

Cultura e desenvolvimento no litoral norte do Rio Grande do Sul

Culture and development on the north coast of Rio Grande do Sul

Saulo Barbosa Lopes   

Marlise Amalia Reinehr Dal Forno   

Juliana Klas   

Resumo

O Litoral Norte¹ do Rio Grande do Sul tem um grande potencial de desenvolvimento, mas os menores índices reais de desenvolvimento do Estado, juntamente com a maior taxa de crescimento demográfico. Fatores culturais, sociais e políticos dificultam a melhoria no desenvolvimento regional. A falta de políticas públicas, gestão pública ineficiente, polarização partidária excessiva, elitismo colonial clientelista, baixa identidade regional e comunitária, baixa mobilização social e servilismo assistencialista são as principais razões apontadas por um conjunto de representantes amplamente qualificados dos mais diversos setores da sociedade regional, abordados através de entrevistas e grupo focal. O Aumento da Mobilização Social por escuta e inserção nas agendas públicas juntamente com o apoio das Universidades para a convergência interorganizacional e pactuação dos setores polarizados se afixam como os principais caminhos apontados para o equilíbrio de setores e oportunidades de acesso a benefícios, fatores primordiais de desenvolvimento apontados por 70% dos entrevistados pela pesquisa. Os resultados são analisados à luz da Teoria da Dependência de Trajetória de Douglass North e Teoria das Elites.

Palavras-chave: Teoria da Dependência de Caminho; Estudos Culturais; Elitismo; Clientelismo; Coronelismo; Assistencialismo; Servilismo; Mobilização Social; Desigualdade Social.

Abstract

In spite of presenting a great potential for development the North Coast of Rio Grande do Sul presents also the lowest real Human Development Index (HDI) in the State, and the highest rate of population growth. It has been hard, due to cultural, social and political factors, to have some improvements in the regional development. The lack of public policies, inefficient public management, excessive party polarization, clientelist colonial elitism, low regional and community identity, low social mobilization and welfare servility are the main reasons indicated by a group of highly qualified representatives from the most diverse sectors of regional society. The increase in Social Mobilization through listening and inclusion in public agendas, along with the support of Universities for interorganizational convergence and agreement of polarized sectors, are the main paths in order to achieve the balance of sectors and opportunities for accessing benefits, key factors for development as 70% of respondents in the survey have shown. The results are analyzed based on Douglass North's Path Dependence Theory and Elite Theory.

¹ O recorte de região chamado de Litoral Norte que utilizamos é concebido preliminarmente a partir do *determinismo natural* ligado à proximidade com o mar, lagoas e atividades de lazer e férias, mas também como região *funcional*, nessa relação com o fluxo de pessoas e idéias, ou no sentido Coraggiano, como “*locus onde se assenta um complexo social-natural*”, no sentido de uma divisão regional do trabalho (Coraggio, 1979). Contudo, para efeitos práticos, adotamos a divisão regional proposta pelo COREDE Litoral, que define o Litoral Norte como uma região composta de 21 municípios, se estendendo de Balneário Pinhal à Torres, mas adotando convergência com o conceito de região cultural proposto por Bezzi (2002), para integrar o município de Santo Antônio da Patrulha à região considerada na coleta de dados, por sua importância cultural e relacional, também captada pelo estudo REGIC 2018 do IBGE, que analisa as regiões de influência das cidades.

Keywords: Path Dependency Theory; Cultural Studies; Elitism; Clientelism; Coronelism; Welfare; Servility; Social Mobilization; Social Inequality.

1 INTRODUÇÃO

O perfil socioeconômico do Conselho Regional de Desenvolvimento (COREDE) Litoral (Rio Grande do Sul, 2015) mostra que o Produto Interno Bruto (PIB) do Litoral Norte é composto de 9,4 % do setor agropecuário, 13,9% do setor industrial e 76,7% do setor de serviços. Apesar da predominância crescente dos serviços, a administração pública sozinha representa 29,06% do total, os serviços imobiliários 21,5%, os serviços de manutenção e de reparação 10,5% e os outros 16% são divididos entre todos os outros tipos de serviços. Já a indústria da construção civil representa sozinha cerca de 7% do Valor Adicionado Bruto (VAB)² do Litoral Norte (Rio Grande do Sul, 2015).

Estudos como o RS 2030: Agenda de Desenvolvimento Territorial (Rio Grande do Sul, 2015), publicados pela Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão do Estado do Rio Grande do Sul (RS), avaliaram o Estado do RS e as suas chamadas Regiões Funcionais de Planejamento (RFP). Em diversos aspectos e indicadores comparados, este estudo mostra que a RFP 4 (Litoral Norte), composta por 21 municípios (desde o Balneário Pinhal até Torres), é a região menos produtiva do Estado e a menos representativa, contando com uma participação média de apenas 1,5% do PIB do Estado, considerando todas as classes de atividade.

O mesmo estudo também mostra que a RFP4 tem o menor PIB per capita do estado, o qual apresentou decréscimo na década 2000-2010 em que se baseia o estudo, enquanto a maioria das regiões aumentou ligeiramente o PIB per capita (apenas na Região Metropolitana de Porto Alegre e a Região do Litoral Norte o PIB per capita caiu no período) (Rio Grande do Sul, 2013). No entanto, é mostrada por este estudo uma projeção para o crescimento populacional e o crescimento da participação da região no PIB gaúcho até o ano de 2030 da ordem de 60%, o que representa o maior crescimento percentual de participação no PIB do Estado.

² O Valor Adicionado Bruto (VAB) é o valor que cada setor da economia (agropecuária, indústria e serviços) acresce ao valor final de tudo que foi produzido em uma região. O Produto Interno Bruto (PIB) é a soma dos VABs setoriais e dos impostos, e é a principal medida do tamanho total de uma economia. <http://atlas.fee.tche.br/rio-grande-do-sul/economia/pib-vab-do-rs/>. Acesso em 16/03/2021.

Estudos realizados pelo projeto Rumos 2015, elaborado pela Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado do Rio Grande do Sul (RS), em que se estratificou os COREDEs em cinco grandes grupos com base no desempenho social e econômico potencial, o COREDE Litoral ficou no grupo dos três *com mais dificuldades*: com baixo desenvolvimento econômico e baixo potencial, aliados a índices sociais abaixo da média do Estado. Isto mostra que, apesar das políticas de transferência de renda vigentes a partir do governo federal, durante toda a década dos anos 2000, ainda há um tímido avanço econômico e social no Brasil e no RS como um todo, mas ainda mais tímido no Litoral Norte, evidenciando relações de centralização dos fatores institucionais, além da renda.

O objetivo proposto pela pesquisa foi identificar elementos culturais presentes na atuação e nos discursos dos atores sociais regionais que contribuem para limitar ou expandir o desenvolvimento da região.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 CULTURA

Cultura não diz respeito a uma prática apenas, nem a soma descritiva dos costumes e comportamentos populares. Ela está perpassada por todas as práticas sociais e constitui a soma do inter-relacionamento das mesmas (Hall, 2003).

Stuart Hall (2003) define cultura ao mesmo tempo como:

Sentidos e valores que nascem entre grupos sociais e classes diferentes, com base em suas relações e condições históricas, pelas quais eles lidam com as suas condições de existência e respondem a estas; e também, como as tradições e práticas vividas através das quais estes entendimentos são expressos e nos quais são incorporados (Hall, 2003, p. 142).

A cultura especificamente local é, para Sahlins (1997), uma resposta local às influências do sistema capitalista mundial.

O esquema cultural para Sahlins (2003), seria:

[...] variadamente flexionado por um ponto dominante de produção simbólica [pontos], que fornece o código principal das outras relações e atividades [...] Pode-se falar então de um locus institucional privilegiado do processo simbólico, de onde emana um quadro classificatório imposto [ou orientativo] para toda a cultura (SAHLINS, 2003, p. 233).

Colocando as relações de poder como elemento central da conceituação de cultura, os *estudos culturais* também fornecem uma chave de análise da relação cultura-*desenvolvimento* que passa pela problematização das desigualdades, em cujo âmbito as posições estruturais de poder determinam políticas de investimentos financeiros e de propostas de mudanças culturais discursivamente apresentadas enquanto caminhos para a indução do *desenvolvimento* (Guerra e Silva, 2012).

2.2 CULTURA E DESENVOLVIMENTO

A cultura de um lugar aparece para Sahlins (1997) como resposta local ao capitalismo, em contexto tensionado uma tensão entre um processo com vistas à homogeneização e outro que resiste e caminha para uma “diferenciação local”. E os esquemas culturais quase sempre se apoiam em um *locus* institucional privilegiado do processo simbólico, de onde emana um quadro classificatório imposto [ou orientativo] para toda a cultura.

José de Souza Martins, em *O Poder do Atraso* (1994), colocou que as transformações e modernizações que ocorrem no Brasil tendem a ser lentas, não se baseando em mudanças sociais e econômicas rápidas ou acentuadas, o novo surgindo sempre como um desdobramento negociado do velho:

Foi o próprio rei de Portugal, em nome da nobreza, que suspendeu o medieval regime de sesmarias na distribuição terras; foi o príncipe herdeiro da Coroa portuguesa que proclamou a independência do Brasil; foram os senhores de escravos que aboliram a escravidão; foram os fazendeiros que em grande parte se tornaram comerciantes e industriais ou forneceram os capitais para esse desdobramento histórico da riqueza do país. Nessa dinâmica é que pode ser encontrada a explicação para o fato de que são os setores modernos e de ponta, na economia e na sociedade, que recriam ou mesmo criam relações sociais arcaicas ou atrasadas, como a peonagem, a escravidão por dívida, nos anos recentes (MARTINS, 1994, p. 30).

Schwarz (1991) contribui para a compreensão do cenário em que se desenvolve o clientelismo no Brasil, pontuando que:

[...] a colonização brasileira produziu, com base no monopólio da terra, três classes de população: o latifundiário, o escravo e o homem livre. Como a relação entre os dois primeiros é clara, o autor destaca o terceiro, pois, não sendo nem proprietário nem proletário, dependia da dádiva e do favor para ter acesso à vida social (SCHWARZ, 1991, p. 16).

A lógica da dádiva e do favor tornou-se, assim, o conteúdo principal dos vínculos políticos e sociais, operando nas esferas da vida particular e privada as questões que, numa sociedade de direitos, deveriam ser fixadas como de caráter público.

Prevalecem ainda hoje duas lógicas de ação política, que correspondem a perfis de grupos de interesses, que Abranches (1989), atualizando a discussão, denomina *clãs e facções*, e que se diferenciam da lógica do mercado e atuam muitas vezes dentro das instituições públicas contemporâneas.

Para North (2018), o subdesenvolvimento é resultado de instituições socialmente ineficientes e que essas são dependentes de suas trajetórias prévias, na medida em que apresentam fortes relações com suas configurações historicamente herdadas e mecanismos auto-reforçantes, que fazem com que a matriz institucional fique “trancada”.

Sendo assim, transformações culturais envolvendo a mudança na cosmovisão dos indivíduos advindas de alterações na ideologia, crenças, valores e religião é o que pode trazer alterações no percurso e modo de desenvolvimento.

Conforme North (1991):

Nenhuma mudança institucional ocorre sem o suporte de um sistema de crenças preexistente, é a cultura que fornece a chave para a dependência da trajetória – uma noção usada para descrever a poderosa influência do passado no presente e no futuro (NORTH, 1991, p. 576).

2.3 DESENVOLVIMENTO, SUBDESENVOLVIMENTO, PÓS-DESENVOLVIMENTO

Desde Schumpeter (2017), que já em 1942 argumentava que a estrutura de mercado no capitalismo jamais foi de concorrência perfeita (nem mesmo em sua origem) e que o que move a economia é o desejo capitalista de lucros, donde surge a inovação, até Keynes, que contestou pressupostos da economia neoclássica, ponderando que a ação espontaneísta de alguns capitalistas não permitia a existência de mercados plenamente livres, sendo necessária a regulação estatal; o modelo do “*laissez faire*” vem sendo historicamente questionado.

Recentemente, Polanyi (2000), postulou que para a economia de mercado funcionar é necessário que a sociedade se organize em torno do mercado, mire nele e seja dirigida por ele; que o mercado seja o espelho da sociedade e não o contrário, como seria desejável se a busca fosse por atender as necessidades sociais de bem-estar. Diversos registros históricos e evidências apresentadas por esse autor mostram que a intervenção estatal sempre foi necessária,

dada a degeneração dos modelos econômicos frente a interesses por lucros crescentes dos agentes econômicos, que com frequência geram monopólios, asfixia social e até mesmo podem levar à inviabilização das trocas nos mercados.

É, portanto, a intervenção estatal que permite assentar as bases para o funcionamento dos “mercados livres”, através da regulação:

Não havia nada natural em relação ao *laissez-faire*; os mercados livres jamais poderiam funcionar deixando apenas que as coisas seguissem o seu curso. Assim como as manufaturas de algodão - a indústria mais importante do iniciante livre comércio - foram criadas com a ação de tarifas protetoras, de exportações subvencionadas e de subsídios indiretos dos salários, o próprio *laissez-faire* foi criado pelo estado [...] (POLANYI, 2000, p. 170).

Nos anos 70, em face de dificuldades na implementação dos receituários homogeneizantes, a Comissão Econômica para a América Latina – CEPAL, já questionava a própria noção e sentido do desenvolvimento propostas pelos pensadores euro-americanos, em que já despontava a noção de um modo de desenvolvimento singular associado ao ritmo e etapas que aqui se desenvolveram, diferentemente dos países mais adiantados da Europa e Norte América, bem como o comportamento das elites, colocando uma condição de subdesenvolvimento, formando estruturas econômicas *dependentes*.

O efeito do impacto da expansão capitalista sobre as estruturas arcaicas variou de região para região, ao sabor das circunstâncias locais, (...) a resultante foi quase sempre à criação de estruturas híbridas, uma parte das quais tendia a comportar-se como um sistema capitalista, a outra, a manter-se dentro da estrutura preexistente. Esse tipo de economia dualista constitui, especificamente, o fenômeno do subdesenvolvimento contemporâneo (FURTADO, 2000, p. 161).

A característica principal das economias subdesenvolvidas seria então a existência dessa deformação estrutural caracterizada por um dualismo *atrasado-moderno*.

Para ler a realidade brasileira seria necessário, para autores como Costa (2004, 2019), Carvalho (2001) e Maia (2009), utilizar as lentes do pós-desenvolvimento, do pós-colonialismo, uma vez que, como resultado de séculos de colonialidade, as premissas e as práticas das políticas de desenvolvimento apresentam um passado extenso de produção de violências conceituais, econômicas e até físicas, num horizonte de subalternidade cultural jamais disfarçado (Radomski, 2011), sendo necessário assumir a árdua tarefa de questionar o etnocentrismo como única fonte de saber legítimo e capaz.

É necessário, portanto, buscar modelos de desenvolvimento mais apropriados aos territórios e comunidades, tal como expresso em algumas propostas novas que têm aparecido. Propostas como o ideário do *Desenvolvimento Endógeno* que busca articular as dimensões econômicas e produtivas à esfera sociocultural dos territórios, no contexto das relações que as sustentam e a dimensão política, materializando-se em iniciativas locais, criando um entorno que incentiva a produção e favorece o desenvolvimento sustentável (Barquero, 2001).

2.4 DEPENDÊNCIA DE TRAJETÓRIA

Douglass North (1991), em seus estudos sobre o que chamou de *Dependência de Trajetória*, mostrou que o segredo do desenvolvimento não reside em dons naturais das nações, na acumulação de riqueza ou nas capacidades humanas, mas nas instituições, nas formas de coordenar a ação dos indivíduos e dos grupos sociais (Costa, 2019):

A dependência de trajetória é uma maneira de restringir conceitualmente o conjunto de opções e vincular a tomada de decisões ao longo do tempo. Não é uma história de inevitabilidade em que o passado prediz exatamente o futuro. [mas] Uma vez que um caminho de desenvolvimento é definido para um curso específico, as externalidades da rede, o processo de aprendizagem das organizações e a modelagem subjetiva das questões derivadas historicamente reforçam o curso (North, 1991:98-99).

Douglass North também entendia a Cultura como fundamento para explicar a performance econômica e política através do tempo, apresentando-se como chave para a *Dependência de Trajetória*, na medida em que os indivíduos, ao fazerem as suas escolhas, o fazem sob influência de suas crenças, formadas através de um processo de aprendizagem cumulativa transmitida culturalmente, indo do nível cognitivo para o institucional e deste para o econômico (North *et al*, 2004).

Dessa forma, a cultura, por permitir a redução de divergências, torna-se um elemento determinante para a formação dos modelos mentais compartilhados e, conseqüentemente, das ideologias e das instituições (Costa, 2019).

O desempenho econômico de uma sociedade é expressão última de suas instituições, moldadas por um processo histórico através da cultura, das crenças, dos modelos mentais compartilhados e dos modelos cognitivos individuais. (North *et al*, 2004).

3 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Partindo de um problema empírico (limitação do desenvolvimento regional) e de aportes teórico-metodológicos ligados à *Teoria da Dependência de Caminho*, de Douglass North (2018), buscou-se, através de entrevistas com representantes qualificados, análise de documentos de acesso público, declarações de representantes político-eleitorais e documentos de projetos de desenvolvimento, extrair dados concretos sobre os fenômenos estudados, para aprofundamento no arcabouço de *Estudos Culturais*.

A amostra efetivamente entrevistada (**41 entrevistas**) foi definida a partir de perfilamento, indicações de professores e lideranças ligadas a instituições com ações e produção relacionada ao campo do desenvolvimento regional, representativas de setores governamentais nos três níveis de administração (prefeituras, secretarias, coordenadorias setoriais, setor educacional, conselhos profissionais), entidades da sociedade civil atuantes na região e ativistas sociais, moradores e turistas da região.

Também foi utilizado pela pesquisa o método de grupo focal, realizado durante a Oficina de Planejamento Regional do Ecossistema Litoral Norte do Programa INOVA-RS, ocorrido em novembro de 2019 nas dependências da UFRGS, Campus Litoral, que contou com a participação de **36 pessoas**, representantes de três universidades públicas, duas universidades privadas, Secretaria de Inovação, Ciência e Tecnologia do Estado do Rio grande do Sul (SICT), SINDUSCON, duas Prefeituras Municipais, (Osório, Xangrilá), diversas associações da sociedade civil organizada, Empresas de Engenharia, Hotéis, Associação de Desenvolvimento do Litoral, Câmara de Dirigentes Lojistas (CDL), SESC e SEBRAE.

Os termos citados em destaque nos resultados, em grafia *itálico* correspondem a termos literais, extraídos diretamente das entrevistas (mas também títulos oficiais e nomes próprios) e os termos em **negrito** correspondem às categorias compostas por associação convergente a elementos de significação no contexto dos objetivos e pressupostos conceituais propostos pela pesquisa. As Siglas EXX (por exemplo: E01) são associações de termos literais à entrevista específica da qual foi extraída a citação, e os números apresentados nos gráficos são percentuais de citações atingidos na categorização proposta.

4 RESULTADOS

4.1 CONCEPÇÕES DE DESENVOLVIMENTO DA SOCIEDADE NORTE-LITORÂNEA

As **Concepções de Desenvolvimento** apontadas nas entrevistas mostram que a sociedade litorânea representada na amostra de entrevistados define o Desenvolvimento majoritariamente com termos que expressam equilíbrio de fatores, oportunidades e setores, revelando que a diversificação de atividades socioeconômicas é entendida como a melhor forma de propiciar o desenvolvimento regional, superando a *lógica econômica estrita*, ou buscando-se o *desenvolvimento econômico com sustentabilidade*, com *equilíbrio econômico, social e ambiental*, superando o *foco excessivo na indústria da construção civil e no turismo estrito de orla marítima*.

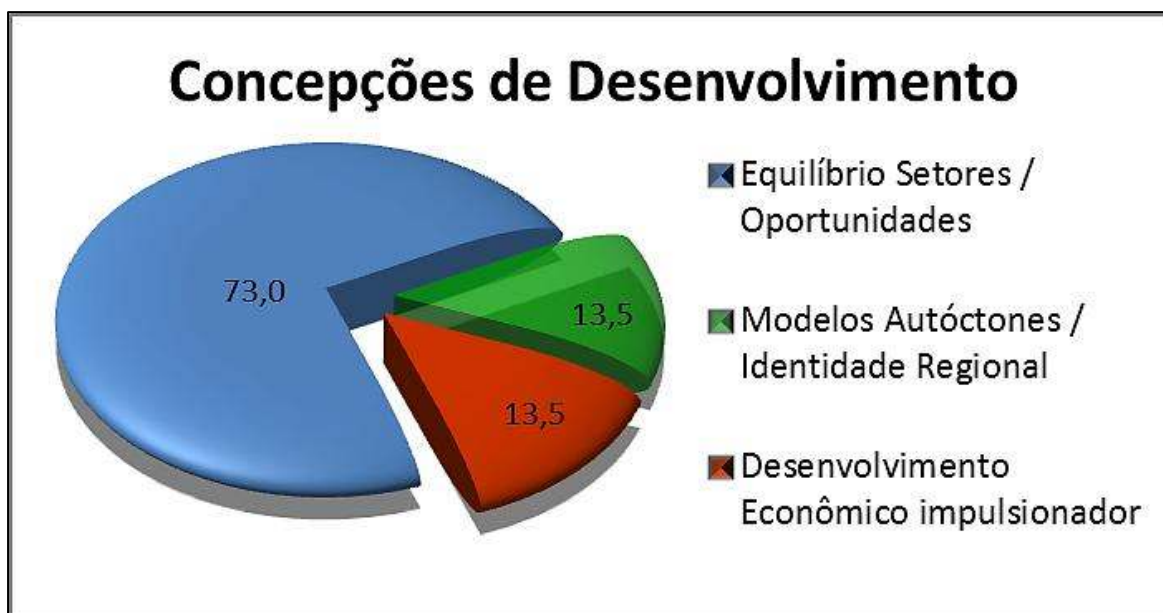
Nas palavras de representantes oficiais da Associação de Municípios do Litoral Norte, a AMLINORTE:

Não queremos UMA fábrica grande ou setor apenas, precisamos de várias fabricas e tipos de empreendimento menores, para usar a nossa mão de obra, melhorar a nossa mão de obra”. Flori Trisch, 45, Prefeito de Itati, Presidente da AMLINORTE.

É necessário pensar a região como um todo, não adianta um município ter sucesso e os outros estarem mal [...] Ou construímos um projeto de Desenvolvimento Regional olhando e integrando as particularidades e setores, ou estamos fadados a ficar pra trás no tempo. Que a Universidade possa liderar o movimento de conscientização da sociedade litorânea em direção a um desenvolvimento equilibrado. Pierre Emerim, 43, Ex-prefeito de Imbé, Ex-Presidente da AMLINORTE.

A ideia de crescimento igualitário com equilíbrio de oportunidades de acesso a benefícios é amplamente majoritária na opinião da sociedade representada pela amostra, alcançando cerca de 70% das opiniões.

Figura 1 - Concepções de desenvolvimento da sociedade norte-litorânea-RS



Fonte: Elaborado pelo autor

A ideia de que o desenvolvimento seja ou precise ser ligado à busca de valorização territorial, *construção de identidade junto à população*, com a *construção de expressões autóctones inseridas na economia e na sociabilidade*, com a *valorização de potenciais geográficos diferenciais e especificidades culturais* é, nesses e correlatos termos, mencionada por cerca de 13,5% dos entrevistados.

Igual porção da comunidade entrevistada (13,5%) postula que o crescimento econômico é o que deve embasar as propostas de desenvolvimento, *dinamizando a economia* e gerando *primordialmente emprego e renda, expandindo o Produto e a infraestrutura, fazer avançar o turismo*, e gerar, a partir daí, um *crescimento econômico* [que possa ser] *mais sustentável*.

Esses resultados mostram que a internalização da ideia de que desenvolvimento igualitário e equilibrado, pelo menos de forma genérica e abstrata, predomina amplamente na sociedade representada, colocando, desde logo, como paradoxo, o grande desequilíbrio e concentração de oportunidades, renda e acesso a benefícios do modo atual de desenvolvimento regional, conforme apresentado no capítulo introdutório. As ideias da população são contraditas pela realidade.

4.2 GRANDES PROJETOS DE DESENVOLVIMENTO

Já a oportunidade de busca de **opções de desenvolvimento através de grandes projetos** (Parques Eólicos, Linhas de Transmissão, Porto de Arroio do Sal, Grandes Empreendimentos comerciais) ou pelo apoio às possibilidades surgidas na forma de grandes investimentos é vista pela sociedade regional de forma equilibrada em relação a opiniões positivas e negativas.

De um lado há aqueles que enxergam que os *benefícios são maiores que os impactos negativos, que não se podem negar as possibilidades surgidas numa região com déficit de iniciativas, as possibilidades de geração de emprego e renda, altos retornos em impostos, efeito cascata sobre o comércio e construção civil, e outros grandes benefícios, talvez inimagináveis em sua capacidade de alavancagem de novas iniciativas e inclusive com o reconhecimento de que haverá, sim, impactos que precisarão ser adequados, mitigados, para sustentabilidade do empreendimento e melhor aproveitamento das oportunidades.*

De outro lado, há aqueles que ressaltam os grandes perigos e impactos na concretização dessas oportunidades, a começar pela ideia de *Modelo Concentrador, a inexistência ou falta de transparência do planejamento* (limitação da participação social no debate), que serviria a *locupletação dos atores dominantes na região, bem como os altos impactos ambientais, a periferação social, degradação ambiental, geração de violência, prostituição, tráfico, geração de impactos econômicos restritos (concentrados), deixando o ônus às comunidades.* Também são lembradas a *degradação da paisagem, a geração de especulação imobiliária, os altos impactos rodoviários regionais e a obstaculização de outras oportunidades de menor vulto, além da falta de espaços para discussão das oportunidades, o que, para alguns interlocutores, pode ser suprido com a abertura/oportunização do debate pelas universidades, às quais deve caber, para os entrevistados, o balizamento da discussão para empoderamento das comunidades e equilíbrio de representação de interesses.*

4.3 DIAGNÓSTICO DE SITUAÇÃO ATUAL

Partindo de um diagnóstico da *SITUAÇÃO ATUAL* da região pelos autores e levando em consideração o realizado pelo Programa Inova-RS em 2019 (que reuniu representantes legítimos dos mais diversos setores sociais e econômicos regionais) foram colhidos diversos

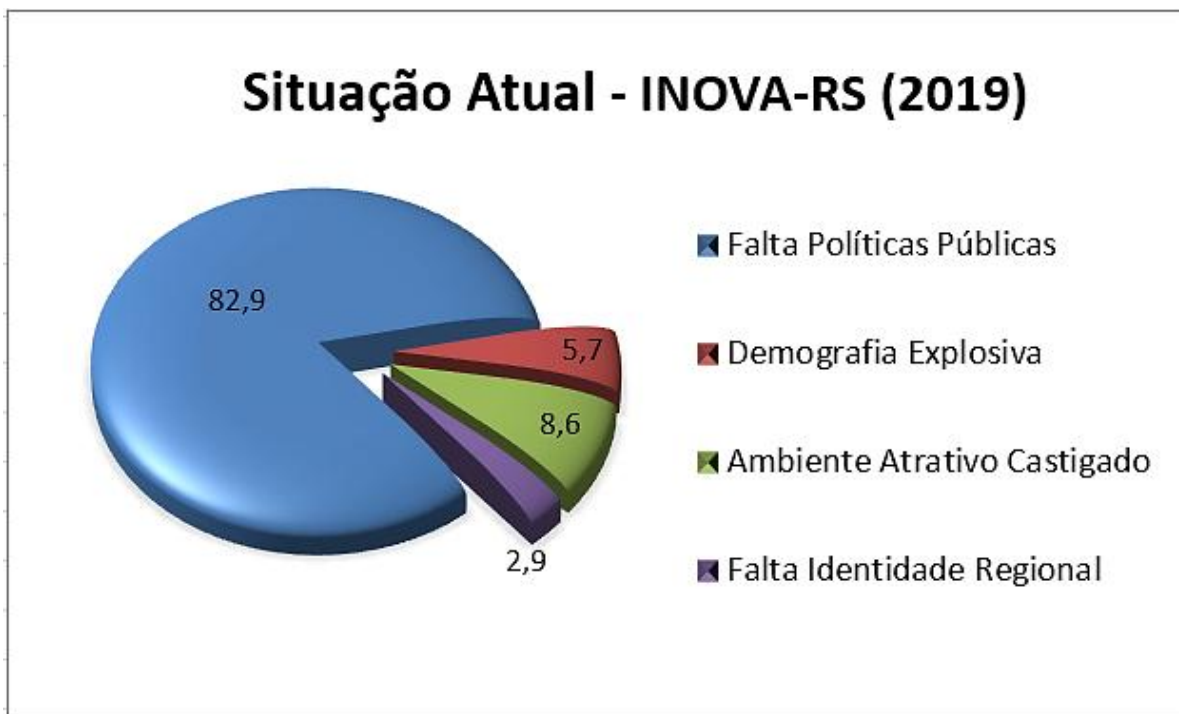
elementos de significação, que permitem agrupar as opiniões em torno de quatro temas principais: a existência de uma *falta de maior identidade cultural com a região* (da população como um todo), o *crescimento demográfico*, que assume tons explosivos quando se analisa a taxa de evolução de alguns municípios³, o ambiente natural altamente atrativo, todavia bastante *castigado* pela falta de ações mais consistentes de conservação e a mais absoluta *falta de políticas públicas* para enfrentamento destes e outros problemas.

A Figura 2 ilustra como os participantes do *Encontro do Inova-RS Litoral Norte 2019* se manifestaram em relação à *SITUAÇÃO ATUAL*⁴ do *Ecossistema Regional* no contexto dos objetivos do Programa:

³ Segundo dados do Atlas Socioeconômico do Rio Grande do Sul, a taxa média geométrica de crescimento populacional do COREDE Litoral é de 1,77 % ao ano, sendo a maior de todas as regiões do Estado, enquanto a do Rio Grande do Sul é de 0,46 % ao ano. Isso significa cerca de 6000 pessoas a mais por ano chegando ao Litoral Norte.

⁴ Os resultados aqui apresentados são mais amplos do que os apresentados oficialmente pelo programa INOVA-RS nos documentos de sistematização oficiais apresentados por ocasião do evento anual de Dezembro de 2019, nas dependências da UFRGS Litoral, que apresentou os resultados das diferentes regiões (disponível em <https://www.inova.rs.gov.br/inova-rs-apresenta-resultados-de-1-ano-em-transmissao-ao-vivo-do-governo-do-estado> e <https://www.inova.rs.gov.br/upload/arquivos/202108/04102721-anexo-i-viso-es-de-futuro.pdf>, acessados em 13/10/2021). O que se apresenta aqui são os dados brutos extraídos diretamente dos painéis elaborados pelos participantes, os quais foram classificados e tabulados por este autor. Nota-se uma profunda divergência entre os dados oficiais do programa INOVA-RS e os aqui apresentados, levando a uma conclusão preliminar de que os resultados apresentados pelo Governo do Estado do RS são em grande parte frutos de uma visão pré-concebida da realidade e necessidades do Litoral Norte.

Figura 2 - Situação atual (2019) diagnosticada pelos participantes do INOVA-RS/ Litoral Norte

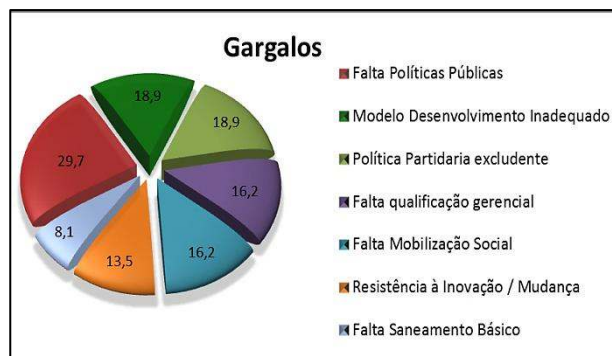


Fonte: Elaborado pelo autor .

4.4 GARGALOS E BARREIRAS

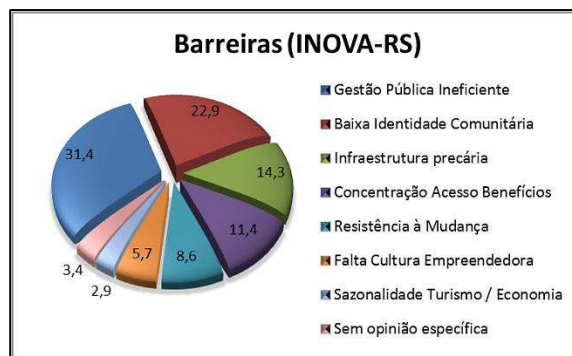
No contexto da pesquisa realizada, foi solicitado aos entrevistados que indicassem quais são os GARGALOS para que o desenvolvimento seja alcançado nos moldes sugeridos por eles nas primeiras questões do roteiro, as restrições e dificuldades para a conquista de uma melhor situação para a região. Essa temática apresenta semelhança com o tema de BARREIRAS levantadas no diagnóstico do INOVA-RS, de forma que serão expostos em paralelo de forma a ampliar a visão e representação.

Figura 3 - Gargalos identificados nas entrevistas, em percentual.



Fonte: Elaborado pelo autor.

Figura 4 - Barreiras diagnosticadas pelo INOVA-RS Litoral Norte (2019).



Fonte: Elaborado pelo autor.

O principal gargalo identificado pelos entrevistados é a, já captada, **falta de políticas públicas** (ou inoperância), onde são lembradas a *falta de moradias, infraestrutura, cultura, qualificação de mão de obra e serviços, alimentação* (enfrentamento da situação de fome para expressiva parcela da população), *resíduos, políticas regionais de planejamento*, (“*nem o COREDE nem a AMLINORTE conseguem*”) e a recorrente citação de *falta de políticas de turismo (turismo mal administrado, “nem política de turismo tem”, falta abordagem mais adequada do turismo)*.

Isso também foi identificado no quadro de SITUAÇÃO ATUAL do INOVA-RS, comentado no item anterior e também é mostrado nas BARREIRAS levantadas na categoria de **gestão pública ineficiente**, mas este, na clusterização proposta, engloba opiniões um pouco diferentes, ligadas à: *falta de integração das políticas, gestores despreparados, o alto custo do poder público, existência de clientelismo e compadrio no setor público, falta de ordenamento, falta de vontade política* são alguns dos termos citados.

Outro tema associado a isso é a **falta de capacitação gerencial**, também bastante lembrada como Gargalo, tanto do setor público como no setor privado. “*Gestores devem ser mais gerentes*”, *qualificação de operadores do turismo, qualificação hoteleira, “representantes nomeados não são qualificados, são cabides*”, são alguns dos termos utilizados.

O **modelo de desenvolvimento** vigente na institucionalidade regional, tal como enxergado pelos entrevistados também é identificado como inadequado para um contingente expressivo da população, que o define através de qualificativos como *predatório, excludente*

do povo dos benefícios do desenvolvimento, focado excessivamente no veranismo sazonal, focado na orla marítima e na expansão (especulação) imobiliária, falta de visão de desenvolvimento, partidarização excessiva e outros termos.

A **polarização partidária** excessiva ou excludente é citada por 18,9% dos entrevistados como Gargalo para o desenvolvimento, exprimindo-se em termos como “a política limita o desenvolvimento”, “a corrupção na região é histórica”, “disputas políticas de beleza” e “coronelismo político”. *Assistencialismo, falta de vontade política, poder exacerbado da construção civil, mandonismo, “tranca no poder público, nos políticos”, famílias agem para concentrar poder, “quadro relacional é que tranca”* e outros termos semelhantes.

É relevante também o grau de percepção da comunidade sobre as dificuldades de organização da coletividade, expresso em termos correlatos como **baixa capacidade de mobilização social**, o qual é citado pelos entrevistados como *falta de envolvimento real das pessoas e instituições, falta de espaços de participação e expressão, individualismo dos municípios, órgãos representativos aparelhados, falta de representatividade real, órgãos distantes da população, “nem COREDE nem AMLINORTE conseguem mobilizar amplamente”, e “municípios só olham para si”,* entre outros.

Também é lembrada por cerca de 8% dos entrevistados a **falta de saneamento básico** adequado, que atualmente já afeta os recursos hídricos na região e suas ligações com o crescimento da construção civil, em que a possibilidade de “*geração de emprego e renda*” com a “*industrialização do saneamento*”, “*organização e profissionalização dos catadores*” são apontadas como possíveis soluções, onde o “*lixo pode gerar emprego e renda*” são algumas citações nesse sentido. O tema apresenta ligação direta com a temática da falta de políticas públicas de planejamento da infraestrutura, que já foi apresentado, bem como com a falta de atuação dos órgãos técnicos (falta de capacidade estrutural) e o novo Marco Legal do Saneamento Básico, trazido pela Lei Federal 14.026/2020.

O quadro de BARREIRAS do INOVA-RS traz de forma mais direta o tema, anteriormente mencionado, da **Baixa Identidade Comunitária** que é citado por cerca de 25% dos participantes do INOVA como Barreira para o desenvolvimento da região. A *baixa identificação com os temas regionais, a falta de identidade turística, a falta de identidade com a cultura litorânea e a falta de amor pelo litoral* são alguns dos termos citados. Essa temática

também apresenta certo nível de citações de semelhante grandeza nas entrevistas de opinião realizadas pela pesquisa, embora apareça de forma diluída nas respostas das várias questões apresentadas nas entrevistas.

4.4 FONTES DE SUPERAÇÃO E ALAVANCAS

Outro paralelismo entre as entrevistas realizadas pela pesquisa e o diagnóstico realizado pelo INOVA-RS, são as FONTES DE SUPERAÇÃO colhidas nas entrevistas e as ALAVANCAS apontadas pelos participantes do INOVA-RS, que apresentam convergências em muitos pontos, como se pode ver a partir das figuras abaixo. Figuras 7 e 8: Fontes de Superação identificados nas entrevistas e Alavancas sugeridas pelos participantes do INOVA-RS Litoral Norte (2019)

Figura 5. Fontes de Superação identificados nas entrevistas, em percentual



Fonte: Elaborado pelo autor.

Figura 6 - Alavancas sugeridas pelo INOVA-RS Litoral Norte (2019), em percentual.



Fonte: Elaborado pelo autor.

A principal citação/opinião dos entrevistados quando foi perguntado: “Qual é a saída frente aos potenciais de desenvolvimento e gargalos apontados?” ou “Por onde começar a superar esses gargalos?”, é: **Ampliar a escuta e a participação social**, citado por cerca de 40% dos entrevistados.

Termos como *aumento da escuta, ampliar espaços de participação, ampliação do acesso aos benefícios das políticas, democratização dos espaços de expressão, criação de fóruns de debates e pensamentos, inovações de abordagens, proposição de projetos interorganizacionais, potencialização de ações de líderes legítimos e capazes para convergência, buscar apoio no Estado indutor* [universidades públicas e outros órgãos de

estado], *buscar apoio das universidades para projetos integradores [fóruns de projetos], aumentar diversidade dos representantes nos fóruns, criar espaços de visibilidade para novas propostas, criar novos espaços de cultura, aumentar as demandas sobre os poderes constituídos*, são alguns dos principais citados, com algumas variações e repetições.

Esse tema também aparece entre as ALAVANCAS levantadas pelo Programa INOVA-RS, embora com um nível de prioridade ou representatividade menor. Para o programa a questão da **Inovação/Qualificação de Empreendedores** aparece como mais representativa e com maior prioridade na clusterização das opiniões dos entrevistados, mas isso reflete também os objetivos, método e estímulos do Programa apresentados aos participantes.

A necessidade de **Dinamização do Setor Público** aparece com destaque nos resultados do INOVA-RS apontando algumas saídas e demandas dos participantes, em sua maioria, representantes do setor privado, associações e empresas. A necessidade de *políticas públicas mais eficientes, estruturas de governança colaborativa, parcerias público-privadas, programas de qualificação de técnicos e operadores de políticas, qualificação de gestores*, são algumas das demandas literais desses representantes. Nos resultados das entrevistas aparece também, com um bom destaque para cerca de 11 % dos entrevistados, a ideia de **Qualificar Gestores e operadores de políticas públicas** que converge com a abordagem do tema pelo INOVA-RS acima apresentada. São citadas a necessidade de *trabalhar os tomadores de decisão, qualificar gestores, “capacidade gerencial”, treinamento de operadores de políticas* entre outros termos semelhantes agrupados.

O **fortalecimento da identidade geográfica** (ou regional) aparece, para cerca de 15% dos entrevistados - e com destaque no INOVA-RS (22% no quadro de BARREIRAS, como já foi apresentado)- como fundamental para superação da SITUAÇÃO ATUAL, lembrando-se as possibilidades de *localizar/identificar comércio e consumo* para potencializar os produtos e produtores locais, utilização de *selos de procedência*, trabalho de conscientização em torno do *pertencimento* com a população regional e investindo-se recursos privados em *construção de identidade regional*. O tema do investimento privado também aparece nas citações dos entrevistados, com a concepção de **buscar apoio de empresas conscientes e inovadoras** para apoio a políticas integrativas e de inovação que permitam construir um futuro melhor não só para as empresas, mas também beneficiando a sociedade inteira. Foi citado também que “há

empresas conscientes que têm essa visão e que estariam dispostas a apoiar propostas como essas” (Entrevistados nº 19 e 34).

4.5 INSTITUIÇÕES REPRESENTATIVAS E APOIOS

Distanciando um pouco dos diagnósticos de situação, gargalos, barreiras e alavancas e também da estrutura de análise do programa INOVA-RS, para concentrar nos resultados das entrevistas realizadas e nos seus aspectos diferenciais, apresenta-se o tema das fontes de superação, exploradas no tocante às possíveis INSTÂNCIAS DE APOIO OU INSTITUIÇÕES RECONHECIDAS como possíveis apoios à superação da situação atual e barreiras apontadas. O resultado é visto a partir do gráfico abaixo.

Figura 7 - Instâncias reconhecidas pela comunidade regional como apoios para superação dos gargalos e barreiras ao desenvolvimento



Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

Em primeiro lugar, com primazia do protagonismo, despontam nas citações de reconhecimento do papel desempenhado na sociedade no tema Desenvolvimento, as

universidades, com quase 60% das citações entre os entrevistados, com as universidades públicas correspondendo à metade das citações⁵.

É recorrente a lembrança do papel da Universidade e a sugestão de atividades como organização de debates, mobilização social (E9, E15, E31), convergência interorganizacional (E1, E11, E12, E20, E30, E31, E33), debates sobre temas polêmicos, para superação dos interesses políticos maniqueístas e dominantes (E9, E19, E28, E29), das redes clientelistas (E29), apoio ao crescimento da economia solidária (E31), escuta legítima da sociedade (E9), inovação técnica e metodológica, estudos e pesquisas, geração de dados (E9, E13), entre outras referências mais definidas e muitas citações apenas como lembrança institucional de confiança.

Os **conselhos técnicos e profissionais** são o segundo tipo de organização reconhecida como apoio importante, sendo citados nominalmente o *Comitê de bacias Hidrográficas*, *CREA*, *CRECI*, *COREDE*, *OAB*, *CONDEMA*, *CODETER* e *Centro de Referência das Mulheres*, *Conselho de Turismo* e o *Conselho da Pesca*, como protagonistas de temas importantes para a comunidade regional e apoios técnicos pra discussão de temas de interesse da sociedade.

A **Sociedade Civil**, *as organizações não governamentais* (*Associações*, *Fóruns*, *Redes*, *ONGs ambientalistas*, *Clubes de Mães*, *Associação de mulheres e Direitos dos Animais*, *Igreja*) também gozam de um grande reconhecimento, sendo entendidas como *extensão da força social capilarmente distribuída* e importantes apoios para propostas de convergência nos temas afins do desenvolvimento regional.

Em quarto no volume de citações aparecem os **órgãos de poder constituído** (Prefeituras, Secretarias, EMATER, Escolas, coordenadorias estaduais e municipais de educação, saúde e outras áreas), seguidos pela AMLINORTE, FAMURS e os Sindicatos, que são lembrados como força importante por cerca de 20% dos entrevistados.

Chama especial atenção a citação, por cerca de 16% dos entrevistados, da força potencialmente propulsora de **Grupos ou Ações de Convergência Interorganizacional**, assim

⁵ O resultado para universidades é desagregado para facilitar a apropriação pelos agentes preocupados com o papel e visibilidade da Universidade. A pontuação de uma única universidade citada nominalmente (UFRGS) está contida dentro da barra de *Universidades Públicas* e também integra a classe mais ampla sob o termo *Universidades*. Um segundo nível de sobreposição, que afeta toda a categorização apresentada neste item, se deve ao fato de que os entrevistados forneceram mais de uma resposta para a solicitação apresentada, extrapolando por isso os 100% representados pelo conjunto dos entrevistados e dos dados apresentados, como já explicado no capítulo 3.

entendidos os esforços de concertação entre diferentes organizações, instâncias e poderes, tais como *Fóruns de Discussão, eventos de convergência de ideias, debates, grupos de estudos e planejamentos estratégicos e fóruns de inovações*, onde se reforça a importância estratégica das Universidades, como centros de convergência de iniciativas e seu importante papel na concertação de interesses e na construção de consensos estratégicos (*superação de interesses individualistas* (E22)).

Empresas, Associação comercial, Paramentos, Ministério Público, Cooperativas, Clubes de serviço e Maçonaria também são lembrados, bem como o papel que a imprensa aberta apresenta, embora os meios de comunicação existentes sejam vistos como *pouco abertos* e como *fortemente dominados pelos interesses sectários* (E34).

5 DISCUSSÃO

5.1 DESENVOLVIMENTO REGIONAL, CRESCIMENTO, MODELOS

As definições de Desenvolvimento trazidas pelos entrevistados representam o ponto de partida. A ideia de *crescimento igualitário, com equilíbrio de oportunidades* de acesso a benefícios é amplamente majoritária na opinião da sociedade representada pela amostra das entrevistas, alcançando cerca de 70% das opiniões. Minoritária, porém representativa, é a ideia de que o desenvolvimento seja estreitamente ligado à identidade territorial, exploração de *potenciais geográficos* e a ideia de crescimento econômico, com a necessidade de *dinamização da economia como força-motriz primordial*, o que foi visto no capítulo anterior.

Esses elementos mostram que a internalização da ideia de desenvolvimento igualitário e equilibrado, pelo menos de forma genérica e abstrata, predomina amplamente na sociedade em estudo, colocando, desde logo, como paradoxo, o grande desequilíbrio e concentração de oportunidades, renda e acesso a benefícios do modo atualmente vigente de desenvolvimento regional, conforme apresentado no capítulo introdutório da dissertação. As ideias da população são contraditas pela realidade.

No tocante à questão do emprego, vê-se que a Construção civil ocupa apenas 3 a 4% da mão de obra como média para os 23 municípios da região, chegando, em média, a 7,8% nos cinco maiores municípios da região (Santo Antônio da Patrulha, Osório, Tramandaí, Capão da Canoa e Torres). Já a indústria gera cerca de 14% dos empregos e o setor agropecuário, apenas

1,5 % em média, considerados os 23 municípios. Nos serviços, considerados os cinco maiores municípios (2018), a reparação de veículos automotores monta em 30,8%, o comércio varejista 25,2%, setor de alimentação 7%, os serviços imobiliários e para edifícios 10,6% (incluindo vigilância) e os serviços de saúde, cerca de 4% dos empregos gerados (IBGE, 2018). Serviços turísticos geram apenas 0,2% dos empregos.

O grande peso de ocupação de mão-de-obra na região é representado pelo comércio varejista e a manutenção de veículos automotores, com a construção civil, serviços imobiliários e indústria vindo logo a seguir (mesmo havendo poucas indústrias na região). O turismo, contudo, responde por uma ocupação de mão de obra muito pequena, apesar do grande apelo econômico, que tem no veranismo a sua maior expressão, porém concentrada nos meses de verão.

A falta de opções de emprego e renda ou sua geração insuficiente, contribui, contudo, para o rebaixamento dos salários e o crescimento/manutenção dos dispositivos informais de alocação de recursos humanos, que favorecem o Clientelismo, apoiado na existência de um grande exército de reserva, face à demografia sempre crescente - a mais alta taxa regional do estado - que se torna alvo do Assistencialismo e outros tipos de distorções. Abaixo é vista a situação demográfica do Litoral que está na base de bairrismos e conservadorismos autoprotetivos e, conforme mencionado por alguns entrevistados, seria um dos principais fatores restritivos do desenvolvimento.

O tema dos **grandes projetos** em implantação ou projetados para a região (Parques Eólicos, Linhas de Transmissão, Porto de Arroio do Sal, Grandes Empreendimentos comerciais), que nas entrevistas mostra-se em grande equilíbrio de opiniões favoráveis e contrárias, numa proporção que deve balizar as discussões, mas com ligeira predominância amostral das opiniões favoráveis, indica que a população majoritariamente deseja e necessita receber os aportes econômicos e sociais e seus efeitos em cascata. Esses efeitos incluem a alta geração de emprego e renda, impostos e a abertura de novos setores de oportunidades, contribuindo para transformar o perfil produtivo da região de formas, até certo ponto, inimagináveis, como em outros grandes projetos implantados em outras partes do Brasil e pelo mundo, como foi mapeado pelo o Instituto Ethos, em um estudo coordenado por Risério et al

(2013), o qual demonstrou possibilidades de suporte a bons projetos de conservação e ganhos sociais no Brasil, Chile, Tailândia, Gana, Estados Unidos e Rússia.

Contudo, há um grande equilíbrio dessas opiniões predominantemente favoráveis com as opiniões reticentes e contrárias ao modelo de grandes empreendimentos, pela concentração de benefícios e socialização de ônus, pelos prováveis efeitos de periferização e degradação social, impactos à paisagem e os enormes impactos ambientais, nem sempre mitigados e, muitas vezes, mal sopesados nos estudos de impactos, com as ações de mitigação ficando muito aquém das necessidades e promessas, como demonstrou Almeida (2003). Este, analisando diversos estudos de impactos ambientais relacionados ao Porto de Suape, em Pernambuco, concluiu que não houve suficiente monitoramento e cumprimento das recomendações de mitigação e programas ambientais, não cumprindo, portanto, as suas funções de garantia e melhoria da qualidade ambiental, em face de metodologias incapazes de avaliar objetivamente os impactos e oferecer bases metodológicas sólidas para a implantação de programas efetivos de ganhos ambientais e sociais, com indicadores de implantação e monitoramento.

Vê-se, portanto, que esse tipo de empreendimento pode trazer ganhos imensos, como a população pode vislumbrar, porém enormes impactos também, que precisam ser bem avaliados, com metodologias capazes de oferecer boas soluções para o adequado equilíbrio de oportunidades frente às grandes alterações. Para isso é necessário que as municipalidades e Estados consigam mobilizar e treinar pessoas e empresas para um bom aproveitamento das oportunidades de geração de emprego e renda, bem como aproveitar os recursos financeiros de alta monta gerados através das medidas compensatórias legalmente previstas para estruturação de programas não só de ganhos infraestruturais, mas também para aproveitar a oportunidade de catapultar as regiões em direção a patamares disruptivos de desenvolvimento, capazes de mudar irreversivelmente para melhor o futuro das comunidades envolvidas.

Apesar de metade da população ter opinião refratária aos grandes projetos e ao que eles significam, isso permitiria aos empreendimentos, assim pensados, uma maior convergência com as ideias e desejos de maior valorização local e regional, reunidas em torno do tema de **identidade geográfica e modelos autóctones** de desenvolvimento. Temas esses que parte da população defende, se referindo à necessidade de busca de ações, projetos e iniciativas

adequadas à cultura regional e especificidades territoriais, para viabilizar oportunidades diferenciais e mais sustentáveis que o modelo convencional dos grandes projetos.

Há um foco excessivo no turismo marítimo e acaba-se esquecendo de questões peculiares do litoral, (...) as questões geográficas diferenciais, (...) Se olhássemos melhor para nós, veríamos o potencial turístico para além da praia, enxergando o complexo de lagoas, e todo o potencial produtivo por exemplo da pesca, (...) Os peixes que encontramos no supermercado vêm da China, Taiwan...Ou tem de se deslocar a Tramandaí, Capão. Tem um potencial gigante nesse tema, para melhorar a economia regional, gerar renda para as famílias de pescadores. (E28 – Entrevistado nº 28).

A ideia de *localizar/identificar comércio e consumo*, apontada nas entrevistas, para potencializar os produtos e produtores locais, vem sendo buscada por setores organizados ligados à agricultura orgânica e geralmente convergem em feiras e eventos que reforçam a cultura e identidade regional, na forma da produção artesanal, artes, alimentação saudável e integração socioeconômica, quase sempre com o apoio da sociedade civil, de instituições de ensino e das municipalidades, por vezes assumindo o formato de políticas públicas municipais e/ou regionais. Um bom exemplo são os *selos de procedência e indicações geográficas*, como as já laureadas iniciativas conhecidas como o *Arroz do Litoral Norte*, o Queijo Serrano ou os famosos Vinhos do vale dos Vinhedos ou mesmo a mais recente marca *Di Osório*, (em fase inicial de implantação) proposta pela prefeitura de Osório como selo que apoiará a valorização dos produtos e produtores locais.

Essa potencialização social tem o poder de mobilizar recursos locais, poupanças privadas e bens coletivos ao apoiar as vantagens competitivas das empresas locais e promover o empreendedorismo e a inovação. Assim, podendo configurar uma estratégia promissora para o desenvolvimento dos territórios (Dinca, Moresco, 2016), permitindo realizar investimentos a partir de recursos já existentes nas comunidades com baixo nível de investimento público.

O tema permite uma aproximação da concepção de *Desenvolvimento endógeno*, proposta por autores como Dosi; Freeman, Fabiani (1994), entre outros, que ressaltaram as divergências entre o comportamento dos parâmetros comumente utilizados para medir o desenvolvimento e crescimento dos níveis de renda da comunidade (renda per capita) no processo de desenvolvimento de regiões mais pobres. Isso contradiz frontalmente a ideia de que as regiões menos desenvolvidas devam seguir as receitas das regiões mais desenvolvidas, como proposto pelas teorias econômicas neoclássicas (Higachi, 1998).

Os modelos evolucionistas Neoschumpeterianos, ao enfatizarem o papel do conhecimento e da inovação em um contexto de mudança estrutural endógena tem, nesse caso, mais amplo poder explicativo, uma vez que o ambiente econômico real opera longe de condições de equilíbrio, caracterizado por várias e permanentes formas de diversidade, conduzindo interações de mercado que levam a constantes ajustamentos intersetoriais nas demandas, nos preços e na ocupações de fatores produtivos (Chíaromonte & Dosi, 1992).

Para que haja Desenvolvimento Endógeno então, requer-se um processo no qual o crescimento econômico induza a uma contínua ampliação da capacidade de geração e agregação de valor sobre a produção. Além da capacidade de absorção da região (pessoas, bens e serviços), na retenção do excedente econômico gerado na economia local e na atração de excedentes provenientes de outras regiões (Amaral Filho, 2002), ou como coloca Barquero (2001: 57-58), “quando a comunidade local é capaz de utilizar o potencial de desenvolvimento e liderar o processo de mudança estrutural”. Tudo isso aponta para o tema das **políticas públicas**.

5.2 POLÍTICAS PÚBLICAS

Os participantes do encontro regional INOVA-RS de 2019 no Litoral Norte apontaram, de forma maciça, para a falta de políticas públicas dignas de serem assim chamadas ou que, pelo menos, tenham visibilidade, apelo público e abertura à participação.

O tema constitui o principal GARGALO identificado pelos entrevistados, sendo também identificado no quadro de SITUAÇÃO ATUAL e nas BARREIRAS do INOVA-RS, em um paralelo com o tema citado como **gestão pública ineficiente**, embora este, na categorização proposta, englobe opiniões e termos um pouco diferentes.

É significativo que alguns entrevistados, como visto nos resultados, coloquem que “*não há políticas públicas dignas de serem assim chamadas na região*” (E4) e “*os grupos dominantes não discutem projetos, só se discute cargos e recursos*” (E27). Isso remete à falta de escuta à sociedade, ausência de discussões públicas e formulação em torno das ideias e anseios da maioria da população como deveria ser para que haja garantia de uma representatividade mínima que permita ser compreendida como uma política verdadeiramente pública.

E o processo de políticas públicas consiste em um conjunto de atividades muito mais amplo do que a tomada de decisões propriamente dita, incluindo a definição de um problema público, agenda pública, o desenvolvimento de alternativas, a implementação de medidas e a posterior avaliação das propostas implementadas (Rua, 1998).

No caso do Litoral Norte, não há formação de agenda pública além de debates genéricos. Não há organização, estruturação e formulação de alternativas, pelo menos para a parte da população representada na amostra de entrevistados e para os participantes do programa Inova-RS. E se existem esses elementos, eles não são visíveis, pois não há agenda pública, como foi colocado pelo entrevistado nº 27: *os grupos dominantes não discutem projetos, só se discute cargos e recursos*” (E27).

A citada gestão pública ineficiente é associada, portanto, diretamente à também citada **falta de capacitação gerencial** que caracteriza, para cerca de 16% dos entrevistados, tanto as organizações do setor público, como do setor privado na região, desembocando na ineficiência das políticas e programas, não só públicos como privados.

Este ponto tem uma relação direta com a forma de recrutamento dos operadores, que, no setor privado, em face de uma grande indisponibilidade de vagas frente ao enorme exército de reserva regional e pela força de oligarquias muito fortes geradas pela tradição coronelista, costumeiramente *provém de dentro dos clãs, na forma de indicações de amigos, parentes e ou representantes dos interesses dos poderosos* (E03), onde a eficiência e transparência das ações, muitas vezes, não são os principais objetivos.

A falta de sensibilidade destes agentes políticos para a necessidade de pautar o desenvolvimento de forma ampla e inclusiva e sua relativa proximidade dos grupos de elite, de onde saem boa parte desses agentes, bem como a maioria dos representantes políticos eleitos na região, poderia bem ser apontado como um dos grandes responsáveis pelos baixos índices de desenvolvimento que a região apresenta. Uma vez que, nem mesmo pelos interesses políticos ou econômicos por eles representados é atraente amargar índices de desenvolvimento baixos, pois eles limitam inclusive as possibilidades de aumento de lucros econômicos para as elites, geração de empregos para sua base social, arrecadação de impostos para os sistemas de poder constituído e o decorrente resultado refletido nas intenções de voto e reprodução política partidária.

5.3 ESCUTA SOCIAL, MOBILIZAÇÃO E CONVERGÊNCIA INTERORGANIZACIONAL

Quando se propõe pensar em como sair dessas limitações de alta complexidade e que contribuem fortemente para limitar o Desenvolvimento Regional, a necessidade de que essa identidade Regional seja trabalhada para que se pare de repetir a identificação com o colonizador é urgente para alguns entrevistados. Essa estratégia deveria ser acionada a partir do apoio das escolas e universidades, do setor educativo como um todo e também com o apoio de outras instituições, como foi apresentado nos resultados, de forma unificada em torno de políticas públicas, em eventos formais e informais, para *convergência em torno de um pensamento identitário aglutinador (E11)*:

Nós, como população, temos de aproveitar as entidades de construção de conhecimento para construir diálogos que permitam a estas entidades entenderem melhor e potencializar as demandas de construção e fortalecimento das culturas e identidades da beira, (...) A região precisa entender sua própria história, para construir uma identidade popular, (...) daí poder demandar coisas reais, reivindicar coisas que não avançam além das políticas de cunho veranista, por falta de representatividade política. (E11 – Entrevistado nº 11)

Os principais fatores institucionais que podem permitir a renovação das forças vivas da sociedade e a superação dos gargalos, barreiras e atitudes sociais restritivas apresentadas que foram apontadas como FONTES DE SUPERAÇÃO e INSTITUIÇÕES DE APOIO pelos participantes da pesquisa, mostram que a principal saída é **umentar a escuta e mobilização social**. Principalmente através das Universidades e da Sociedade Civil, cujo papel é reconhecido pela sociedade e se afiança como saída para a elaboração de projetos inclusivos, superando os esquemas paroquiais e clientelistas, emprestando a legitimidade das instituições de ensino à potencialização da participação, convergência interorganizacional e proposição de projetos que possam ter amplitude de ação e pactuação dos polos políticos constituídos que, na disputa permanente atual, solapam as bases de colaboração e inviabilizam a existência de políticas inclusivas e o crescimento da organização social e política da região.

A necessidade e oportunidade de ações de **Convergência interorganizacional** são significativamente citadas pela população e podem ser uma grande e importante fonte de mobilização, que é a principal fonte de superação dos problemas diagnosticados vista pelos entrevistados, juntamente com a potencialização de lideranças com capacidade protagonista legítima. Esses elementos combinados podem permitir o avanço de clivagens no poder sectário

de grupos de elite regional, ampliando progressivamente a base incluída nas políticas públicas e a qualidade dos projetos regionais, diminuindo a polarização política excessiva existente *em todas as organizações*, como citado por vários entrevistados e abrindo caminho para a superação dos entraves levantados neste trabalho.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Reunindo os registros mais significativos da pesquisa, pelos encadeamentos de causas e consequências, dentro do quadro de objetivos e hipóteses propostas, alguns dos temas que mais se sobressaem são (i) a *falta de políticas públicas dignas de serem assim chamadas* na região (sic), (ii) a existência de elites sem projetos visíveis de desenvolvimento regional, ávidas pela ocupação de cargos públicos e privados de onde possam gerenciar recursos e instituições em prol da apropriação privada de benefícios - conforme citado por um número significativo de entrevistados, como foi mostrado. São temas convergentes que configuram alguns dos principais componentes da problemática revelada e discutida na dissertação.

A também bastante citada (iii) falta de escuta efetiva da sociedade na formação da agenda pública, ou a falta de consideração dos anseios da população no direcionamento das ações de governo, aliadas ao (iv) *despreparo e baixa sensibilidade de gestores*, podem estar contribuindo para gerar ações contraditórias e conflitos de ação dentro dos órgãos públicos e dificultando o estabelecimento de relações de confiança e colaboração para operação das ações públicas, configurando uma forte linha de causa e consequência da (v) *ineficiência da gestão pública*, tema este citado por 30% dos participantes do grupo focal proposto, com representantes empresariais, de universidades e terceiro setor. Os dados apresentados convergem nessa cadeia de causa e consequência.

Como foi apresentado na discussão das *Concepções de Desenvolvimento* existentes na sociedade regional, no capítulo 4, cerca 70% da população define desenvolvimento como algo que deve *gerar e promover oportunidades de forma equitativa entre setores*, equilibrando a distribuição de benefícios. No entanto, os indicadores regionais e opiniões da população mostram que existe um grande (vi) *desequilíbrio entre setores e alta concentração de oportunidades, renda e acesso a benefícios*. Isso configura um importante paradoxo revelado pela pesquisa.

A existência de (vii) poderes consolidados de grupos de altas classes profissionais, caracterizada na seção *Atitudes Sociais Restritivas e Fatores de Assimetria Social* (capítulo 4), desenvolvendo *ações de alta influência sobre os poderes constituídos* e atuando para concentrar poder de decisão, influenciar sobre o conteúdo das políticas e limitar o acesso e iniciativas de outros grupos, como mostrado através de algumas opiniões, é uma constatação de alta significância e deveria ser alvo de maior fiscalização e monitoramento social.

Isto combinado com a falta de sensibilidade e compromisso dos agentes políticos para pautar mais amplamente o desenvolvimento, na forma de políticas públicas, pode constituir os principais fatores a limitar o desenvolvimento na região, considerado, como o define a esmagadora maioria dos entrevistados - o equilíbrio de oportunidades e setores.

Os principais fatores institucionais que podem permitir a renovação das forças vivas da sociedade e a superação dos gargalos, barreiras e atitudes sociais restritivas que foram apresentados, bem como as fontes de superação apontadas pelos participantes da pesquisa, mostram que a principal saída é **aumentar a escuta e mobilização social**, principalmente através das Universidades e da Sociedade Civil, cujo papel é reconhecido pela sociedade e se legitima como saída para a elaboração de projetos mais inclusivos. Isso permitiria a superação dos esquemas de dominação e, a partir da legitimidade das instituições de ensino, a participação poderia ser potencializada, favorecendo a convergência interorganizacional e a emergência de projetos mais inclusivos e de maior potencial de impulsionamento do desenvolvimento regional.

Esta pesquisa trouxe a lume elementos e fatores explicativos que necessitam ser mais bem debatidos, aprofundados e enfrentados através de arranjos institucionais inovadores, potencializando a participação e qualificação do debate, de forma a incentivar ativamente convergências interorganizacionais que permitam a superação do poder dos clãs e facções auto interessados, que têm amarrado as possibilidades de inovações e alternativas de desenvolvimento regional mais inclusivos e equilibrados, como deseja 70% de sua população. O apêndice A traz o mapa mental síntese do trabalho, dando uma dimensão global do mesmo.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, S. H. H., **O leviatã anêmico: dilemas presentes e futuros da política social.** Planejamento e Políticas Públicas, Brasília, DF, n. 1, p. 7-32, 1989.

ALMEIDA, L.P., **Análise de efetividade de Estudos de Impacto Ambiental - O caso do complexo industrial portuário de Suape**, Dissertação de Mestrado, Pós Graduação em Engenharia Civil, Recife:UFPE, 2003.

AMARAL FILHO, J. **Desenvolvimento regional endógeno: (re)construção de um conceito, reformulação das estratégias**. Revista Econômica do Nordeste, v. 26, n. 3, 2002.

BARQUERO, A.V. **Desenvolvimento endógeno em tempos de globalização**. Porto Alegre: FEE, 2001.

BEZZI, M. L. Região como foco de identidade cultural. **Geografia**, v. 27, n. 1, p. 5-19, 2002.
CARVALHO, J.J. **O olhar etnográfico e a voz subalterna**. Horizontes Antropológicos, 15: 107-147, 2001.

CHIAROMONTE, F. & DOSI, G., (orgs.), **The microfoundation of competitiveness and their macroeconomic implications**, in Freeman, C. & Foray, D., Technology and the wealth of . nations, Pinter: Londres, 1992.

CORAGGIO J.L., **Sobre la espacialidad social y el concepto de region**. México: El colegio de México/Centro de Estudios Economicos y Demograficos, Avances de Investigación, CEED, n3, 1979.

COSTA, S. **Quase crítica: insuficiências da sociologia da modernização reflexiva**. Tempo Social, 16 (2): 73-100. 2004.

COSTA, E.J.M., A cultura como chave para a dependência da trajetória na teoria institucionalista de Douglas North **Nova Economia**, v.29 n° especial p.1359-1385, 2019.

DINCA, T., MORESCO, F., **Estudo Sobre Potencial de Indicação Geográfica no Território Brasileiro**, IV Seminário de Jovens Pesquisadores em Economia e Desenvolvimento (SJPE&D), Anais., Santa Maria-RS: UFSC/PPGED, 2016.

DOSI, G.; FREEMAN, C.; FABIANI, S., **The Process of Economic Development. Introducing some stylized Facts and Theories on Technologies, Firms and Institutions**, Industrial and Corporate Change, v.3, p.1-45, 1994.

FURTADO, C., **Desenvolvimento e Subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Centro Celso Furtado / Contraponto, 2000.

GUERRA, LD., SILVA, JB. **Cultura e desenvolvimento: uma visão crítica dos termos do debate**. In BRASILEIRO, MDS., MEDINA, JCC., and CORIOLANO, LN., orgs. Turismo, cultura e desenvolvimento [online]. Campina Grande: EDUEPB, 2012. pp. 195-233. ISBN 978-85-7879-194-0. Disponível em SciELO Books <http://books.scielo.org>.

HALL, S. Pensando a Diáspora (Reflexões Sobre a Terra no Exterior). In: **Da Diáspora: Identidades e Mediações Culturais**. Liv Sovik (org), Belo Horizonte: Editora UFMG; Brasília: Representação da Unesco no Brasil, 2003.

HIGACHI, H.Y., **Teorias do crescimento endógeno: evolucionistas-schumpeterlanos e neoclássicos-schumpeterianos**, UECamp: Campinas, SP: [Tese], 1998.

MAIA, J.M., “Pensamento brasileiro e teoria social: notas para uma agenda de pesquisa”. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, 24 (71): 155-168, 2009.

MARTINS J.S., **O poder do Atraso**, São Paulo: Hucitec, 1994.

NORTH, D. Institutions, **The Journal of Economic Perspectives**, Vol. 5, No. 1. (1991), pp. 97-112. Disponível em <http://links.jstor.org/sici?sici=0895-3309%28199124%295%3A1%3C97%3AI%3E2.0.CO%3B2-W> , acesso em 11.12.21.

NORTH, D. **Instituições, mudança institucional e desempenho econômico**. São Paulo: Três Estrelas, 2018.

NORTH, D; MANTZAVINOS, C.; SHARIQ, S. Learning, Institutions, and Economic Performance. **Perspectives on Politics**, v. 2, n. 1, pp. 1-19, 2004. Disponível em: <<https://philarchive.org/archive/MANLIA-3>>. Acesso em: 12 abr. 2021.

POLANYI, K., **A grande transformação: as origens de nossa época**; tradução de Fanny Wrabel. - 2. ed.- Rio de Janeiro: Compus, 2000.

RIO GRANDE DO SUL. **Fundação de Economia e Estatística – FEE**, RS 2030 – Tendências Regionais, Porto Alegre:FEE. 2013.

RIO GRANDE DO SUL, **Perfil Socioeconômico COREDE Litoral**, Osório: COREDE, p. 47. 2015.

RUA, M.G. Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos. In: RUA, M.G; VALADAO, M.I., **O Estudo da Política: Temas Selecionados**. Brasília: Paralelo 15, 1998

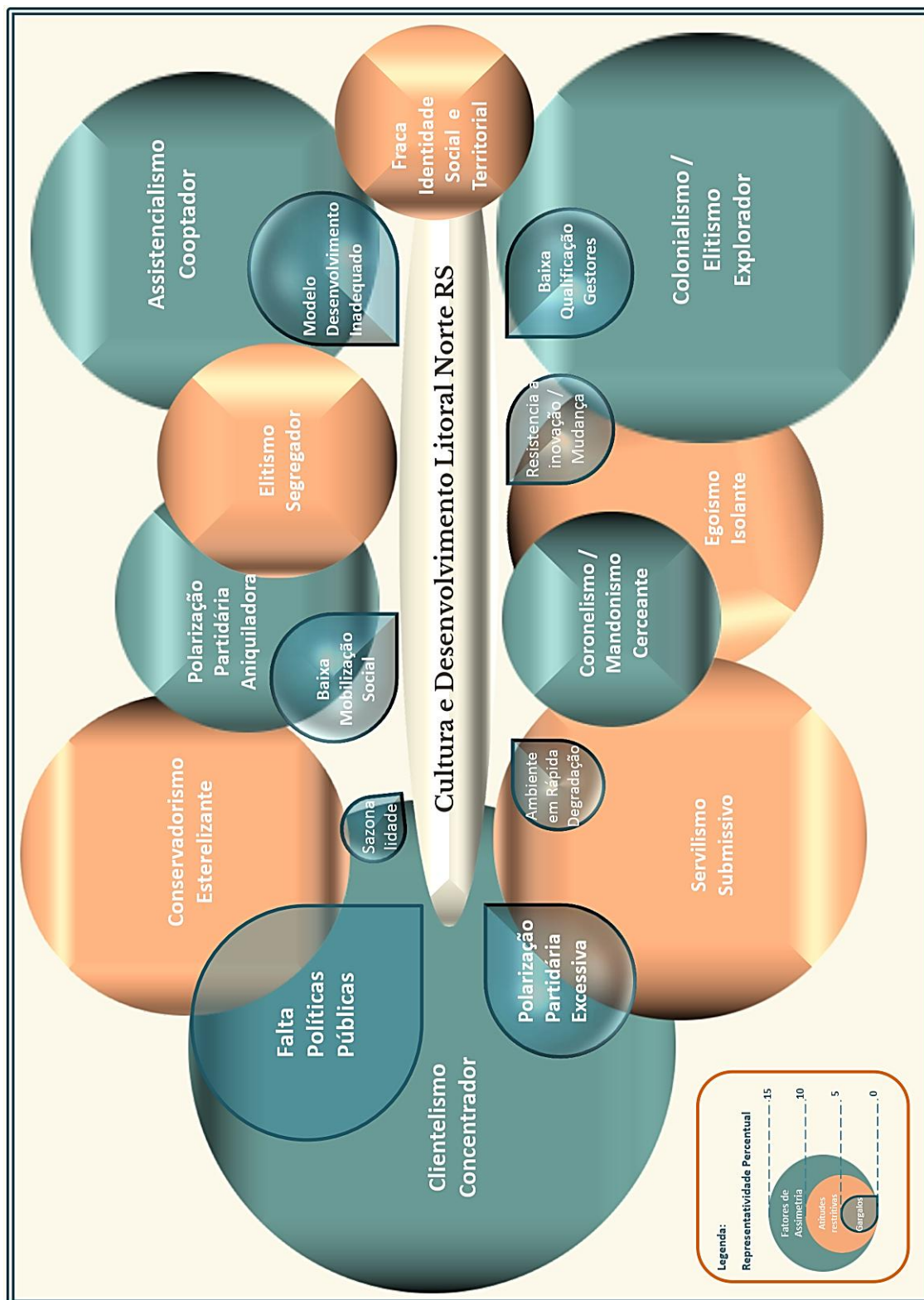
SAHLINS, M., **O ‘pessimismo sentimental’ e a experiência etnográfica: porque a cultura não é um ‘objeto’ em via de extinção**”. In: Mana - Estudos de Antropologia Social do Museu Nacional. Rio de Janeiro, v. 3, n. 1 e 2, UFRJ, 1997.

SAHLINS, M. **Cultura e razão prática**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor.2003.

SCHUMPETER, J., **Capitalismo, socialismo e democracia**, São Paulo: UNESP, 2017, 582 pg., 2017.

SCHWARTZ, R. **Ao vencedor as batatas**. São Paulo: Duas Cidades, 1991.

APENDICE A – MAPA MENTAL SÍNTESE



Sobre a autoria

Saulo Barbosa Lopes

Mestre em Desenvolvimento Rural pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul/UFRGS (2001) e especialista em Gerencia de Projetos pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos/UNISINOS.

barbosalopes@yahoo.com.br

Marlise Amalia Reinehr Dal Forno

Doutorada em Geografia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Tem experiência na área de geografia e de gestão e planejamento ambiental de áreas degradadas,

pgdrint@ufrgs.br

Juliana Klas

Doutora em Engenharia Elétrica - Sistemas de Potência pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Professora Adjunta da UFRGS Litoral no curso de Engenharia de Gestão de Energia. É Presidente da Sociedade Brasileira de Planejamento Energético - SBPE, coordenadora dos projetos de extensão Gestão da Energia na Administração Pública - GEAP e BI Volt Empresa Junior e integrante do Grupo de Pesquisa e Extensão em Transição Energética TEn.

juliana.klas@ufrgs.br

Contribuição de autoria

Saulo Barbosa Lopes: concepção, coleta de dados, análise de dados, elaboração do manuscrito, redação, discussão dos resultados.

Marlise Amalia Reinehr Dal Forno: concepção, elaboração do manuscrito, redação, discussão dos resultados, revisão.

Juliana Klas: concepção, coleta dos dados, análise dos dados, redação, discussão dos resultados.

Financiamento

Não se aplica.

Consentimento de Uso de Imagem

Não se aplica.