

# EXCLUSÃO SOCIAL E ATIVIDADE PRODUTIVA: A DINÂMICA SOCIOECONÔMICA DOS COREDES DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL\*

Carlos Nelson dos Reis\*\*

**Resumo:** A exclusão social abrange diferentes expressões e define-se a partir da situação e do momento político, econômico e social de cada local ou região onde ocorra. Em paralelo à existência de exclusão social, têm-se os movimentos da atividade produtiva que, para evoluir, necessita de um conjunto de ajustes e de mudanças científicas e tecnológicas que, muitas vezes, são responsáveis pelo aumento da própria expressão de exclusão social. O presente texto tem por objetivo: pontuar aspectos teóricos para a compreensão do significado de exclusão social; observar o perfil da atividade produtiva dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul; apontar a dimensão da exclusão social nesses Coredes e sinalizar sua demanda por políticas sociais; e, por fim, concluir com alguma orientação de recorte de políticas sociais.

**Palavras-chave:** Exclusão social. Atividade produtiva. Economia regional.

**Abstract:** Social exclusion encompasses different meanings and is defined from a particular situation of political economic and social instances of specific regions. Besides social exclusion, movements of the productive activity can be observed, but, in order to evolve, they need an ensemble of technological and political changes. These are often responsible, in their turn, for the increase in social exclusion itself. The present paper aims at pointing out the theoretical aspects associated with the meaning of social

\* Para a elaboração deste texto, contei com a prestimosa e competente colaboração dos bolsistas de Iniciação Científica Jacqueline P. N. de Sá e Ramiro P. S. Tarragô da FAPERGS e do PIBIC/CNPq, respectivamente, aos quais dedico o meu reconhecimento.

\*\* Doutor em Economia pela UNICAMP. Professor Titular do PPGE-FACE-PUCRS e do PPGSS-FSS-PUCRS. Coordenador do NEPES-PUCRS. E-mail: nepes@puers.br

Análise	Porto Alegre	v. 16	n. 1	p. 45-65	jan./jul. 2005
---------	--------------	-------	------	----------	----------------

exclusion, observe the profile of Coredes' productive activities, point to a dimension of social exclusion in these regions, and indicate their demand for the design of social policies and, to conclude, to suggest some possibilities of implementing social policies.

**Key words:** Social exclusion. Productive activity. Regional economics.

**JEL Classification:** O15 – Human resources. Human development. Income distribution. Migration.

## 1 Introdução

A última década do século XX caracterizou-se na literatura histórica e econômica brasileira como um período de muitos acontecimentos. Dentre eles, tiveram destaque: a abertura do mercado nacional, tanto no aspecto produtivo, quanto no financeiro, a estabilização dos preços e a reforma do papel do Estado, onde o grande acontecimento foi um vigoroso processo de privatização de empresas estatais. Em síntese, esses fatos, dentre outros, caracterizam a década como de grandes transformações conjunturais e estruturais. A agenda nacional reproduziu-se em agendas estaduais e municipais, e, assim, principalmente após a estabilização dos preços, foi implementada uma ampla modernização produtiva, acompanhada do aumento da abertura do mercado nacional. O presente texto tem por objetivo: primeiro, pontuar aspectos teóricos para a compreensão do significado de exclusão social; segundo, observar o perfil da atividade produtiva dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes) do Rio Grande do Sul; terceiro, apontar a dimensão da exclusão social nos Coredes e sinalizar sua demanda por políticas sociais; e, por fim, concluir com alguma orientação de recorte de políticas sociais específicas para as regiões dos Coredes.

## 2 A exclusão social e seu caráter multidimensional

A literatura das Ciências Sociais tem alertado para a significativa complexidade que envolve o termo exclusão social. Autores como Rodger (1994) e Dupas (1999), dentre outros, apontam a existência de uma grande dificuldade para se chegar a uma definição geral, principalmente pela compreen-

são do seu significado nas diferentes regiões onde o fenômeno ocorre. Assim sendo, para que se obtenha uma melhor compreensão do que é exclusão social, é importante compor uma breve retrospectiva, destacando as principais categorias que compõem o fenômeno.

Sem dúvida, do grupo de categorias que expressam a exclusão social, a pobreza<sup>1</sup> destaca-se como uma das formas mais antigas de indicação para as desigualdades extremas entre os indivíduos. Nessa perspectiva, a pobreza sempre foi, e ainda é, uma situação presente nas sociedades, independentemente do modo de produção adotado. Tendo como referência apenas a definição dessa categoria, em razão dos diferentes matizes teóricos de interpretação, já se percebe um certo grau de complexidade. Por exemplo, na Sociologia clássica, tem-se uma definição com maior amplitude do que a apresentada pela Economia clássica, que se restringe a mensurar a pobreza principalmente a partir da renda individual.

No período recente, é possível destacar que, anteriormente à reestruturação produtiva dos anos 80, é notória e significativa a existência de indivíduos privados de condições materiais, tais como, emprego, moradia, saúde, educação e alimentação, dentre outras. Em realidade, trata-se de uma situação que há muito faz parte da sociedade em geral e que, nos últimos tempos, atingia, via de regra, apenas as camadas populares, especialmente nos países em desenvolvimento.

Mais pontualmente, a questão da exclusão social começa a fazer parte das agendas de fóruns governamentais e acadêmicos e, portanto, a mobilizar o contexto mundial a partir dos anos de 1980, quando um conjunto de mudanças econômicas e sociais se materializou. Dentre os principais fatos que compõem essas mudanças, têm destaque a reestruturação produtiva e a reforma dos sistemas de proteção

---

<sup>1</sup> "Pobreza – estado de carência em que vivem indivíduos ou grupos populacionais, impossibilitados, por insuficiência de rendas ou inexistência de bens de consumo, de satisfazer suas necessidades básicas de alimentação, moradia, vestuário, saúde e educação. O problema está ligado à capacidade produtiva da sociedade, embora atinja até mesmo camadas sociais marginalizadas de países altamente desenvolvidos. A pobreza manifesta-se mais intensamente nos países subdesenvolvidos" (Sandroni, 1999, p. 274).

social. Como um das resultantes dessas ações tem-se o desemprego estrutural em trajetória crescente e, com isso, o fortalecimento do aumento das desigualdades sociais que se apresentam como o surgimento da chamada “nova pobreza”.

Essa categoria de análise deve ser compreendida a partir das características dos sujeitos sociais nela inseridos. Via de regra, são sujeitos sociais que, no passado recente, tinham pleno acesso aos bens e serviços necessários à manutenção e à reprodução de um bom padrão de vida. Como consequência da perda do emprego e da diminuição crescente da proteção social, esses trabalhadores ficaram sem condições para usufruir o pleno acesso aos costumeiros bens e serviços e, nesse sentido, passaram a ser excluídos das relações econômicas e dos direitos sociais. Portanto, definir o termo exclusão social torna-se uma tarefa das mais complexas, pois são várias as questões interligadas, já que o excluído, no período atual, não é somente aquele que no passado vivia em condições de pobreza.

Com o auxílio das informações contidas no Quadro 1, onde se listam categorias que permitem a visualização das velhas e das novas formas de exclusão social, é possível perceber uma aproximação do conjunto de situações que formam o universo em análise. Daí se retira uma essência “multidimensional” do fenômeno; para tanto, inclui-se a idéia de falta de acesso não somente a bens e serviços, mas também à segurança, à justiça e à cidadania (Rodger, 1994). Nessa mesma direção, é preciso destacar que, pelo fato de essa essência apresentar várias dimensões em termos individuais ou mesmo coletivos, é possível estar excluído em algumas categorias e não em outras. Ou seja, um indivíduo pode estar excluído do mercado de trabalho formal, mas não da possibilidade de garantir a sobrevivência, pelo fato de existirem transferências relacionadas a um sistema de previdência (Dupas, 1999), ou pela alternativa do mercado de trabalho informal.

A intenção com as informações contidas no Quadro 1 é pontuar, ainda que de forma bastante ampla, duas grandes categorias: a velha exclusão social e a nova exclusão social. Na primeira, incluem-se as tradicionais categorias que indi-

cam as diferenças sociais, que, via de regra, desde há muitos anos são variáveis comuns nos países em desenvolvimento, ou, como a literatura consagrou indicar, “problemas de Terceiro Mundo”. Por sua vez, a segunda grande categoria – nova exclusão social – deve ser vista sob duas perspectivas: (a) para os países em desenvolvimento, ela contém o estoque da velha exclusão social e o fluxo de novas variáveis que se estabelecem a partir, principalmente, do desemprego estrutural; (b) para os países desenvolvidos, a nova exclusão, ou a nova pobreza, significa, principalmente, a classificação de trabalhadores que se inserem nas categorias que se estabelecem a partir do desemprego estrutural, também entendido como desemprego de longo prazo (Quadro 1).

**Quadro 1** – Formas de exclusão social: categorias que permitem a visualização das velhas e das novas formas de exclusão social

Velhas formas	Novas formas	
	Países desenvolvidos	Países em desenvolvimento
<b>Pobre</b> Miserável Mendigo Pedinte Indigente Subnutrido Morador de rua Minorias sociais – Idosos – Deficientes – Mulheres – Negros – Índios	<b>Pobre</b> – Mendigo – – – Morador de rua Minorias sociais – Mulheres – Negros – Índios – Imigrantes –	<b>Pobre</b> Miserável Mendigo Pedinte Indigente Subnutrido Morador de rua Minorias sociais – Idosos – Deficientes – Mulheres – Negros – Índios
– – – – – –	<b>Desemprego estrutural</b> Exclusão de bens e serviços Exclusão do mercado de trabalho formal Exclusão da terra Exclusão da segurança Exclusão dos direitos humanos	<b>Desemprego estrutural</b> Exclusão de bens e serviços Exclusão do mercado de trabalho formal Exclusão da terra Exclusão da segurança Exclusão dos direitos humanos

NOTA: Sistematização do autor.

Em realidade, nos países desenvolvidos, o número de sujeitos sociais classificados como pobres, mendigos, moradores de rua e minorias sociais, de acordo com seus respectivos processos sociais, vinha se reduzindo, e isso como produto de conquistas nos âmbitos político, econômico e social. Entretanto, o contexto do final dos anos 80 aponta uma inflexão nessa trajetória, e o resultado encontra-se no aumento progressivo desse tipo de sujeitos sociais, evidenciando situações problemáticas até então muito comuns nos países em desenvolvimento. Acrescentou-se a esse movimento os novos excluídos, ou seja, os sujeitos que, por estarem inseridos na categoria desemprego estrutural, acabam perdendo as condições de acesso aos bens e serviços, ao mercado formal de trabalho, à terra, à segurança e, por conseguinte, aos direitos humanos.

Por seu turno, os países em desenvolvimento, que já detinham um significativo número de excluídos sociais, ao absorverem os resultados das reformas econômicas e sociais, viram ampliados os seus problemas, pois o número absoluto de pobres, miseráveis, mendigos, indigentes, subnutridos, moradores de rua e minorias sociais passou a ostentar uma trajetória crescente. A esse contingente acrescentam-se os novos excluídos oriundos do desemprego estrutural, que, assim como nos países desenvolvidos, também ficam fora do acesso a bens e serviços, do mercado formal de trabalho, da terra, da segurança e, por conseguinte, dos direitos humanos.

Alguns trabalhadores, mesmo os inseridos no mercado formal, estão sujeitos a atividades inseguras e de baixa remuneração, o que representa uma forma disfarçada de exclusão. Na sua maioria, esses excluídos do mercado de trabalho formal se assemelham no que tange a sexo, raça e nacionalidade, sendo esta uma situação que atinge o mercado mundial (Rodger, 1994).

Os indivíduos inseridos na categoria velha exclusão social, que sempre estiveram presentes na sociedade, independentemente do período analisado, nunca tiveram tanta expressão como os da nova exclusão social, pois estes, via de regra, se originam de estratos da população que já experimentaram consideráveis padrões de vida e, portanto, têm

pleno conhecimento de seus direitos e deveres sociais, o que lhes concede melhores condições para reivindicar.

A particularidade brasileira mostra que, tradicionalmente, as orientações para a formulação e a implantação de políticas sociais que viessem a encaminhar soluções para os problemas sociais eram feitas de forma centralizada, ou seja, eram os órgãos do Governo Federal que definiam os recursos e as prioridades de gastos com os respectivos programas sociais.

Entretanto, no transcorrer dos anos de 1990 o sistema de proteção social brasileiro "(...) vem modificando radicalmente seu formato institucional, através de um processo de redefinição de atribuições na área social, que, se mantido, modificará substancialmente o padrão centralizado de gestão (...)" (Arretche, 2000, p. 242). O resultado desse movimento se consolidou como um vigoroso processo de descentralização administrativa.

O que chama atenção é o fato de que, ao mesmo tempo em que o País se depara com um recrudescimento dos problemas sociais, também pratica um processo de reforma do papel do Estado, onde a atual realidade aponta a descentralização de funções sociais tais como: saúde, habitação, saneamento, educação e assistência social. Assim, dada a relevância de um contexto de exclusão social, de descentralização administrativa dos programas sociais e de transformação da base produtiva nos moldes da produção flexível, esta reflexão tem como foco a compreensão desses movimentos. Para tanto, a seguir, fazem-se algumas observações com referência ao perfil da atividade produtiva, à dimensão da exclusão social e à demanda por políticas sociais, para concluir com orientações de recortes de políticas sociais nas regiões dos Conselhos.

### **3 O perfil da atividade econômica nos Coredes do Rio Grande do Sul**

Com a finalidade de promover uma maior e melhor integração entre as regiões do Estado, o Governo Estadual, em 17.10.94, por meio da Lei nº 10.283, criou os Conselhos Regionais de Desenvolvimento, que, posteriormente,

foram regulamentados pelo Decreto nº 35.764, de 28.12.94. Os Coredes servem como fórum de proposição, discussão e decisões sobre políticas e ações a serem implementadas visando promover o desenvolvimento socioeconômico entre os municípios componentes.

Em essência, a proposta dos Conselhos é amearhar condições para alcançar um desenvolvimento regional de forma harmônica, permanente e sustentável. Assim, sua missão é proporcionar a integração dos recursos em suas diferentes formas e espécies; obter a racionalização das ações do Governo Estadual na região; promover uma distribuição equitativa da riqueza produzida; estimular a permanência do indivíduo em sua região; e formular ações de preservação e recuperação do meio ambiente local. Desse modo, a proposta é a de que exista, de fato e de direito, uma cooperação entre os Conselhos Regionais e o Sistema Estadual de Planejamento para que, de maneira articulada, possam atender, de forma ágil e consistente, aos interesses políticos, econômicos e sociais em níveis local, regional e estadual.

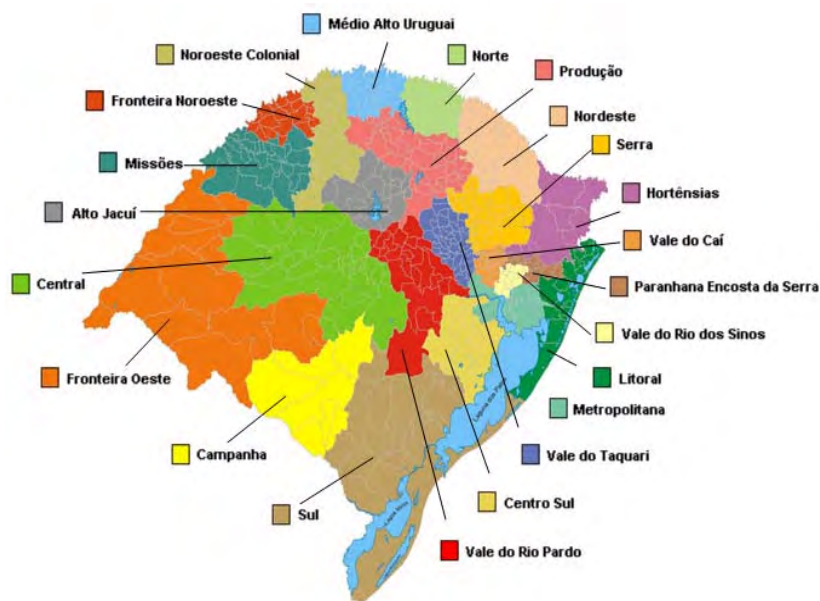
Os Conselhos são em número de 22<sup>2</sup>, e, como não poderia deixar de ser, em suas respectivas composições, a partir da reunião de diversos municípios, existem algumas diferenças que, de uma maneira ou de outra, acabam por caracterizar situações envolvendo desigualdades econômicas e sociais no âmbito do próprio Corede. Em algumas situações dentro de um mesmo Conselho, é possível detectar dois ou mais municípios que se qualificam como o centro de geração de riqueza da região, enquanto o restante, via de regra uma quantidade significativa, acaba retratando a parte pouco produtiva e, portanto o *locus* de referência dos problemas econômicos e sociais da região. É importante destacar que essa situação pode ser vista como uma reprodução daquilo que ocorre quando se compara, sob essa mesma perspectiva, o País com suas unidades federativas. Ou seja, alguns poucos estados são os principais responsáveis pela geração da maior parte da riqueza nacional, enquanto outros muitos são, dentre outras

---

<sup>2</sup> Ao longo do ano de 2004 houve revisão da composição dos Conselhos e seu número passou a ser de 24. Para conhecimento da lista que mostra a composição de cada Conselho, ver [www.sebrae.com.br](http://www.sebrae.com.br).



coisas, unidades geradoras das diversas expressões que conformam a questão social brasileira. As informações contidas na Figura 1 mostram como os Coredes estão localizados regionalmente no Rio Grande do Sul.



FONTE: [www.sebrae.com.br](http://www.sebrae.com.br)

Figura 1 – Localização dos Coredes do Rio Grande do Sul

Para uma melhor compreensão do significado quantitativo do comentário anterior, é fundamental ter-se uma idéia da dimensão dessas diferenças entre localidades, que, por sua natureza produtiva, se auto-sustentam, enquanto outras ficam na dependência de transferências locais, regionais e nacional. A dimensão das diferenças deve ser entendida a partir do volume das demandas sociais e das condições dos recursos para o seu pronto atendimento; portanto, parte-se da premissa de que, quanto maior a taxa de urbanização, tanto mais diversificada e mais ampla serão as demandas sociais e, por conseguinte, maior o montante de recursos necessários para o seu atendimento. Nessa perspectiva, a

forma como a população se distribui nos respectivos Conselhos possibilita uma noção do provável volume de demandas sociais (Tabela 1).

**Tabela 1** – Participação da população urbana e da rural na população total dos Coredes do Rio Grande do Sul, 2002 (%)

Coredes	População		
	Urbana	Rural	Total
Alto Jacuí	75,5	24,5	100,0
Campanha	76,8	23,2	100,0
Central	78,4	21,6	100,0
Centro-Sul	71,9	28,1	100,0
Fronteira Noroeste	63,1	36,9	100,0
Fronteira Oeste	90,1	9,9	100,0
Hortênsias	76,9	23,1	100,0
Litoral	78,0	22,0	100,0
Médio Alto Uruguai	46,0	54,0	100,0
Metropolitano Delta do Jacuí	95,8	4,2	100,0
Missões	65,5	34,5	100,0
Nordeste	66,8	33,2	100,0
Noroeste Colonial	64,3	35,7	100,0
Norte	67,1	32,9	100,0
Paranhana-Encosta da Serra	87,4	12,6	100,0
Produção	78,6	21,4	100,0
Serra	83,9	16,1	100,0
Sul	83,3	16,7	100,0
Vale do Caí	72,1	27,9	100,0
Vale do Rio dos Sinos	98,0	2,0	100,0
Vale do Rio Pardo	59,9	40,1	100,0
Vale do Taquari	66,9	33,1	100,0
Rio Grande do Sul	82,72	17,28	100,0

FONTE (dados brutos): [www.fee.rs.gov.br](http://www.fee.rs.gov.br)

A partir das informações contidas nas Tabelas 2 e 3 e no Quadro 2, é possível fazerem-se algumas observações a respeito da composição estrutural da base produtiva do Rio Grande do Sul e de suas regiões produtivas, a partir dos Coredes. As informações constantes na Tabela 1 permitem concluir alguns indicativos: primeiro, o Rio Grande do Sul como um todo é urbano, pois, do total de sua população, 82,72% se encontram no perímetro urbano e 17,28% se situam no rural; segundo, em sua grande maioria, os Conselhos Regionais

expressam a mesma situação, sendo que os Conselhos Fronteira Oeste, Metropolitano Delta do Jacuí, Paranhana – Encosta da Serra, Vale dos Sinos, Serra e Sul ostentam percentuais de urbanização superiores ao do Estado do RS; e, terceiro, são poucos os Conselhos que detêm um considerável percentual de sua população no perímetro rural.

**Tabela 2** – Composição da estrutura produtiva, segundo setores de atividade dos Coredes do Rio Grande do Sul, 2001 (%)

Coredes	Setores			Total
	Agricultura	Indústria	Serviços	
Alto Jacuí	35,27	14,11	50,62	100,0
Noroeste Colonial	32,57	14,89	52,54	100,0
Campanha	26,50	18,58	54,92	100,0
Norte	25,25	24,55	50,20	100,0
Central	28,06	10,85	61,09	100,0
Paranhana – Encosta da Serra	5,75	57,33	36,91	100,0
Centro Sul	22,07	27,86	50,08	100,0
Produção	25,75	25,62	48,63	100,0
Fronteira Noroeste	25,48	32,99	41,53	100,0
Metropolitano Delta do Jacuí	0,73	44,28	54,99	100,0
Fronteira Oeste	34,02	11,45	54,53	100,0
Serra	11,39	54,20	34,41	100,0
Hortênsias	15,92	26,30	57,78	100,0
Sul	14,18	36,03	49,80	100,0
Litoral	15,64	10,48	73,88	100,0
Vale do Caí	13,72	48,02	38,26	100,0
Médio Alto Uruguai	45,72	2,80	51,49	100,0
Vale do Rio dos Sinos	0,29	62,54	37,17	100,0
Missões	36,72	8,62	54,66	100,0
Vale do Rio Pardo	18,97	47,89	33,14	100,0
Nordeste	44,31	8,03	47,66	100,0
Vale do Taquari	17,24	47,81	34,95	100,0
Rio Grande do Sul	14,00	39,97	46,02	100,0

FONTE (dados brutos): [www.fee.rs.gov.br](http://www.fee.rs.gov.br)

NOTA: A composição do PIB municipal foi obtida a partir da soma dos respectivos produtos setoriais dos municípios respeitando a divisão por Conselhos.

Essa constatação serve para evidenciar que a demanda social, em suas diferentes espécies, é consideravelmente

grande e, provavelmente, aí se localiza o principal problema e até mesmo uma das razões da existência dos Conselhos. Por outro lado, para que essa observação se sustente, é necessário confrontar a demanda social com o nível de geração de riqueza regional.

Na Tabela 2, detecta-se o setor responsável pela geração de riqueza em cada Corede. Num primeiro plano, tem-se a importância do setor serviços na economia do Estado como um todo, que chegou, em 2001, a representar 46,02% do PIB estadual; em seguida, vem a produção industrial, com 39,97%; e, por último, a produção agrícola, com 14%.

Essa performance vista de uma perspectiva quantitativa, reproduz-se na maior parte dos Coredes gaúchos, pois 16 deles detêm como principal setor produtivo o de serviços, enquanto somente seis têm como referência produtiva o setor industrial. Essa observação permite inferir que a base produtiva estadual pode estar projetando uma alteração em sua tradicional estrutura produtiva, que, historicamente, caracterizou-se por uma vocação agrícola, depois iniciou uma escalada para a consolidação da produção industrial e, por fim, estaria voltando-se para uma supremacia de serviços<sup>3</sup>.

De qualquer forma, a partir da composição do PIB nos respectivos núcleos regionais, é importante destacar que a relevância do setor serviços no tecido produtivo do Rio Grande do Sul e dos Conselhos Regionais não difere do que vem ocorrendo em nível nacional e internacional, pelo menos desde o advento da terceira onda de transformação produtiva. Em realidade, a inserção de novas tecnologias e de novas técnicas de gestão do processo de trabalho tem sido a ferramenta que, ao proporcionar significativos ganhos de produtividade ao setor industrial, libera grandes contingentes de trabalhadores que buscam no setor serviços as alternativas de remuneração para sua manutenção e para sua reprodução.

Portanto, compreende-se que a composição da estrutura produtiva gaúcha não se trate de uma peculiaridade local, ou mesmo de um fato isolado, mas, sim, de uma tendência que se expressa em nível nacional e internacional. Por outro lado,

<sup>3</sup> Este texto não tem como preocupação confirmar a orientação dos principais setores que respondem pela liderança da atividade produtiva no estado gaúcho ou mesmo no conjunto dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento.

cumprir chamar atenção para as diferentes expressões de problemas sociais resultantes desse redirecionamento produtivo, o que será objeto de reflexão na seção seguinte.

Ainda tendo como referência a geração de riqueza a partir da vocação setorial do respectivo Corede, tem-se, a partir das informações contidas na Tabela 3, o *ranking* dos Coredes e a ordem de importância dos setores produtivos. Essas informações apontam a significativa importância dos Conselhos Metropolitanos Delta do Jacuí, Vale do Rio dos Sinos e Serra, que, juntos, respondem por quase 50% da produção total do RS. Também é perceptível a importância dos Coredes cujo principal setor produtivo é o industrial, pois, quando reunidos, respondem por cerca de um terço da produção estadual.

**Tabela 3** – *Ranking* dos Coredes, segundo o PIB e a ordem de importância dos setores produtivos no total do Rio Grande do Sul, 2001 (R\$ 1,00 correntes)

Colocação	Coredes	PIB <sup>a</sup>	Ordem de importância		
			1	2	3
01	Metropolitano Delta do Jacuí	18.708.694.207	<b>S</b>	<b>I</b>	<b>A</b>
02	Vale do Rio dos Sinos	16.218.164.336	<b>I</b>	<b>S</b>	<b>A</b>
03	Serra	10.016.819.402	<b>I</b>	<b>S</b>	<b>A</b>
04	Sul	5.564.637.021	<b>S</b>	<b>I</b>	<b>A</b>
05	Vale do Rio Pardo	4.510.119.254	<b>I</b>	<b>S</b>	<b>A</b>
06	Produção	3.963.357.935	<b>S</b>	<b>A</b>	<b>I</b>
07	Central	3.614.388.470	<b>S</b>	<b>A</b>	<b>I</b>
08	Vale do Taquari	3.577.918.272	<b>I</b>	<b>S</b>	<b>A</b>
09	Fronteira Oeste	3.436.965.361	<b>S</b>	<b>A</b>	<b>I</b>
10	Noroeste Colonial	2.399.829.704	<b>S</b>	<b>A</b>	<b>I</b>
11	Missões	1.742.161.483	<b>S</b>	<b>A</b>	<b>I</b>
12	Norte	1.657.777.540	<b>S</b>	<b>A</b>	<b>I</b>
13	Fronteira Noroeste	1.649.760.468	<b>S</b>	<b>I</b>	<b>A</b>
14	Alto Jacuí	1.644.532.692	<b>S</b>	<b>A</b>	<b>I</b>
15	Vale do Caí	1.547.135.568	<b>I</b>	<b>S</b>	<b>A</b>
16	Centro-Sul	1.540.611.885	<b>S</b>	<b>I</b>	<b>A</b>
17	Litoral	1.529.093.407	<b>S</b>	<b>A</b>	<b>I</b>
18	Paranhana-Encosta da Serra	1.406.666.860	<b>I</b>	<b>S</b>	<b>A</b>
19	Campanha	1.327.780.473	<b>S</b>	<b>A</b>	<b>I</b>
20	Nordeste	1.307.937.977	<b>S</b>	<b>A</b>	<b>I</b>
21	Médio Alto Uruguai	1.177.613.416	<b>S</b>	<b>A</b>	<b>I</b>
22	Hortênsias	834.238.594	<b>S</b>	<b>I</b>	<b>A</b>
Rio Grande do Sul		90.130.674.733	<b>S</b>	<b>I</b>	<b>A</b>

FONTE (dados brutos): [www.fee.rs.gov.br](http://www.fee.rs.gov.br)

OBS.: Para a leitura da ordem de importância setorial, considerar **A** igual a agricultura, **I** igual a indústria e **S** igual a serviços.

NOTA: <sup>a</sup> O PIB regional foi obtido a partir da soma do produto setorial dos municípios respeitando a divisão por Conselhos.

A partir das informações constantes no Quadro 2 é possível construir uma classificação que sintetize a distribuição da geração de riqueza a partir dos Conselhos Regionais. Através dessa classificação, constata-se que 11 Conselhos ostentam uma importância SAI (serviços, agricultura e indústria) e, praticamente todos apresentam a maior parte da sua população no perímetro urbano, o que implica a necessidade de atendimento de alta demanda social. Outro conjunto de Conselhos classifica-se como ISA (indústria, serviços e agricultura), estando sua população, na sua quase totalidade, no perímetro urbano, portanto, com grande demanda de serviços sociais. A diferença do conjunto SAI para o ISA é que este último, ao ter uma referência industrial, gera um valor agregado que lhe proporciona maiores montantes de recursos, o que, teoricamente, financiaria a demanda social. Por fim, tem-se o conjunto de Conselhos classificados como SIA (serviços, indústria e agricultura), que também possuem significativo contingente populacional urbano e têm na indústria a geração de valor agregado, ainda que não seja o setor de referência.

**Quadro 2** – Síntese dos Coredes do Rio Grande do Sul segundo a ordem de importância, 2001

Ordem de importância	Quantidade	Coredes
SAI	11	Alto Jacuí, Noroeste Colonial, Campanha, Norte, Central, Produção, Fronteira Oeste, Litoral, Médio Alto Uruguai, Missões e Nordeste.
ISA	06	Paranhana-Encosta da Serra, Serra, Caí, Vale do Rio dos Sinos, Vale do Rio Pardo e Vale do Taquari.
SIA	05	Centro Sul, Fronteira Noroeste, Metropolitano Delta do Jacuí, Hortênsias e Sul.

FONTE: Tabela 3.

Cumprido destacar que a localização domiciliar da população conjugada com a ordem de importância setorial, anteriormente comentadas, ganha relevância para os objetivos desta reflexão quando se levam em consideração o volume de de-

mandas sociais e o contexto de exclusão social em suas diferentes expressões.

#### **4 A dimensão da exclusão e a demanda por políticas sociais**

O conjunto da literatura nacional e internacional nas áreas das Ciências Políticas, Sociais e Econômicas, no período recente, tem sido bastante pródiga na criação de metodologias e indicadores de mensuração do grau de exclusão social. Esses dados confirmam, tanto nos países desenvolvidos como nos países em desenvolvimento, a proliferação da exclusão social em suas diferentes expressões, conforme foi referido na primeira seção deste texto. No Brasil, os principais órgãos governamentais que têm desenvolvido estudos e pesquisas buscando explicações ou quantificação da questão são, dentre outros, a Fundação IBGE, o Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas, a Fundação Getúlio Vargas e, em nível do RS, a Fundação de Economia e Estatística. Todos esses órgãos têm contribuído sobremaneira para a compreensão da realidade nacional, e suas estatísticas têm apontado as dimensões dos problemas sociais.

Recentemente, uma equipe de pesquisadores da UNICAMP, USP, UNIP e PUCSP liderados, por Pochmann e Amorim (2003), trouxe a público o *Atlas da exclusão social no Brasil*. Trata-se de um conjunto de indicadores que tem o mérito de servir como ferramenta de análise e discussão no contexto do debate sobre a exclusão social no Brasil. Esses indicadores são transformados em índices por meio da fórmula usada pela Organização das Nações Unidas (ONU/PNUD) para calcular o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). O processo de pesquisa do *Atlas* permitiu, dentre outros, a apuração do Índice de Exclusão Social para cada um dos 5.507 municípios brasileiros, tendo como referência o ano de 2000. Para uma leitura interpretativa dos resultados, é preciso considerar que: (a) o índice varia de zero a um; e, (b) piores condições de vida correspondem a valores próximos de zero, enquanto as melhores situações sociais estão próximas da unidade.

A relevância desses índices está no fato de permitirem uma leitura localizada dos problemas e, a partir das caracte-

rísticas regionais, indicarem recortes de políticas sociais que possam encaminhar soluções e alternativas para os sujeitos inseridos no contexto da exclusão social. É exatamente nessa perspectiva que, para uma avaliação da exclusão social nos Coredes do Rio Grande do Sul, do conjunto de índices calculados pelo *Atlas da exclusão social no Brasil*, destacam-se cinco, entendidos como principais e com condições de viabilizar uma análise. Ressalta-se que as observações estão temporalmente referidas ao ano de 2000, em razão da apuração das informações estatísticas existentes. Antes de iniciar a análise sobre o comportamento dos índices de pobreza, emprego, desigualdade, escolaridade e exclusão para os Coredes, cumpre dizer que os dados referentes ao RS e ao Brasil devem ser vistos como pontos de referência para comparar a situação dos Coredes.

As informações contidas na Tabela 4 possibilitam visualizar o comportamento dos referidos índices para os Coredes do Rio Grande do Sul, para o próprio Estado como um todo e para o Brasil. Num primeiro plano, chama atenção o fato de que, em todos os índices, o Estado em seu conjunto apresenta melhor situação social do que o País, não significando a inexistência de dificuldades, mas, sim, que os problemas sociais nacionais se reproduzem em nível estadual com menor intensidade. A pior situação social está evidenciada no indicador de desigualdade: enquanto para o Brasil ele é de 0,24, no Rio Grande do Sul situa-se em 0,28. Isso ratifica o que a literatura econômica e social tem reiteradamente referido a respeito da histórica desigualdade social existente no País e nas suas unidades federadas. Em tempos de modernidade tecnológica, que no País se processa por meio de uma vigorosa reestruturação produtiva, um outro índice que chama atenção é o de escolaridade. Para o Rio Grande do Sul, ele é igual a 0,57, e para o Brasil, 0,45. Ambas as situações, embora com certa vantagem para o RS, são preocupantes, pois, sendo a qualificação profissional um dos principais requisitos dos novos processos de gestão do trabalho, esta exige índices de escolaridade em níveis muitos mais elevados. Ou seja, não se pode afirmar que são boas as condições de escolaridade no País ou mesmo no Estado, uma vez que não atendem aos requisitos necessários às novas determinações definidas pela



matriz produtiva que se encontra em franco processo de inovação tecnológica.

No que se refere ao comportamento dos respectivos indicadores para os Coredes, alguns destaques são importantes. Porém, antes de iniciar esses destaques, é relevante ter-se em mente de que esses indicadores são sinalizadores de fundamental importância para os formuladores e gestores de políticas sociais públicas ou mesmo privadas.

No quesito pobreza, mal histórico da sociedade brasileira, os Coredes Encosta da Serra, Metropolitano Delta do Jacuí, Serra, Hortênsias, Vale do Caí, Vale do Rio dos Sinos e Vale do Taquari apresentam indicadores que sinalizam boas condições. Isto é, existe pobreza nessas regiões, todavia em proporções menores do que em outras, e, portanto, seus níveis são plenamente administráveis até mesmo, em algumas situações, com soluções locais. Em situação inversa, encontram-se os Conselhos Médio Alto Uruguai, Campanha, Fronteira Oeste, Missões, Vale do Rio Pardo, Sul, Nordeste, Central, Centro Sul e Fronteira Noroeste, que apresentam índices que podem ser interpretados num intervalo de médias a inadequadas condições, necessitando, portanto, de programas que busquem soluções para muito além dos recursos locais.

A análise do índice de emprego formal deve ser interpretada considerando-se os determinantes e, já em algumas localidades, os resultados da reestruturação produtiva de base tecnológica ora em curso em nível tanto nacional como regional. Como os seus determinantes levam à melhoria da produtividade, via inovações tecnológicas e uso de mão-de-obra qualificada, logo, um dos primeiros resultados perceptíveis é o desemprego de longo prazo<sup>4</sup>. Assim, por essa e por outras razões, os índices de emprego formal dos Coredes expressam uma realidade crítica. Em linhas gerais, nenhum Corede apresenta condições favoráveis. Somente o Fronteira Noroeste tem um índice próximo do que poderia ser considerado como de médias condições. As piores condições estão localizadas nos Coredes Médio Alto Uruguai, Missões, Centro-Sul, Alto

---

<sup>4</sup> Para uma melhor compreensão e um maior aprofundamento do significado conceitual de desemprego estrutural, aqui chamado de desemprego de longo prazo, ver Antunes (1999) e Pochmann (1999).

Jacuí, Central, Fronteira Oeste, Noroeste Colonial, Campanha, Sul e Litoral. Chama-se atenção para as sinalizações desse índice, pois as dificuldades e os problemas impõem a necessidade de vigorosos programas sociais, que dependem de esforços municipais, estaduais e, principalmente, nacional.

**Tabela 5** – Indicadores de exclusão social nos Coredes do Rio Grande do Sul e no Brasil, 2000

Coredes	Indicadores				
	Pobreza	Emprego	Desigualdade	Escolaridade	Exclusão
Alto Jacuí	0,67	0,13	0,16	0,58	0,55
Noroeste Colonial	0,60	0,14	0,12	0,55	0,53
Campanha	0,58	0,14	0,16	0,60	0,54
Norte	0,70	0,18	0,15	0,58	0,57
Central	0,63	0,14	0,19	0,62	0,56
Encosta da Serra	0,73	0,31	0,11	0,54	0,58
Centro – Sul	0,63	0,12	0,10	0,49	0,52
Produção	0,69	0,18	0,17	0,61	0,57
Fronteira Noroeste	0,65	0,49	0,11	0,59	0,55
Metropolitano Delta Jacuí	0,79	0,34	0,41	0,79	0,67
Fronteira Oeste	0,58	0,14	0,14	0,60	0,53
Serra	0,85	0,31	0,27	0,66	0,65
Hortênsias	0,72	0,24	0,14	0,56	0,57
Sul	0,61	0,15	0,15	0,58	0,55
Litoral	0,66	0,16	0,13	0,54	0,54
Vale do Caí	0,75	0,25	0,13	0,58	0,59
Médio Alto Uruguai	0,53	0,08	0,08	0,46	0,48
Vale do Rio dos Sinos	0,78	0,26	0,19	0,65	0,60
Missões	0,54	0,11	0,11	0,54	0,51
Vale do Rio Pardo	0,61	0,15	0,11	0,53	0,53
Nordeste	0,61	0,15	0,13	0,53	0,53
Vale do Taquari	0,73	0,24	0,13	0,56	0,58
Rio Grande do Sul	0,85	0,72	0,28	0,57	0,71
Brasil	0,60	0,52	0,24	0,45	0,52

FONTE: POCHMANN, Márcio e AMORIN, Ricardo (Orgs.). *Atlas da exclusão social no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2003.

NOTA: Média aritmética ponderada pela população.

Quanto ao índice de desigualdade os Coredes retratam o mesmo comportamento verificado no Estado e no Brasil, anteriormente comentados. Em realidade, o ponto central para a compreensão da desigualdade está fortemente localizado no histórico problema de concentração de renda existente no País como um todo. Do conjunto dos Conselhos, tem-se a pior condição no Corede Médio Alto Uruguai, com um índice de

0,08, e a melhor no Corede Metropolitano Delta do Jacuí com índice de 0,41. Portanto, mais do que nunca, a desigualdade apresenta-se tanto no contexto regional, como nos contextos estadual e nacional.

No concernente ao quesito escolaridade, comparativamente ao País, a situação dos Coredes pode ser interpretada num intervalo de médias com boas condições, com os seguintes extremos: Médio Alto Uruguai com índice de 0,46 e Metropolitano Delta do Jacuí com 0,79. Mais do que o intervalo de determinação desses índices, o que deve ser objeto de avaliação é o conteúdo qualificativo dessa escolaridade, tanto na perspectiva dos atuais níveis de emprego formal, quanto na ótica dos requisitos de qualificação da força de trabalho, exigidos pelos processos de inovação tecnológica em curso no Brasil.

Por fim, o indicador de exclusão social mostra que o Estado do Rio Grande do Sul e os Coredes estão em melhores condições que o País. Ou seja, existe exclusão social em expressões e dimensões preocupantes; no entanto, os esforços para encaminhar soluções também englobam um rol de ações para muito além das iniciativas locais, regionais e estaduais, pois são decisões que requerem a interação de programas sociais definidos no âmbito das políticas macroeconômicas, que decidem a origem e o destino dos recursos necessários para o financiamento dos investimentos sociais.

## 5 Conclusão

A exclusão social é uma realidade que vem proliferando quantitativa e qualitativamente. Quantitativamente no sentido de que as estatísticas de conceituados organismos nacionais e internacionais têm demonstrado uma tendência crescente que preocupa. No que se refere ao aspecto qualitativo este se revela com novas expressões, que, via de regra, se originam no desemprego de longa duração, resultante da reestruturação produtiva em curso no Brasil.

A dinâmica produtiva do Rio Grande do Sul apresenta um perfil que se caracteriza por algumas peculiaridades, tais como: o Estado tem sua população, na maior parte, localizada no perímetro urbano; essa mesma distribuição se repro-

duz na maioria dos Coredes; daí emana um potente volume de demandas sociais; a base produtiva do Estado e da maioria dos Coredes tem como referência o setor serviços; os Coredes que têm como principal referência produtiva a atividade industrial apresentam melhores condições econômicas e sociais.

A dimensão da exclusão social no Estado, em alguns dos indicadores selecionados, retrata o contexto nacional. Quando se observa pela perspectiva dos Conselhos, detecta-se a existência de condições desfavoráveis, condições médias e condições favoráveis. É perceptível a relação direta entre as variáveis taxa de urbanização e referência produtiva setorial, pois, quanto mais elevada for a urbanização, tanto maior será a demanda por serviços sociais, e, dependendo da referência produtiva, definem-se as condições para o financiamento do atendimento dessas demandas.

Por fim, destaca-se, principalmente para os formuladores de políticas públicas, bem como para os gestores dessas políticas, a importância, primeiro, de definir o atendimento de demandas sociais a partir das condições sinalizadas pelos respectivos índices; e, segundo, atentar para a relação entre a taxa de urbanização e a referência produtiva da localidade, para definir a distribuição dos recursos para o financiamento das demandas sociais.

## 6 Referências

- ANTUNES, Ricardo. *Os sentidos do trabalho*: Ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho. São Paulo: Bomtempo, 1999.
- ARRETCHE, Marta. *Estado Federativo e políticas sociais*: determinantes da descentralização. Rio de Janeiro: Revan, 2000.
- CAMPOS, André et al. (Org.) *Atlas da exclusão social no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2003. v. 2: Dinâmica e manifestação territorial.
- DORNELLES, Aline E.; REIS, Carlos N. Exclusão social: velhos e novos pontos de uma agenda permanente. In: *América Latina: crescimento no comércio mundial e exclusão social*. Porto Alegre: Dacasa Palmarinca, 2001
- DUPAS, Gilberto. *Economia global e exclusão social*: pobreza, emprego, estado e o futuro do capitalismo. São Paulo: Paz e Terra, 1999.
- FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA. Núcleo de Contabilidade Social. Disponível em: <<http://www.fee.tche.br>>. Acesso em: 25 ago. 2003.

HERPICH, Marta. *Aspectos da acumulação capitalista e políticas sociais: a implementação da política de assistência social em Caxias do Sul*. Dissertação (Mestrado em Serviço Social) – Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2001.

POCHMANN, Márcio. *O trabalho sob fogo cruzado: exclusão, desemprego e precarização no final do século*. São Paulo: Contexto, 1999.

POCHMANN, Márcio; AMORIN, Ricardo (Orgs.). *Atlas da exclusão social no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2003.

REIS, Carlos Nelson dos. A relação Estado sociedade: o desmonte das instituições públicas e a exclusão social. *Análise*, Porto Alegre: EDIPUCRS, v, 8, n, 2, p. 79-93, 1997.

REIS, Carlos Nelson dos; SÁ, Jaqueline P. N.; TARRAGÔ, Ramiro P. S. Exclusão social e atividade produtiva: a dinâmica socioeconômica do Corede Noroeste Colonial do Rio Grande do Sul. In: *Anais do Colóquio Internacional de Políticas Públicas, Pobreza e Exclusão Social*. Ijuí: Ed. Unijuí, 2003.

RODGER, Gerry. *Overcoming exclusion: livelihood and rights in economics and social development*. Geneve: OIT, Aug. 1994. (Mimeo).

SANDRONI, Paulo. *Dicionário de economia*. 6. ed. São Paulo: Best Seller, 1999.