/consultorias>>, acessado em 13 de abril de 2010.

⁶ Assim é que, por exemplo, se nos deparamos com uma sequência instigante de estabelecimentos voltados à produção de material de transporte, mas já sabemos que esses estabelecimentos não são fornecedores de montadoras de veículo em outras regiões e que o território não conta com qualquer estabelecimento voltado à montagem de veículos, vagões ou carrocerias internamente, tendemos a subestimar o *cluster* aparente, descaracterizando-o enquanto cadeia produtiva real.

associada. Assim, não é preciso qualquer exercício interpretativo para saber à qual cadeia produtiva se associa o comércio atacadista de vestuário ou o comércio varejista de hortifrutigranjeiros.

Extraímos, também, os serviços financeiros, mas o fizemos, de certa forma, pelo motivo oposto: por sua ubiquidade e universalidade. Os principais bancos são múltiplos que atuam em todos os mercados, dentro e fora do País. Admitimos, assim, que o número de trabalhadores e/ou de estabelecimentos públicos ou privados de crédito e financiamento não é nem um indicador de cadeia vertical, nem um indicador de potencial competitivo do território com os demais. Se o sistema financeiro está em todas as partes, ele não é nem o gargalo, nem a competência competitiva particular de qualquer território. Não negamos a possibilidade de exceções, mas em casos limites de cidades sem equipamentos financeiros, ou com suas sedes. Casos excepcionais devem ser tratados em sua excepcionalidade. Para os demais casos, adotamos como regra extrair as atividades do sistema financeiro de nossa classificação.

Por fim, **extraímos também as atividades da administração pública direta**, pois sua lógica de ocupação do espaço não é mercantil. Os gastos públicos com a Administração Direta não seguem uma lógica propriamente econômica.

Diferentemente, mantivemos incluídas todas as atividades públicas passíveis de concessão — educação, saúde, Serviços Industriais de Utilidade Pública (SIUPs), etc. —, pois essas já se estruturam sobre uma lógica de mercado. Os mercados para os serviços dessas atividades são regulados, mas a regulação pressupõe o respeito e a utilização universal das regras contábeis privadas. Dessa forma, todas as instituições que atuam nos mercados de serviços públicos básicos adotam um padrão de custeio empresarial, e a maioria das instituições absorve essa lógica, movendo-se atrás da demanda. Se a região não oferecer demanda, os produtores desse serviço se evadem. Essa é a dimensão central dos serviços concedidos, quando se quer avaliar as perspectivas econômicas de um dado território. Os gastos públicos com a Administração Direta são uma variável exógena ao modelo, mas a dinâmica dos serviços concedidos segue a dinâmica do mercado: é variável endógena.

De qualquer forma, existe uma regra prática de atenção: focar nos segmentos imediatamente *tradeables* (agropecuária, indústria extrativa e indústria de transformação) e nos *tradeables* por deslocamento de

consumidores ou dos produtores. Mas, no que diz respeito à indústria de transformação, recomendamos particular atenção à emergência de *clusters* aparentiais nos blocos de atividade que compõem os macrossetores **metal-mecânico, material de transporte e eletroeletrônico**. Apesar de as atividades desses blocos serem sequenciadas primordialmente por similaridades em processo e só secundariamente por similaridades em produto, a importância estratégica e a maleabilidade dos mesmos (responsáveis que são pela produção e **reparação e manutenção** dos meios de produção e de transporte) obrigam-nos a analisar detalhadamente a estrutura interna dessas atividades. Aí encontraremos alguns elos perdidos.

Além disso, recomendamos particular atenção às atividades dos Serviços Industriais de Utilidade Pública, da construção civil, dos Serviços Prestados às Empresas (SPEs), dos Serviços Públicos Básicos (SPBs) — em especial, dos serviços de saúde e educação —, das atividades de Comunicação e Serviços de Informação (CSI) e daquelas ligadas ao turismo e ao lazer. Além de serem, todas, *tradeables* por deslocamento⁷, o que caracteriza os serviços listados acima é que: (a) os SIUPs (em particular, os transportes concedidos, o sistema de logística do território), os SPEs (em especial, a disponibilidade de consultorias tecnoprodutivas, financeiro-contábeis e de planejamento estratégico) e os SPBs (em especial, a educação) revelam o grau e a complexidade da disponibilidade de serviços essenciais à competitividade econômica dos mais diversos APLs, cadeias e setores; (b) todos os serviços listados acima têm potencial para se desenvolverem enquanto Arranjos Produtivos Locais, pois a aglomeração dessas atividades cria externalidades positivas, que estimulam sua expansão contínua e sua crescente integração vertical no território⁸.

Mas se alguma pré-hierarquização é essencial para dar um norte ao início da pesquisa, o processo de hierarquização objetivo envolve um longo e trabalhoso processo analítico. Começamos pela identificação das

⁷ *Tradeable* por deslocamento, o comércio também é. O sistema financeiro nem precisa deslocar-se: teletransporta-se.

⁸ Além dos blocos suprarreferidos, recomendamos um olhar atento para dois segmentos produtivos, cuja sequência da CNAE pode ser tanto um índice de existência, uma cadeia produtiva verticalmente integrada no território, quanto uma mera aglomeração horizontal. Pensamos, aqui, nos macrossetores agroalimentar e farmo-químico-petro-plástico. Um exemplo pode ser elucidativo: tomemos as atividades preservação de pescado e fabricação de conservas de frutas, que se encontram

principais aglomerações aparentes em termos de sequenciamento da CNAE. Em seguida, fazemos a primeira crítica do sequenciamento aparente, identificando descontinuidades e continuidades reais⁹. Já, nesse momento, vão aparecer “elos distantes”. Se a construção civil apresenta cadeia sequencial da CNAE longa, muitos empregados e muitos estabelecimentos, então as atividades de extração de pedra e areia e produção de tijolos e pisos mostram ser elos de uma cadeia cujo elo dominante já está determinado e é endógeno ao território.

Esse reclassificar de atividades vai permitindo uma primeira avaliação de quais são as candidatas mais prováveis ao papel de cadeias básicas do território; vale dizermos, cadeias que internalizam rendas externas pela exportação de *tradeables*, ou serviços exportáveis por deslocamento¹⁰. Assim, duas perguntas impõem-se: (a) quão longa e quão espalhada é a cadeia no território?; e (b) quão *tradeable* é o produto?

Começamos pelo enfrentamento da primeira questão. É preciso esmiuçar a relação de atividades para garantir que nenhum elo deslocado (do tipo extração pedra e areia *versus* construção de edifícios) seja esquecido. E é preciso avaliar e comparar o número de empregados e o número de estabelecimentos que são sustentados por cada cadeia (ou, se a identificação dessa primeira for ambígua, sustentados por cada macrossetor) em todo o território.

sequenciadas na CNAE. Evidentemente, essa sequência não é definida pelos produtos (peixe e fruta), mas pelos elementos comuns aos distintos **processos** de conservação de alimentos. Não obstante isso, essa unidade processual é suficientemente significativa para que apossamos a possibilidade de existir um “Arranjo Local Conserveiro”, assentado em determinadas especializações agropecuárias regionais (fruticultura e piscicultura), bem como em sistemas logísticos especialmente voltados ao fornecimento de alimentos *in natura* e/ou no *expertise* da mão de obra e centros de pesquisa locais em processamento e engenharia de alimentos. Da mesma forma, eventuais *clusters* aparentes no bloco farmo-químico-petro-plástico podem indicar tanto a presença de uma cadeia produtiva local verticalmente integrada, quanto a existência, no território, de elos secundários de distintas cadeias que se utilizam de insumos químicos.

⁹ Por exemplo, quando falta um único elo em uma longa cadeia, e a supressão do mesmo transforma a longa cadeia em duas aglomerações curtas (e, talvez, insignificantes). Normalmente, o elo ausente deve ser repostado pelo analista, pois há muita similaridade entre as atividades da CNAE em sua máxima abertura. E como são os próprios empresários que se cadastram, sequer podemos asseverar que critério utilizam para identificar qual, dentre tantas atividades similares, é a mais pertinente à classificação de seu produto e/ou processo de produção.

¹⁰ As determinações teóricas para a prevalência das cadeias *tradeables* sobre as demais são objeto de diversos trabalhos teóricos e empíricos. Não podemos discutir esse tema com seriedade aqui. Recomendamos aos interessados a leitura de Paiva (2008) e Paiva e Sehn (2010).

Mas, dentre todos os demais, **o passo mais importante da avaliação do tamanho e do espraiamento das cadeias no território é a observação das relações estabelecidas entre as cadeias urbanas e as rurais**. É aí que nos voltamos para os dados dos censos agropecuários e demográficos, bem como para as pesquisas amostrais periódicas do IBGE sobre a produção agropecuária.

O grande risco que se corre neste momento da análise é sobrevalorizar a ausência de elos. É importante lembrarmos que os produtos da agropecuária são, todos, *tradeables*, o que significa dizermos que vale a pena produzir aqui e vender na China por exemplo. Não há por que estranhar a ausência de elos. Pelo contrário, respeita-se a racionalidade econômica dos empresários: se os elos não estão aqui e se ninguém pensa que pode ganhar dinheiro implantando-os aqui, muito provavelmente eles não cabem neste território. O que se busca não é completar as cadeias incompletas, é identificar quais são as cadeias agroindustriais que têm mais elos no território; quais apresentam cadeia mais longa. Essas são as cadeias mais importantes, que terão de ser objeto de políticas especiais, mesmo que, no limite, se entenda que uma ou mais dentre essas cadeias esteja esgotada e que os agentes vinculados à mesma precisarão de apoio para uma provável reconversão produtiva. Nesse caso limite, a atenção que tais cadeias passariam a merecer seria máxima.

Identificadas as cadeias mais integradas, passamos ao segundo passo: avaliar a “tradeabilidade” da produção, e isto em quatro níveis: (a) o produto pode ser deslocado ou o comprador tem que vir adquirir?; (b) qual o custo do transporte e quem arca com ele?; (c) nossa competitividade permite que arquem com os custos de transporte hoje e no futuro?; (d) quais as perspectivas do mercado global para essa atividade?

A vantagem do *tradeable* é que ele vai aonde o mercado está. Quem produz serviços que exigem o deslocamento do usuário impõe um custo ao mesmo que só pode ser compensado pela excelência dos serviços e pela capacidade e disposição de pagamento do usuário. Se a renda dos potenciais usuários cai e/ou se o diferencial qualitativo que justificava arcar com custos de transporte mais elevados se esvai, uma região deixa de atrair novos consumidores dos seus serviços, e toda a economia urbana fenece.

Um bom sistema de logística é, assim, uma vantagem estrutural. Só não podemos esquecer que **o contêiner que vai também volta**. E, se depender da vontade do transportador, volta cheio de bens importados, produzidos em outro lugar. Além disso, um sistema

logístico pode baratear a importação de bens, sem baratear os custos de transporte de usuários de serviços, pois o transporte de cargas e de pessoas não é o mesmo. Uma cidade que exporta serviços (pelo deslocamento dos usuários) e importa bens (pois não tem agricultura, nem indústria) tem que ter mais de um sistema de transporte, sendo que, sem sinergia e diluição de custos, ambos podem ser caros, complexos e muito ineficientes.

Há mercado para tudo, desde que os custos imputados pelo produtor sejam mais do que compensados pela disposição a pagar do consumidor (até a aquisição do produto marginal). Mas o mercado para produtos sofisticados é muito restrito e exigente em termos de qualificação. E o mercado de produtos de massa, de livre entrada, que produz *commodities*, é muito competitivo em preço e altamente globalizado. A sobrevivência, em qualquer desses dois nichos, pressupõe, assim, competências excepcionais. E essas não são subjetivas, individuais, mas sistêmicas, sociais, indissociáveis da estrutura produtiva atual.

Ora, não se mede competitividade, mas podemos mensurar com bastante rigor o grau de desenvolvimento de uma de suas principais determinações, que é, simultaneamente, seu sintoma e sua condição: o elevado grau de especialização do território numa certa atividade é indício de que sua produção é exportada. De sorte que ou os consumidores de fora arcam com um sobrepreço em transportes em função da qualidade excepcional, ou os produtores da região operam com produtividade superior e custos inferiores aos fornecedores marginais.

Identificada essa produção com base nos Quocientes Locacionais e na identificação das atividades e das cadeias mais empregadoras, temos que analisar (a) se a competitividade atual é sustentável, o que envolve se prospectarem mercados e tendências; (b) que produtos apresentam perspectivas de demanda crescente/saciada?; e (c) se nossas vantagens locacionais são estruturais, ou dependem de fragilidades (logísticas, por exemplo) dos territórios concorrentes, que são passíveis de serem superadas com novos investimentos em superestrutura?

A combinação dos dois critérios — tamanho e espraiamento territorial da cadeia e seu grau de “tradeabilidade” — indica-nos quais são as cadeias produtivas básicas que devem receber atenção em uma política de crescimento da renda e do emprego internos, apoiada em recursos endógenos.

Definir as cadeias básicas, contudo, não encerra o trabalho de hierarquização das mesmas. É preciso rever as informações estatísticas, buscando identificar **elos**

potenciais que teriam passado despercebidos, quando ainda não tínhamos uma percepção mais determinada da importância de cada um dos principais segmentos produtivos, no território, na mobilização de emprego e renda.¹¹ Nesse processo, chegamos ao quadro definitivo dos *clusters* relevantes¹², com realocação de algumas atividades para suas cadeias pertinentes.

Se nos abrimos à possibilidade de atribuir “realidade e relevância” a eventuais *clusters* de atividades ordenadas em sequência pela CNAE, mesmo que eles não conformem cadeias produtivas verticalmente integradas, simplificamos, sobremaneira, a tarefa de avaliar os *clusters* aparentes e predefinir os segmentos de atividade que merecerão uma análise acurada posteriormente. Mas essa seleção prévia é feita sem que tenhamos que apelar para o automatismo do sequenciamento aparential, nem para a reafirmação do que já é sabido através da atribuição de realidade e relevância apenas àquelas atividades cuja organização em cadeia ou APL é sabida ou pressuposta. Na verdade, os *clusters* serão considerados reais e relevantes desde que sua emergência possa ser tomada como um indicador da existência de competências produtivas particulares no território. Competências estas que podem vir a ser decisivas nas opções estratégicas de especialização¹³ e/ou de reconversão produtiva da região.

Por fim, ao identificarmos os principais *clusters* de atividades produtivas regionais, podemos identificar aquelas atividades que, malgrado isoladas, são elos deslocados de *clusters* que — independentemente de se estruturarem como cadeias ou arranjos produtivos no território — apresentam algum grau de integração vertical na região. Atingido esse patamar, passamos à análise crítica e à hierarquização dos *clusters* economicamente relevantes.

¹¹ A maior parte dos elos despercebidos em uma primeira leitura tornam-se elos possíveis ou prováveis em um segundo olhar. A identificação precisa do grau de integração dos estabelecimentos desse pretense elo com esta ou aquela cadeia motriz do território exige uma pesquisa primária. Esse segundo olhar levanta hipóteses que só podem ser averiguadas em outro nível de pesquisa (empírico-primária).

¹² Pois alguns *clusters* desaparecem, quando identificamos a cadeia pertinente às distintas atividades ali pré-aglomeradas.

¹³ Que não deve ser confundida com monocultura. Pelo contrário: uma especialização bem-sucedida alimenta não apenas uma cadeia inteira, mas tende a gerar inúmeras cadeias independentes. Territórios que vencem são territórios especializados em diversos produtos e contam com cadeias longas, diversificadas e verticalmente integradas na própria região.

3 Hierarquizando *clusters*, cadeias produtivas e atividades com maior capacidade de promover a geração de emprego e renda no Corede Central

A metodologia de identificação e hierarquização de *clusters* apresentada acima foi aplicada aos municípios do Corede Central, no Rio Grande do Sul. Dado o amplo conjunto de dados e indicadores sistematizados, envolvendo mais de 300 atividades urbanas e rurais em 19 municípios, não podemos disponibilizar, aqui, as planilhas de cálculo e os dados trabalhados por nós. Contudo disponibilizamos essas informações em nossa página <www.territoriopaiva.com>, na seção **Produção Teórica/Consultorias**. O que apresentamos abaixo é o resumo consolidado das diversas planilhas com as principais cadeias e os principais setores identificados e hierarquizados (Tabela 1). Na sequência, disponibilizamos a análise que fizemos das informações da estrutura produtiva das cinco principais aglomerações produtivas identificadas no Corede Central e, de forma particular, em Santa Maria. A Tabela 1 sintetiza algumas das principais conclusões da hierarquização dos *clusters*.

Como podemos observar na Tabela 1, os *clusters* identificados no Corede Central foram hierarquizados a partir do somatório do grau de relevância atribuído a cada uma das atividades que o compõem, o que implica valorizar não apenas o grau de relevância de cada atividade, mas, igualmente bem, o número de atividades presentes em um dado *cluster*, sua extensão ou integração interna.¹⁴ Além disso, a Tabela 1 explicita outros indicadores, além do somatório do grau de relevância das atividades de cada *cluster*, como o QL médio das atividades do *cluster* e o número de empregos diretos gerados pelo mesmo. Afinal, não obstante todas as variáveis listadas na Tabela 1 fazerem parte do índice grau de relevância, elas expressam dimensões

específicas dos distintos blocos de atividade, que devem ser discriminadas e bem apreendidas por todo e qualquer analista da realidade produtiva de um território. Analisemos, pois, os dados da Tabela 1, discriminando cada um dos blocos de atividade.

¹⁴ Vale dizermos, um *cluster* estruturado sobre um pequeno número de atividades de grande relevância apresentará um grau final de relevância inferior ao de um *cluster* estruturado sobre um número significativamente maior de atividades, mesmo que, individualmente, cada uma destas últimas se mostre menos relevante para a geração de emprego e renda do que aquelas que compõem o *cluster* mais curto.

Tabela 1

Hierarquia de *clusters*, de acordo com o seu potencial de geração e multiplicação de emprego e renda, no Corede Central

CADEIA E/OU MACROSSETOR	Σ DO GRAU DE RELEVÂNCIA DAS ATIVIDADES DA CADEIA OU DO MACROSSETOR	QL MÉDIO DAS ATIVIDADES NA REGIÃO	NÚMERO DE EMPREGADOS NA REGIÃO	NÚMERO DE ESTABELECIMENTOS NA REGIÃO	NÚMERO MÉDIO DE MUNICÍPIOS DO COREDE COM QL > 1 NAS ATIVIDADES DA CADEIA OU DO MACROSSETOR
Construção civil	410,39	1,68	5 423	1 081	2,29
Agroalimentar	405,18	1,55	8 819	968	2,71
Metalmecânica	285,96	1,80	1 519	172	0,68
SPB-saúde	137,57	1,41	3 257	567	2,08
Turismo e lazer	131,54	1,26	2 728	473	1,58
Vestuário e calçados ..	123,34	0,44	2 158	508	1,06
Transporte-logística	128,32	1,15	5 237	740	2,52
SBP-educação	111,81	2,16	3 048	226	1,40
CSI	106,40	1,09	1 068	213	1,35
Editorial e gráfica	88,51	1,30	482	40	0,70
Farmoquímica	77,29	0,65	1 014	249	1,31
SPE	68,14	1,28	2 784	209	0,75
SIUP	38,00	1,37	512	25	2,80
TOTAL	-	-	38 049	5 471	-

FONTE DOS DADOS BRUTOS:

3.1 Construção civil

A análise de *clusters* confirmou a importância da construção civil na geração direta de emprego e renda no Corede Central, mas a prevalência dessa cadeia não se explica pela sua capacidade primária de geração de emprego. Nesse quesito particular, a construção civil é superada pelo bloco agroalimentar (que gera 8.477 empregos, contra 5.467 da construção civil) e encontra-se virtualmente empatada com o bloco transporte-logística (que gera 5.237 empregos diretos no território). E, dado que as atividades nucleares da construção civil só são tradeables por deslocamento (o que deprime o grau de relevância de cada atividade da cadeia no que diz respeito à capacidade de geração de renda e emprego autônomos) e que o QL médio das atividades que compõem esse cluster na região não é particularmente elevado (1,68, contra um QL médio de 2,16 no bloco SPB-educação e 1,80 no bloco metal-mecânico), uma pergunta impõe-se: quais são as características da construção civil no Corede Central que impuseram a sua eleição como a principal cadeia produtiva regional em termos de geração de emprego e renda?

Se observarmos a Tabela 1, uma primeira resposta emerge imediatamente: esse bloco de atividades é o que conta com o maior número de estabelecimentos no território, superando o milhar. Mas essa ainda não é a principal determinação da elevada hierarquia da construção civil, ainda mais importante é o número de atividades da cadeia presentes na região, superior a quatro dezenas.¹⁵ Um número que só apresenta equivalente no bloco agroalimentar e que é tão mais significativo na medida em que optamos por impor certa subestimação da dimensão da cadeia da construção civil, ao excluirmos da mesma as atividades de venda e gestão de imóveis pós-construção¹⁶.

¹⁵ Para maiores detalhes, ver a terceira planilha do arquivo **Análise de Cadeias e Macro-Sectores.xls**.

¹⁶ Essa opção envolveu deixar de contabilizar cinco atividades (atividades imobiliárias de imóveis próprios; intermediação na compra, venda e aluguel de imóveis; gestão e administração da propriedade imobiliária; condomínios prediais; limpeza em prédios e domicílios) como parte da cadeia da construção civil. Vale informarmos que essas cinco atividades são responsáveis pela geração de 988 empregos diretos no Corede Central.

Na realidade, a extensão da cadeia da construção civil no território revela que essa atividade apresenta um grau particularmente elevado de integração vertical no Corede Central, o que tem diversas consequências, a saber:

- a) a mobilização dos elos nodais (construção de prédios) da cadeia gera emprego nos mais diversos segmentos a montante e mobiliza a renda de toda a região, a começar pela extração de pedras e argila (Itaara, Nova Palma), passando pela fabricação de produtos cerâmicos e artefatos de concreto e cimento (Faxinal do Soturno e São João do Polêsine) até a fabricação de estruturas de madeira para a construção (Silveira Martins) e de móveis sob medida (Nova Palma);
- b) parcela não desprezível dos elos da cadeia a montante do elo nodal produzem bens que são imediatamente *tradeables* (exportáveis) e que, em função de suas características intrínsecas (baixa relação valor/peso e valor/volume), se beneficiam, sobremaneira, das vantagens logísticas de Santa Maria e seu entorno;
- c) o grau de integração vertical da cadeia da construção civil no Corede Central é um dos traços mais peculiares da estrutura produtiva da região, fugindo completamente às especializações industriais típicas da economia gaúcha. Tal peculiaridade se expressa nos elevados QLS regionais e municipais das atividades não ubíquas que compõem a cadeia (como a fabricação de estruturas de madeira para a construção civil, cujo QL em Silveira Martins é superior a uma centena), o que impõe a conclusão de que **a construção civil já assumiu características de um Arranjo Produtivo Local no território, contando, pois, com vantagens competitivas estruturais no interior do Estado**. Essas vantagens se mostram particularmente alvissareiras numa conjuntura marcada pela retomada dos investimentos em infraestrutura, embalados por taxas de crescimento relativamente elevadas da economia nacional e em um conjunto de programas governamentais (PACs 1 e 2; Minha Casa, Minha Vida; etc.);
- d) a construção civil não é apenas solidária, mas é condição *sine qua non* para o desenvolvimento e a implementação de uma política de atração de “turistas permanentes”, uma vez que os mesmos privilegiam serviços turísticos e atividades de lazer socialmente construídos (*vis-à-vis* às atrações naturais e pitorescas, usualmente privilegiadas

pelos turistas eventuais), e a oferta destes últimos pressupõe um grau de interferência no ambiente que é intensivo em construção civil.

3.2 O bloco agroalimentar

A despeito de gerar, **apenas dentre as atividades urbanas, 60% mais empregos formais** do que a construção civil, o bloco agroalimentar foi classificado somente em segundo lugar entre os *clusters* produtivos do Corede Central mais relevantes para a geração e a multiplicação de emprego e renda no território. Por quê?

Em primeiro lugar, porque, ao contrário da construção civil (que perfaz, de fato, uma única **cadeia** produtiva), **o bloco agroalimentar é muito amplo e se desdobra em distintas cadeias produtivas**. Como apontamos acima, na indústria agroalimentar, os *clusters* que aparecem na ordem da CNAE podem ser tanto **horizontais** quanto **verticais**. Não há uma cadeia efetiva unindo os elos abate de animais, conserva de frutas, fabricação de biscoitos e fabricação de vinho. Essas atividades só têm a aparência de **elos** de uma mesma cadeia, porque persiste no imaginário popular a unidade subjacente às diversas “lides” da produção rural ainda não especificamente mercantil. Mas esses não são elos efetivos de qualquer cadeia produtiva mercantil-capitalista. Na verdade, são elos (alguns deles, nodais) de **distintas** cadeias produtivas.

Em segundo lugar, ao contrário da exclusão arbitrada para a construção civil, não excluímos do bloco agroalimentar as atividades de comercialização da produção agroalimentar; nem o comércio atacadista de animais vivos, nem o comércio varejista de produtos alimentícios foram excluídos. E isto pelo mesmo motivo que o comércio de material de construção não foi excluído da cadeia da construção civil: diferentemente da **administração** de condomínios ou da venda de imóveis próprios, a venda de animais vivos ou de produtos agroalimentares faz parte das distintas cadeias agroalimentares, enquanto elo seja intermediário, seja final, de realização da mercadoria.

Mais importante: muitas vezes, o elo comercial é o único elo introjetado no território. Esse é o caso da **grande maioria** dos produtos da agroindústria de alimentos que são comercializados nos supermercados de qualquer cidade de portes médio ou superior. Na verdade, tal como já apontamos anteriormente (ao anunciarmos a questão do multiplicador das rendas e dispêndios regionais autônomos), **muitas vezes, o elo comercial é o único elo da cadeia de produção de bens consumo que**

não é importado; é o único elo que garante alguma multiplicação interna dos dispêndios autônomos (MIDA)¹⁷.

Mas se não podemos abstrair da contribuição do comércio para a geração de emprego e renda no bloco agroalimentar, tampouco podemos deixar de distinguir essa contribuição daquela associada à **produção** agroalimentar. Afinal, enquanto a **produção** é imediatamente *tradeable*, o comércio só pode ser *tradeable* por deslocamento (quando os consumidores se deslocam de seus municípios de origem para usufruir das vantagens proporcionados por mercados maiores), ou não *tradeable* (que caracteriza o comércio ubíquo, como o varejo de produtos agroalimentares).

É justamente o peso do comércio no emprego do bloco agroalimentar que define sua secundariedade entre as cadeias produtivas do Corede Central. Na verdade, 22 das 42 atividades desse bloco são atividades comerciais sendo elas responsáveis por 5.449 empregos, exatos 62,3% dos 8.819 empregos diretos totais do bloco.

Mas se não podemos sobredimensionar a relevância do bloco agroalimentar, tampouco podemos subestimá-lo. E isto porque, além da relação já referida entre o grau de integração vertical dessas atividades e o multiplicador das rendas e dispêndios autônomos na região, é preciso ver, ainda, que:

- esse bloco é responsável por parcela não desprezível da produção de *tradeables* do Corede Central;
- a relevância do bloco para a geração de emprego e renda regionais não pode ser avaliada apenas pelo grau de integração das atividades urbanas entre si, mas, igualmente bem, da integração dessas atividades com a produção agropecuária regional;
- o número médio de municípios do Corede Central que apresentam QL superior à unidade nesse bloco é o maior dentre todas as cadeias e macrossetores identificados e analisados, o que significa dizer que as atividades desse bloco, quando mobilizadas, tendem a gerar agregação de empregos e de renda em todo o Corede;
- se o expresso acima é verdade, então já temos condições de hierarquizar, dentro do bloco agroalimentar, aquelas cadeias cujo apoio e estimulação a partir de políticas econômicas efetivas tendem a resultar no maior ganho social por unidade de dispêndio. Tais cadeias são aquelas que (a) se encontram integradas a

montante com a produção agropecuária regional, (b) apresentam os maiores QLs, em seus elos tanto urbanos, quanto rurais, e (c) contam com elos nodais e especificamente *tradeables* no território.

Considerando as atividades agropecuárias selecionadas para análise, o Corede Central apresenta QLs superiores à unidade em: soja, bovinocultura, arroz, cana-de-açúcar e fumo. De outro lado, as 10 atividades urbanas mais bem pontuadas e ranqueadas do bloco agroalimentar foram: (a) beneficiamento de arroz; (b) fabricação de massas alimentícias; (c) moagem de trigo; (d) abate de reses; (e) abate de pequenos animais; (f) fabricação de biscoitos e bolachas; (g) fabricação de refrigerantes; (h) fabricação de sorvetes; (i) fabricação de produtos de panificação; e (j) fabricação de aguardentes e de outras bebidas destiladas¹⁸.

O confronto entre as 10 atividades urbanas mais relevantes do bloco agroalimentar para a geração de emprego e renda na região e as especializações agropecuárias já nos aponta três cadeias fundamentais desse bloco: (a) abate de bovinos e processamento de carnes; (b) fabricação de massas, biscoitos e produtos de panificação; e (c) produção e processamento de arroz.

É bem verdade que, no plano da geração de empregos diretos, o abate de pequenos animais assume uma posição similar ao de abate de bovinos, mas há que se considerar que, enquanto a bovinocultura apresenta um QL superior à unidade na região como um todo e em nove dos 19 municípios do Corede, os QLs regionais da suinocultura e da avicultura não alcançam um décimo da unidade, o que significa dizer que a região não tem tradição na produção das matérias-primas dessa cadeia particular. E superar essa barreira não será fácil: ao contrário do gado vacum, os pequenos animais apresentam significativa perda percentual de peso (e de qualidade) quando submetidos a grandes deslocamentos antes do abate.

Diferentemente, o fato de a região não ser especializada na produção de trigo não inviabiliza o aprofundamento de sua especialização na fabricação de massas, biscoitos e produtos de panificação. E isto porque o trigo (em grão, ou já transformado em farinha) é um produto intensivo em transporte, de sorte que as vantagens logísticas de Santa Maria — que a conecta com os principais centros produtores dessa *commodity*

¹⁷ A esse respeito, ver a equação 24 em Paiva e Sehn (2010).

¹⁸ Vale observarmos que esta última atividade contava com um único estabelecimento na região (em Agudo), e este contratava apenas 10 empregados.

no Mercosul, bem como aos principais centros consumidores do sul do Brasil — implicam vantagens competitivas no segmento. Além disso, o Corede Central apresenta QLs superiores à unidade nas atividades nucleares dessa cadeia industrial, expressando a inexistência de outras praças ou regiões do Estado com tradição competitiva no segmento. Por fim, a cadeia de derivados alimentares do trigo apresenta grande sinergia (pelo *link* da gastronomia) com outro bloco de atividades que emergiu de nossa análise e hierarquização dos *clusters* regionais e que já foi objeto de referência anteriormente: o bloco turismo e lazer.

A terceira cadeia identificada no plano urbano e que porta sinergia com a produção agropecuária rural é a do processamento de arroz. Essa é, dentre as três cadeias identificadas acima, aquela que porta o menor potencial de crescimento relativo, seja porque é uma cadeia produtiva curta no plano urbano (tal como as cadeias da soja e do fumo), seja porque o Estado comporta outros núcleos urbanos especializados no processamento dessa *commodity* (como Cachoeira do Sul), seja porque a demanda de arroz (um carboidrato de baixa elasticidade-renda) tende à saciedade. Não obstante isso, o número de empregos diretos apenas no beneficiamento urbano (mais de cinco centenas), o número de estabelecimentos (mais de três dezenas) e o número de municípios da região com QL maior do que a unidade na produção agropecuária e no beneficiamento (pouco inferior à dezena) impõem atenção e apoio a essa cadeia.

Independentemente dessa atenção, contudo, é preciso reconhecer que o Corede Central necessita (a) ampliar e diversificar sua produção de *tradeables* e (b) superar a excessiva dependência de atividades agropecuárias de cadeia curta (soja, fumo, arroz) e demanda saciada (fumo e arroz). Isso implica trabalhar-se na perspectiva de uma reconversão da produção agropecuária regional em busca de alternativas que: (a) sejam consistentes com as condições edafoclimáticas e fundiárias do Corede Central e que possam beneficiar-se das vantagens competitivas estruturais do território; (b) apresentem um potencial de demanda crescente; e (c) se desdobrem em cadeias produtivas locais relativamente longas e densamente agregadoras de valor.

Ora, **a conjuntura aponta a emergência de um novo nicho de produção agropecuária no Estado, que encontra as condições ideais de implantação no Corede Central. Pensamos, aqui, na demanda crescente de etanol, seja enquanto bicomcombustível, seja enquanto matéria-prima para “plástico verde”;** um produto que, por ser intensivo em transporte, se beneficiaria amplamente das vantagens logísticas da

região, que acaba de ser incluída no novo zoneamento agroecológico da cana-de-açúcar¹⁹.

É bem verdade que a viabilização dessa nova atividade dependerá de um conjunto de ações, cuja sincronia e sucesso vão depender de ação e coordenação políticas. Desde logo, será preciso atrair para a região (pelo menos) uma usina processadora de etanol à base de cana-de-açúcar. Simultaneamente, a cultura da cana-de-açúcar irá implicar todo um conjunto de melhorias na malha viária vicinal da região, com vistas a viabilizar o transporte da matéria-prima agropecuária até os centros processadores, em bases economicamente viáveis. Por fim, o desenvolvimento da produção de etanol na região envolverá um conjunto de pesquisas tanto de variedades de cana-de-açúcar, adequadas às condições edafoclimáticas regionais, quanto em torno da viabilidade de bases produtivas alternativas para o etanol (mandioca, batata-doce, etc.), que se caracterizam por apresentar grande sinergia com a bovinocultura em geral (e com a pecuária leiteira em particular), na medida em que o subproduto da extração da garapa pode ser canalizado diretamente para a alimentação do gado.

O mais importante, contudo, é que o Corede Central e seu município-polo, Santa Maria, apresentam vantagens estruturais no enfrentamento de todas essas questões. Desde logo, a relevância e a integração verticais da cadeia da construção civil garantem que parcela não desprezível dos estímulos associados à atração de investimentos e a melhorias na infraestrutura viária possam ser internalizados. A condição para tal internalização é que seja negociado e garantido um papel proeminente para os empreendedores locais nos trabalhos de engenharia, que, necessariamente, se imporão. Da mesma forma, a região conta com universidades e instituições de pesquisa aptas ao desenvolvimento de variedades de cana-de-açúcar e/ou de outras *commodities* agrícolas aptas à produção de garapa e/ou etanol. Assim, se houver vontade e competência políticas para tanto, o Corede Central poderá beneficiar-se da janela de oportunidade que se abre, consolidando-se como o primeiro e principal produtor de etanol do Estado.

¹⁹ Mais exatamente, 12 dos 19 municípios do Corede Central foram incluídos no novo zoneamento agroecológico da cana-de-açúcar. A expectativa, contudo, é que esse zoneamento seja ampliado nos próximos anos, com a provável inclusão de municípios que apresentam características edafoclimáticas e fundiárias comuns aos já incluídos, como Silveira Martins e Ivorá.

3.3 O bloco metal-mecânico

Mais até do que o bloco agroalimentar, o metal-mecânico estrutura-se como um macrossetor caracterizado por integração horizontal (por oposição à integração vertical das cadeias produtivas). Assim é que — como podemos observar na quinta planilha do documento **Análise de Cadeias e Macrossetores.xls** — as principais atividades desse bloco se vinculam, de fato, a outras cadeias produtivas (como a cadeia da construção civil, representada, por exemplo, na fabricação de esquadrias e estruturas de metal) ou a blocos de atividades que prestam serviços a diversas cadeias (como transporte-logística, representado, por exemplo, na construção de vagões ferroviários e na recuperação de motores). Porém, como já apontamos, além de sua integração nas mais diversas cadeias, esse bloco perfaz uma unidade, na medida em que congrega atividades que produzem insumos especificamente industriais (vale dizermos, insumos portadores de elevada flexibilidade tecnológica) de cadeias com grande potencial de agregação de valor no território. Dessa forma, uma observação atenta do bloco permite-nos identificar aquelas atividades cujos QLS, emprego direto e/ou número de estabelecimentos indicam a presença de um potencial competitivo elevado.

Numa análise inicial — que remete, necessariamente, para a necessidade de uma pesquisa empírica primária —, identificamos três segmentos de atividades do bloco metal-mecânico com elevado potencial de alavancagem da competitividade da indústria e dos serviços regionais. Já nos referimos a dois desses segmentos, que se conectam à construção civil e ao bloco transporte-logística. Além desses, é notável a presença de atividades e estabelecimentos do segmento de material elétrico, que parece estar vinculado e se desdobrar tanto do eixo material de transporte quanto da conexão entre construção civil e SIUPs, pela via da geração e distribuição de energia elétrica (a esse respeito, ver as atividades 185, 196, 197, 210 e 213 na quarta planilha do arquivo **Análise de Cadeias e Macrossetores.xls**).

3.4 Serviços Públicos Básicos-saúde

A competência e a competitividade da região na prestação de serviços de saúde são notórias. Não obstante isso, é preciso estar atento para os desafios

que se interpõem ao desenvolvimento desse segmento enquanto gerador de emprego e renda regionais. Mais até do que um setor *tradeable* por deslocamento, a saúde é um serviço **público**, cuja eficiência é, em grande parte, função de aportes públicos. Nesse sentido, a dinâmica de crescimento do setor escapa, em grande parte, ao escopo das políticas econômicas públicas e privadas que podem ser orquestradas por agentes da região. Vale dizermos, são as necessidades dos habitantes das distintas regiões do Estado (e da Nação) que vão determinar os aportes de recursos públicos ao desenvolvimento do sistema de saúde em cada território. E aquelas regiões que apresentam uma relação recursos/habitantes **acima** da média e uma taxa de crescimento demográfico **abaixo** da média tendem a receber um aporte de recursos (e apresentar uma taxa de crescimento do setor) relativamente inferior às regiões que apresentam perfil oposto.

De outro lado, o sistema de saúde é caracterizado por uma clara hierarquia de funções urbanas, e, sem dúvida, cabe à Santa Maria a proeminência do atendimento no setor, em todo o sudoeste do Estado. Além disso, o atendimento à saúde, tal como o atendimento às demandas educacionais, realiza-se normalmente através de delegação das atividades para agentes privados, que tendem a afetar a dinâmica de desenvolvimento do setor a partir da exploração das vantagens de aglomeração imanentes a esse serviço. De sorte que o SBP-saúde (assim como o SBP-educação) tende a se organizar sob a forma de Arranjos Produtivos Locais, circunscrevendo a eficácia das forças centrífugas que estimulam a dispersão das atividades no território.

Independentemente de quais sejam as tendências naturais de desenvolvimento desse segmento de atividade em Santa Maria e no Corede Central, o fundamental a entendermos é que, seja pela sua grande expressão atual na geração de emprego e renda (mais de 3.000 empregos diretos, gerados em mais de 500 estabelecimentos), seja pela função estratégica do segmento no interior de uma política de atração de turistas permanentes, seja, ainda, por sua sinergia com outros segmentos e cadeias produtivas (como SBP-educação, que congrega 3.048 profissionais, ou a cadeia farmoquímica, que gera 1.014 empregos diretos), o setor público não pode abrir mão do desenvolvimento de políticas de apoio ao SBP-saúde. E, dadas as características peculiares do segmento, parece-nos que a melhor política de apoio ao mesmo é a identificação e o enfrentamento dos gargalos do setor (o que envolve uma nova pesquisa, de caráter primário), bem como o apoio permanente ao desenvolvimento de um sistema logístico, capaz de deprimir os custos de

deslocamento dos potenciais usuários do SBP-saúde regional.

3.5 Turismo e lazer

Se reduzirmos o turismo à visitação de regiões com características culturais e/ou naturais pitorescas (porquanto distintas das características da região de origem do turista) em busca de lazer, o Corede Central não parece apresentar qualquer potencial de exploração do segmento. Distante do litoral oceânico, tampouco apresenta a topografia fortemente acidentada da Serra gaúcha, na zona de transição entre as colônias alemãs e italiana (Nova Petrópolis, Gramado e Canela). E, se a Cidade de Santa Maria desponta como a maior cidade do sudoeste sul-rio-grandense, ela não tem as dimensões necessárias para se constituir em um polo de atração turística tipicamente urbano, que depende de um tipo de vida comercial, artística e noturna só suportado pelas megalópoles.

Não obstante isso, o bloco turismo e lazer emergiu como o quinto bloco em importância no ranqueamento desenvolvido por nós a partir de **medidas objetivas** da estrutura produtiva regional. Consideradas isoladamente, as atividades do bloco congregam 2.728 empregos diretos e mobilizam 473 estabelecimentos. Mas isso não é tudo, há que vermos, ainda, que parcela expressiva do bloco agroalimentar está vinculada diretamente (como no caso das atividades de fabricação de produtos alimentícios não identificados e fabricação de produtos de panificação, com 700 empregados na região, que se encontram na fronteira dos serviços de alimentação), ou indiretamente (como no caso do braço comercial do agroalimento, parcialmente dependente do turismo de compras), ao segmento turístico. Além disso, os dois principais Serviços Públicos Básicos — saúde e educação — são responsáveis por uma percentagem particularmente elevada do emprego regional e atraem uma parcela não desprezível de visitantes e de turistas permanentes para a região. Esses SPBs são funcionais para a atração de um tipo muito particular de turista, que não busca um lazer de férias, mas um novo padrão e qualidade de vida. Esse turista — o aposentado na terceira idade — será a parcela da população que mais vai crescer nos próximos anos, com o acelerado envelhecimento da população brasileira nas próximas décadas, já diagnosticado pelo IBGE.

O reconhecimento de que — a despeito da aparência em contrário! — o Corede Central já conta com o embrião de um sistema turístico é particularmente relevante para

que sejam avaliados, adequadamente, o potencial, os custos e os benefícios do desenvolvimento do mesmo.

No que diz respeito ao potencial, é preciso evitar a identificação simplória entre atração turística, belezas naturais e monumentos históricos. Tal como se depreende da experiência dos principais destinos turísticos da Serra gaúcha, os cenários produzidos e a construção de um sistema de serviços voltados ao lazer cumprem um papel protagonista; e as belezas naturais, um papel coadjuvante na consolidação de um destino turístico. Isso, evidentemente, não implica negar qualquer papel à diversidade natural ou cultural de uma dada região. Há que se contar com alguma base (por assim dizer) primitiva, não construída, para a consolidação de um destino turístico, mas essa base não está ausente do território, pelo contrário, tal como observamos já na abertura deste trabalho, um dos traços marcantes do Corede Central é a sua diversidade interior nos planos (articulados) topográficos, fundiários e culturais. Mais exatamente, o Corede Central congrega municípios de colonização germânica (como Agudo), italiana (Quarta Colônia), judaica (Itaara), ibérica (Formigueiro, Jari, Tupanciretã, Júlio de Castilhos) e múltipla (Santa Maria). Assim, como nos lembra o nome original de seu município-polo — Santa Maria da Boca do Monte —, o Corede se abre para o Pampa e para a Serra, ocupando faixa expressiva da Depressão Central (região orizícola) e do Planalto (região sojícola). E, ainda mais importante, essa diversidade se impõe quase abruptamente, de forma que a diferença na altitude média de dois municípios tão próximos como Itaara e Santa Maria é de cerca de 300 metros.

Se há potencial, a análise dos custos-benefícios é amplamente favorável a uma aposta no desenvolvimento do segmento turístico. Desde logo, a região já conta com um amplo conjunto de serviços, que atrai o turista permanente (educação, saúde, lazer, etc.) e o turista de compras (diversificado sistema comercial). Além disso, conta com um sistema logístico privilegiado. E, por fim, conta com uma indústria da construção civil — principal responsável pela criação de novos atrativos turísticos e pela potencialização da exploração comercial de atrativos turísticos naturais — particularmente desenvolvida e integrada regionalmente.

4 Considerações finais

Acreditamos que um dos maiores obstáculos à implementação de políticas locais e regionais de desenvolvimento econômico é a dificuldade para

hierarquizar ações em termos de seu impacto objetivo sobre a renda e o emprego regionais. Essa dificuldade tem duas determinações: em primeiro lugar, a incompreensão da relação hierárquica entre as atividades básicas e não básicas. Procuramos enfrentar essa dificuldade em diversos trabalhos, como em Paiva (2005), Paiva (2007), Paiva (2008) e Paiva e Sehn (2010).

A compreensão de que as cadeias motrizes são as cadeias básicas — de elevado QL e de elevado emprego direto e indireto — não esgota o problema, apenas coloca a segunda questão: como identificar essas cadeias num dado território?

Procuramos responder, aqui, a essa segunda pergunta, a partir da exposição de um determinado padrão de identificação, hierarquização e análise de cadeias e aglomerações produtivas com máximo poder de multiplicação de renda e emprego por unidade de investimento e custo. Contamos com a leitura e a crítica dos colegas para avaliar a pertinência dessa proposta metodológica.

Referências

- ALONSO, José Antônio Fialho et al. Em busca de uma divisão regional mais compatível com as múltiplas necessidades da pesquisa e do planejamento. In: CONCEIÇÃO, Octavio A. C. et al. (Org). **Ambiente regional**. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser (no prelo). (Três décadas de economia gaúcha, v. 1).
- HIRSCHMAN, Albert Otto. **Estratégia do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.
- MARSHALL, Alfred. **Princípios de economia**. São Paulo: Abril Cultural, 1982. v. 1.
- MYRDAL, Gunnar. **Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas**. Rio de Janeiro: Saga, 1972.
- PAIVA, Carlos Águedo Nagel. Identificação de cadeias e hierarquização de atividades.xls; fundamentos e fórmulas da hierarquização de cadeias.xls e análise de cadeias e macrossetores.xls. In: TERRITÓRIO Paiva. Disponível em: <<http://www.territoriopaiva.com/ctms/3/40/consultorias>>. Acesso em: 13 abr. 2010.
- PAIVA, Carlos Águedo Nagel. Aglomerações, arranjos e sistemas produtivos locais: o que são, como se diferenciam e quais as políticas mais adequadas ao seu desenvolvimento. *Redes*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, v. 10, n. 3, 2005. Disponível em: <<http://www.territoriopaiva.com/ctms/3/3/>>. Acesso em: 13 abr. 2010.
- PAIVA, Carlos Águedo Nagel. Estrutura e gargalos da economia gaúcha: uma análise a partir da MIP-RS/98 e da PIA-2000. **Ensaio FEE**, v. 24, n. 1. Porto Alegre, 2003. Disponível em: <<http://www.territoriopaiva.com/ctms/3/3/>>. Acesso em: 13 abr. 2010.
- PAIVA, Carlos Águedo Nagel. **Evolução das desigualdades territoriais do Rio Grande do Sul**. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2008.
- PAIVA, Carlos Águedo Nagel. **Princípios de uma política industrial para o Rio Grande do Sul, voltada ao crescimento com distribuição de renda**. Porto Alegre: Secretaria Geral de Governo do Estado do Rio Grande do Sul, 1999. (mimeo). Disponível em: <<http://www.territoriopaiva.com/ctms/3/40/consultorias>>. Acesso em: 13 abr. 2010.
- PAIVA, Carlos Águedo Nagel. **Smith, Kalecki e North e os fundamentos de uma teoria geral do desenvolvimento mercantil-capitalista de regiões periféricas**. Porto Alegre: FEE, 2007. (Textos para Discussão FEE). Disponível em: <<http://www.fee.tche.br/sitefee/pt/content/publicacoes/>>. Acesso em: 13 abr. 2010.
- PAIVA, Carlos Águedo Nagel; SEHN, Cristiano Jose. Fundamentos teóricos do desenvolvimento regional. In: ENCONTRO DE ECONOMIA GAÚCHA, 5. Porto Alegre. **Anais...** Porto Alegre: FEE/PUC, (no prelo).
- PORSSE, Alexandre Alves. (Coord.). **Matriz de insumo-produto do Rio Grande do Sul**: 2003. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser, 2007.
- PORTER, Michael Eugene. **A vantagem competitiva das nações**. Rio de Janeiro: Campus, 1989.
- SCHUMPETER, Joseph Alois. **Capitalismo, socialismo e democracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.

WIEBUSCH, Fernanda Cristina. **Estrutura produtiva e multiplicadores de insumo-produto do Corede Vale do Taquari**. Dissertação [Mestrado], PPGE/PUCRS, 2007.

WIEBUSCH, Fernanda Cristina; FOCHEZATTO, Adelar. Um método simples de obtenção de matrizes de insumo-produto regionais: aplicação ao Vale do Taquari. In: ENCONTRO DE ECONOMIA GAÚCHA, 4., 2008. **Anais...** Disponível em: <<http://www.fee.tche.br/4-encontro-economia-gaucha/>>. Acesso em: 13 abr. 2010.

