

Artigos

RS 2030 - Uma Agenda de Desenvolvimento Territorial a procura de um Planejamento Nacional



RS 2030 - A Territorial Development Agenda looking for a National Planning

Álvaro Pontes de Magalhães Jr. <alvaromagalhaes63@gmail.com>

Especialista em Políticas Públicas em Gestão Governamental. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Brasília, Brasil.

Recebido 13-abr-16 **Aceito** 27-mai-16

Resumo O artigo descreve a elaboração e resume os conteúdos da série de estudos RS 2030 – Uma Agenda de Desenvolvimento Territorial. Em três volumes, os estudos apresentam análises de situação do território gaúcho em 2014, descrição de dinâmicas territoriais recentes, tendências econômicas e demográficas e um cenário de futuro com tendências, incertezas e diretrizes para uma agenda de desenvolvimento regional. O artigo aborda também algumas questões e desafios para o aperfeiçoamento do planejamento público nacional no Brasil, em especial para a dimensão territorial e integração federativa.

Palavras-chave planejamento territorial, Rio Grande do Sul, estudo prospectivo, planejamento público.

Abstract *The article describes the development and summarizes the content of the series of studies RS 2030 – A Territorial Development Agenda. In three volumes, the studies present situation analysis of Rio Grande do Sul territory in 2014, recent territorial dynamics description, economic and demographic trends and future scenarios with trends, uncertainties and guidelines for regional development agenda. The article also discusses some issues and challenges for the improvement of national public planning in Brazil, particularly the territorial dimension and federative integration.*

Key-words *territorial planning, Rio Grande do Sul, prospective study, public planning.*

Introdução

É necessário registrar inicialmente uma relativa fragilidade institucional para a realização do planejamento público no Brasil como elemento de contexto para a realização do RS 2030 – Agenda de Desenvolvimento Territorial. O artigo 174 da Constituição Federal de 1988 dispõe que “como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.” Já no artigo 21 está disposto que compete à União: “IX - elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social”. Porém, os instrumentos regulamentados até o presente – além de planos setoriais e alguns regionais – são apenas de ordem orçamentária (em especial o encadeamento PPA-LDO-PLOA), encontrados no artigo 165, com destaque para o Plano Plurianual (PPA), que com vigência de quatro anos, tem como função estabelecer de forma regionalizada as diretrizes, objetivos e metas de médio prazo da administração pública. Essa estrutura orçamentária foi replicada na legislação estadual e municipal.

Apesar desses dispositivos constitucionais, o Brasil rompeu nos anos 1990 com uma tradição desenvolvimentista expressa em planos de desenvolvimento de caráter global, que buscavam transformações estruturais, em especial no campo econômico: inverte-se a supremacia do planejamento sobre a gestão (CARDOSO, 2015). O planejamento público passa a ser formulado subordinado aos ciclos de gestão de políticas públicas, fragmentados nas diversas áreas ou setores de atuação e órgãos das administrações públicas dos três níveis da federação, que são expressas nas peças orçamentárias em metas relacionadas aos limites de financiamento existentes em cada momento, com horizonte máximo de quatro anos. Não há uma vinculação a um planejamento global de caráter estratégico, que partisse de uma análise da situação do país no contexto mundial, nas diversas dimensões requeridas à elaboração de diretrizes e objetivos nacionais e que pudesse ser referência aos planejamentos setoriais, regionais e dos orçamentos federal, estaduais e municipais.

A dimensão territorial, foco do RS 2030, é uma dimensão necessária para a percepção de problemas a serem abordados pelos planejamentos públicos, já que trata das dinâmicas relativas à evolução econômica e social em diversas regiões e escalas e às necessárias relações com o meio físico e diretrizes ou condicionantes de sustentabilidade ambiental. Os PPAs e orçamentos anuais têm o mérito de resumir a programação dos governos e de seus órgãos, nas diversas áreas de políticas públicas, indicando a programação de investimentos, com uma introdução de caráter geral sobre as principais estratégias da gestão que se inicia. Porém, os ciclos das políticas públicas, da formulação à avaliação, passando pelos arranjos institucionais (federativos, com a sociedade civil e a iniciativa privada) são construídos a partir da Constituição Federal de maneira fragmentada e sem um planejamento

nacional estratégico, que deveria ser construído a partir da visão de múltiplos atores sociais e que servisse de referência e orientação para os entes federados.

Sem instrumentos de planejamento de longo prazo e de caráter nacional, os espaços de participação e integração entre os atores, sejam estatais ou não governamentais, são igualmente fragmentados e por vezes quase inexistentes, como é o caso das grandes obras de infraestrutura. Essa lacuna é elemento de tensão nas relações federativas, pois não há instrumentos capazes de integrar os planejamentos federal, estadual e municipal, ficando os arranjos institucionais de cooperação ou coordenação federativos por conta de cada área ou setor de política pública, como por exemplo os Sistemas Nacionais, como na área da Saúde, Assistência Social, entre outros, que têm os orçamentos públicos como fontes de financiamento, porém sem uma integração das políticas e sem uma perspectiva territorial de nosso futuro.

Cabe ressaltar os esforços para conferir caráter estratégico às peças orçamentárias pelas áreas de planejamento federal, estadual e municipais, em especial aos PPAs, tanto no estabelecimento de metodologias adequadas como no desenvolvimento de conteúdos para a formulação de cenários, com apresentação de análises de situação e cenários que dão base a diretrizes estratégicas e aos programas. Também deve-se destacar a existência de estudos prospectivos realizados por iniciativas do executivo federal, tais como os projetos Brasil em Três Tempos e o Brasil 2022, elaborados no âmbito da Presidência da República, ou o Estudo da Dimensão Territorial para o Planejamento, além dos diversos planos setoriais elaborados recentemente. Porém, estes esforços não suprem as lacunas indicadas anteriormente.

A Constituição Estadual do Rio Grande do Sul, de 1989, seguiu a organização dos instrumentos orçamentários da Constituição Federal, e agregou um instrumento de ordem mais geral do que o PPA estadual, disposto no § 2º do artigo 149: “o plano plurianual será elaborado em consonância com o plano global de desenvolvimento econômico e social do Estado, podendo ser revisto quando necessário.” Infelizmente, tal Plano não foi regulamentado e, em consequência, formulado, mas aponta uma necessidade ainda atual. Cabe destacar que a inovação realizada pela Constituição do Estado do Rio Grande do Sul em relação à Federal não é única, como demonstra o caso do Estado de Minas Gerais, que implantou o encadeamento entre o denominado Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado – PMDI com as peças orçamentárias.

Estudos prospectivos realizados desde 1998 por iniciativa da Secretaria de Planejamento do RS (que ao longo do tempo apresentou várias denominações) objetivaram superar essa lacuna e oferecer referências para a elaboração dos PPAs estaduais. Este foi o objetivo principal do RS 2030, realizado pela Secretaria de Planejamento, Gestão e Participação Cidadã (Seplag/RS) e pela Fundação de Economia e Estatística (FEE): seguir uma sequência de estudos prospectivos para servir de base ao planejamento público no RS e para integração federativa e regional. Entre os estudos prospectivos sobre o RS, destacam-se o RS 2010 (de 1998) e o Rumos 2015 (de 2006). Este último contém um detalhado diagnóstico regional com ênfase em questões e propostas na área de logística. A página

na internet da atual Seplan/RS, contém a memória digitalizada do planejamento público estadual, contendo rico material para pesquisa e ensino. Uma escolha metodológica para o RS 2030 foi a de não contar com a orientação de consultoria especializada, no sentido de investir na capacidade de trabalho dos técnicos da FEE e do Deplan/Seplag, além de processos de construção coletiva, tanto na elaboração de análises quanto na incipiente prática dos estudos prospectivos.

Houve também, duas iniciativas federais, no período 2011-14, que serviram de estímulo para elaboração do RS 2030. Em primeiro lugar a realização da 1ª Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional, cujas etapas estadual e da Região Sul foram coordenadas pelo Deplan/Seplag e propiciaram um ambiente raro de debates sobre diretrizes regionais do sul do país. A segunda foi a iniciativa da SPI/MPOG de estabelecer trabalhos no sentido de integração entre os PPAs dos três níveis federados e lançando a ideia da construção de Agendas de Desenvolvimento Territorial, com a intenção de indicar caminhos para a construção de um Sistema Nacional de Planejamento.

A série RS 2030 é uma resposta ao desafio lançado pelo MPOG, pois procura descrever a situação do território do RS e identificar tendências, incertezas e desafios relevantes para a constituição de uma agenda de desenvolvimento regional que possa servir de referência aos planejamentos dos órgãos federados e também ao planejamento regional desenvolvido em parceria com os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES). As duas iniciativas proporcionaram a oportunidade de momentos de trabalho técnico em conjunto e momentos com participação mais ampliada, nos quais as hipóteses formuladas eram testadas em conjunto com interessados de diversos órgãos estatais e da sociedade civil, com apoio destacado também de várias Universidades do RS, em especial do Centro de Estudos Internacionais sobre Governo - CEGOV/UFRGS.

Caracterização das Principais Dinâmicas Territoriais Recentes no RS

Os três volumes publicados em 2014 pela Fundação de Economia Estatística (FEE/SEPLAG, 2014) registram trabalhos realizados de maneira independente do ponto de vista da responsabilidade técnica das equipes da FEE e do Deplan/Seplag, sendo o terceiro um esforço de trabalho em conjunto. O primeiro volume sintetiza as dinâmicas territoriais recentes do Estado, trabalho elaborado no processo da 1ª Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional, o segundo apresenta tendências regionais sobre crescimento econômico e demografia, sendo o terceiro um trabalho que aproveita os dois primeiros e apresenta um cenário prospectivo.

A questão das desigualdades regionais no território gaúcho foi tratada em diversos trabalhos sobre a formação econômica do estado. Chega-se aos anos 1990 com a percepção de que há pelo menos três regiões distintas, como descrito no trabalho de Alonzo, Bandeira e Benetti (1994). Porém, a caracterização de uma região mais pobre e ao menos pouco dinâmica, a denominada Metade Sul, foi marcada a partir de pronunciamentos do então Presidente da República Fernando Henrique Cardoso, estudioso da formação histórica dessa região marcada pela escravidão e pela grande pro-

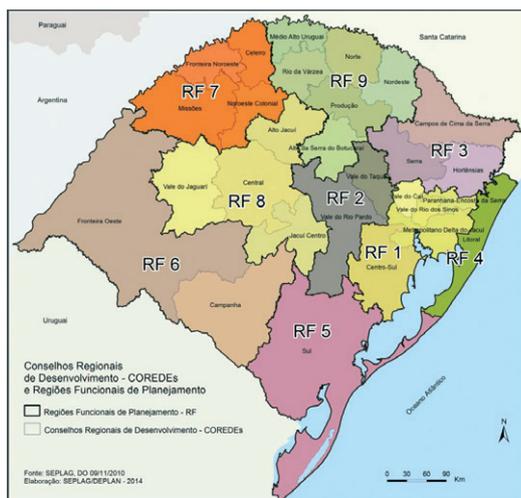
priedade. Em oposição, o “Norte” apresentaria dinamicidade derivada de fatores como a estrutura agrária de pequenas propriedades e outras contribuições dos processos de colonização e posterior urbanização e industrialização, sem a marca histórica das relações escravistas.

A mobilização para a caracterização da necessidade de tratamento prioritário para a região Sul do Estado se intensificou, em especial por estudo de um Plano para Reconversão Produtiva da região. A esta caracterização correspondeu a implementação de políticas e programas de desenvolvimento da região, com objetivos de estimular uma maior diversidade de atividades econômicas, com destaque para o Programa de Fomento à Reconversão Produtiva da Metade Sul do Estado do Rio Grande do Sul (RECONVERSUL), linha de financiamento disponibilizada entre os anos de 1996 e 2005.

Segundo este primeiro volume do RS 2030, a percepção da dinâmica territorial baseada unicamente nos movimentos macrorregionais, especialmente em função da chamada Metade Sul do Rio Grande do Sul, perdurou até o início da década de 90, quando a questão regional passou a ser tratada considerando-se um número maior de variáveis, tendo em vista uma maior eficiência da atuação do Estado para o enfrentamento de problemas relacionados com a dinâmica territorial. Nesse sentido, uma das primeiras iniciativas institucionais no sentido de construir uma estratégia de ação para o desenvolvimento regional foi a criação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDES). A estruturação dos Coredes teve origem, a partir de 1991, na aproximação entre Governo e instituições regionais, em especial as universidades, tendo sido reconhecidos legalmente, através de decreto estadual, em 1994. (FEE/SEPLAG, 2014, vol 1)

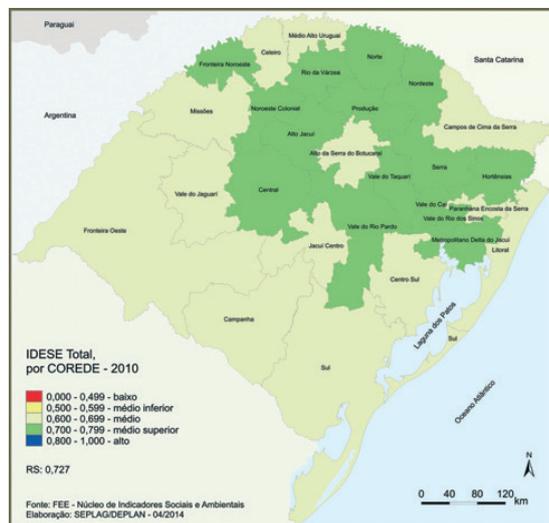
A regionalização proposta para organização dos Coredes foi e é utilizada por instrumentos de participação popular na programação orçamentária como a Consulta Popular e o Orçamento Participativo (no Governo Olívio Dutra, entre 1999 e 2002), que expressam a diretriz de equidade regional na elaboração dos programas estaduais, objetivo presente nas diferentes gestões estaduais. A partir de proposta do estudo Rumos 2015, foram criadas as Regiões Funcionais de Planejamento, nove regiões que agrupam as chamadas “regiões dos Coredes” e que servem de referência para regionalização do debate e do estabelecimento de diretrizes e metas regionalizadas dos PPAs. Essa regionalização consolidou-se como territórios de identidade, em especial para a relação de prefeituras, associações municipais, universidades e outras entidades da sociedade civil com o governo estadual e suas diversas representações regionais. Mesmo que haja múltiplas regionalizações administrativas e de referência estatística e programação federal (como as regionalizações do IBGE), os diversos agentes sabem traduzir suas demandas e ações através da regionalização “dos Coredes”. Essa regionalização está expressa na Figura 1.

Figura 1 - Regionalização das Regiões Funcionais de Planejamento e dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes) no Rio Grande do Sul — 2010



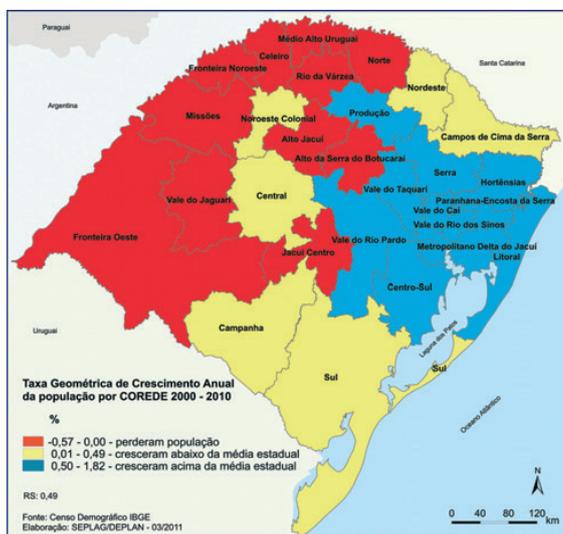
A própria regionalização que é utilizada para fins do estabelecimento de programas de redução das desigualdades regionais propiciou melhores condições para compreender as dinâmicas territoriais recentes no território, mais complexa e detalhada do que a tradicional oposição entre Metade Norte dinâmica e Metade Sul estagnada. Uma contribuição importante para esta melhor compreensão foi a análise a partir de um indicador socioeconômico síntese elaborado pela FEE com base no IDH, o IDESE, que indicou regiões menos desenvolvidas também na Metade Norte, até então considerada homoganeamente dinâmica, conforme a Figura 2.

Figura 2 - Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (Ide-se), por Conselho Regional de Desenvolvimento (Corede), no Rio Grande do Sul — 2010



Com a análise dos dados censitários de 2010, destacou-se a oposição entre regiões que perderam população no período recente (em vermelho) e aquelas que atraem essa população (em azul), conforme Figura 3. Esse movimento migratório sugere que uma dinâmica territorial relevante é a do esvaziamento das regiões próximas às fronteiras com Uruguai, Argentina e regiões mais ao norte do Estado.

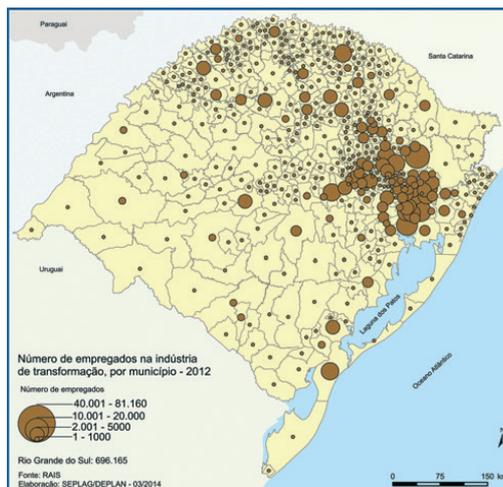
Figura 3 - Taxa Geométrica de Crescimento da População, por Conselho Regional de Desenvolvimento (Corede), no Rio Grande do Sul — 2010



As concentrações indicadas já sugerem um deslocamento populacional em direção a municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre (destaque-se que a população da capital se encontra praticamente sem crescimento), mas em especial em direção a municípios da Serra e do Norte do RS (tais como Passo Fundo e também Erechim, Santa Rosa ou Frederico Westphalen). Quando percebida a dinâmica populacional por município (apresentada no “cenário”), fica claro que o tradicional eixo de concentração econômica e populacional Porto Alegre-Caxias do Sul apresenta expansões, tanto ao norte como a noroeste, em direção a municípios especialistas na produção metalúrgica de máquinas e implementos agrícolas.

Trabalho elaborado neste período sobre concentração de empregos de média e alta tecnologia mostra estas expansões e sugere uma hipótese explicativa: a ocorrência de empregos mais atraentes nos municípios que ganharam população. E a concentração de empregos na indústria de transformação na Figura 4 ainda mostra os eixos de expansão da concentração econômica e populacional no território gaúcho, situados a oeste e sul da capital. A revitalização dos municípios de Rio Grande e da Aglomeração Urbana do Sul, em especial pela dinamização trazida pelo Polo Naval, colocou definitivamente em cheque a percepção Norte (dinâmico) x Sul (estagnado), ou melhor, deixam mais precisas as regiões menos desenvolvidas e menos dinâmicas, em especial ao longo da Faixa de Fronteira (150 km das fronteiras internacionais).

Figura 4 - Número de empregados na indústria de transformação, por município, no Rio Grande do Sul — 2012



O primeiro volume traz ainda uma análise sobre a dinâmica demográfica no território, em que são descritos aspectos centrais para a caracterização da principal tendência do cenário apresentado no terceiro volume: a hipótese da “estabilização das dinâmicas territoriais” ou do “tamanho máximo da ocupação do território”. O primeiro aspecto destacado é a queda das taxas de crescimento populacional, com queda da participação da população do RS no conjunto do país, que em 2010 representava cerca de 5,6%. Enquanto a taxa de crescimento populacional do Brasil foi de 1,17% entre os anos 2000 e 2010, a do RS foi de 0,49%, a menor entre os estados federados.

O fator preponderante deste baixo crescimento está na taxa de fecundidade. Este fato é relevante, pois se o fator preponderante fosse o saldo migratório negativo (analisado a seguir) indicaria a possibilidade de uma estagnação ou decadência regional, o que não é o caso, sustentamos com o trabalho. Assim como cai a fecundidade, a taxa de mortalidade também caiu acompanhada de um aumento da expectativa de vida, afetando diretamente a estrutura etária da população. São fenômenos que acontecem em todo território nacional, mas com maior dramaticidade na Região Sul do país, onde se encontram os mais elevados índices de longevidade e os menores de fecundidade.

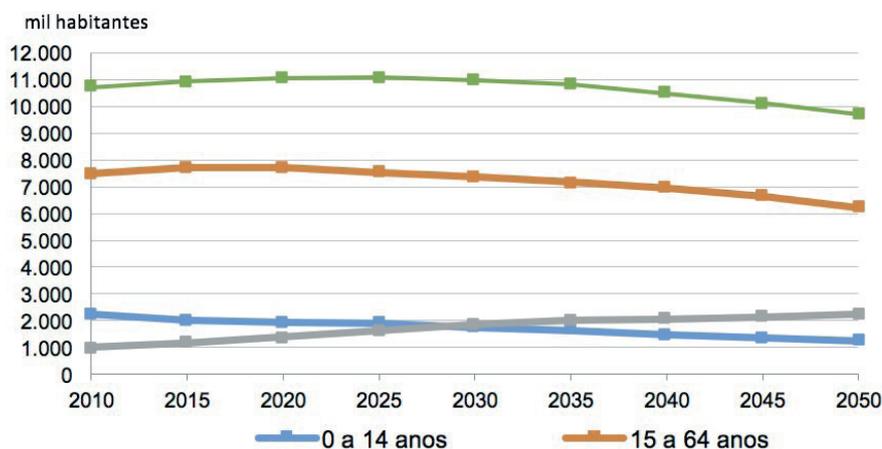
Destaca-se que o processo de urbanização da população prossegue neste século XXI, chegando em 2010 a 85,1% da população em áreas urbanas. Na estrutura por gênero, além de diminuir a presença masculina em relação às mulheres (94,8 homens para cada 100 mulheres em 2010) é importante destacar que nas faixas etárias correspondentes à infância e juventude a presença masculina é maior, diminuindo e invertendo-se quanto maior for a faixa etária, já que a longevidade entre as mulheres é maior.

A questão do saldo migratório é decisiva na análise da situação do território gaúcho e no debate sobre a existência de uma crise regional específica do Estado. Este saldo é historicamente negativo e vinha

decaindo. Nos anos 1970 o Estado perdia 20.000 pessoas por ano, caindo para cerca de 10.000 pessoas por ano nos anos de 1980 e para 3.000 pessoas por ano nos anos 1990. Estes números relacionam-se com a expansão da fronteira agrícola nacional a partir dos anos 1960, em que contingentes populacionais da Região Sul foram deslocados em direção às regiões Centro-Oeste e Norte do país. Registre-se que entre 2005 e 2010 o saldo migratório negativo aumentou em relação ao período entre 1995 e 2000, mas longe da dramaticidade dos anos 1970 e 80.

Essa série de fatores foram condensados em projeções realizadas pelos técnicos da FEE e aproveitadas no decorrer do estudo. Estas projeções, sintetizadas na Figura 5, indicam que o território do RS está muito perto de inverter o processo de crescimento populacional, conjugado com a continuidade do processo de envelhecimento dessa população.

Figura 5 - População do Rio Grande do Sul, por grupo de idade 2015 a 2050 (em mil habitantes)



Fonte: IBGE, FEE

No período até 2030, a tendência é que a população total começará a decrescer – o ponto de inflexão projetado é o ano de 2025 – e haverá uma inversão na presença da população de até 14 anos com as faixas etárias com mais de 65 anos. Essa inversão é decisiva no futuro próximo da região, tanto nas implicações econômicas quanto em relação aos desafios colocados às políticas públicas, como as de saúde ou previdência, entre tantas. A reversão desta tendência, por um novo e significativo movimento migratório capaz de reverter o saldo negativo, seria uma surpresa positiva.

A parte final do primeiro estudo registra os resultados dos trabalhos das etapas estadual e regional da 1ª Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional, como também as diretrizes aprovadas na etapa Nacional, em especial a necessidade de fortalecimento institucional para o desenvolvimento regional, o reconhecimento das desigualdades regionais, a criação de mecanismos de financiamento do desenvolvimento da Região Sul e a recriação de órgão de planejamento (Sudesul). Infelizmente, os resultados da CNDR até hoje pouco surtiram efeito.

Tendências Regionais: PIB, Demografia e PIB per capita

O segundo volume do RS 2030 foi realizado por uma equipe de técnicos da FEE, economistas e estatísticos, e constitui-se em exercício prospectivo de sistematização das principais tendências para as dinâmicas demográfica e econômica no território gaúcho. A FEE disponibiliza, através dos seus estudos de demografia, projeções populacionais para o Estado, por faixa etária e sexo, para períodos quinquenais entre 2015 e 2050. Os resultados indicam que a população total do Rio Grande do Sul deve continuar crescendo por um período curto, com taxas cada vez menores. O ápice ocorreria em torno de 2025, quando o Estado atingiria uma população de cerca de 11 milhões de habitantes, reduzindo-se, em 2050, para cerca de 10 milhões de habitantes.

A partir daí a equipe desenvolveu um exercício de pensar o futuro do Estado, investigando as principais tendências para as regiões do RS.

De maneira complementar à abordagem empregada no primeiro volume, dentre as tendências observadas, “destacam-se a redução populacional nas regiões de fronteira do Estado, o crescimento populacional nas proximidades da Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) e na região do Litoral, a migração populacional no sentido oeste-leste e a desconcentração, ainda incipiente, da renda *per capita* para além do eixo entre a Capital e a Serra gaúcha.”

Na primeira parte do estudo há uma apresentação sobre o desempenho setorial e dinâmica regional da economia gaúcha. Entre 2001 e 2010 a economia do RS cresceu a uma taxa média anual de 2,6%. A ocorrência de estiagens afeta negativamente o desempenho do PIB estadual, em especial a do setor agropecuário, mas com reflexos na indústria de transformação. Exemplo deste fenômeno ocorreu no ano de 2005 (queda e também em 2012, acrescento). Em 2009 houve queda do PIB estadual como efeito da crise mundial.

O RS teve influência positiva do chamado boom das *commodities* do início do século XXI, inclusive com aumento das quantidades produzidas pelas principais culturas, em especial pela soja. Houve também, em geral, aumento da produtividade do setor agropecuário. A indústria foi o setor de atividade econômica que cresceu com menor taxa, com peso maior da indústria de transformação, que apresentou taxa de crescimento de 1,1% a.a. entre 2001 e 2010, verificando-se comportamento mais favorável da construção civil, em linha com a evolução da indústria nacional. Ressalte-se que economia gaúcha apresenta um perfil diversificado e relativamente moderno, detalhado no estudo, com desempenho positivo de seu PIB *per capita*, que cresceu em média 2,1% entre os anos de 2000 e 2010, com maior crescimento na segunda metade da década.

Em relação às dinâmicas regionais da economia gaúcha, é apresentada uma análise convergente e complementar ao estudo do primeiro volume da série RS 2030. Mostram-se evidências de que a distribuição espacial da riqueza sofreu uma desconcentração ao longo da primeira década do século

e que a espacialidade da estrutura produtiva é marcada pela diferenciação da parte oeste em relação ao leste do território, em especial junto às áreas fronteiriças com Argentina e Uruguai.

Considerando aqui também a regionalização proposta das Regiões Funcionais de Planejamento (RFPs), mostra-se que a distribuição espacial da estrutura produtiva é concentrada na RFP 1 (na qual se localiza a Região Metropolitana de Porto Alegre) e que esta concentração diminui durante a primeira década do século XXI de 49,70% para 46,43% do PIB estadual. A segunda região em termos de concentração da produção é a RFP 3 (da Serra gaúcha na qual Caxias do Sul é destaque), caracterizando o Eixo de concentração consagrado na literatura. O decréscimo relativo da RFP 1 é contrabalançado com um aumento relativo em todas as outras regiões. Ao invés da tradicional ideia do senso comum da oposição entre Metade Sul e Norte, já descrita, o estudo sugere a oposição “Leste X Oeste”, já que as RFPs de 1 a 5 que estão a leste concentram mais de 80% da atividade industrial, e mais de 70% dos serviços, contrastando com a concentração maior da agropecuária na “metade oeste”, correspondente às RFPs 6, 7, 8 e 9. É verificado também o reforço da concentração espacial na “metade leste”, com quase 70% da população no final da década.

A combinação dos fatores econômicos e demográficos leva a uma evolução da distribuição relativa do PIB *per capita* entre as RFPs, de modo que há uma convergência entre os pesos relativos da produção, na qual as regiões mais ricas (RFPs 1 e 3) perdem um pouco a participação do PIB *per capita*, em especial a RFP 1. O estudo apresenta uma medida da redução relativa nas disparidades regionais no RS, traduzidas sinteticamente pela trajetória do coeficiente de Williamson, e que demonstra a pequena desconcentração espacial do PIB estadual, em que a produção relativa das regiões à oeste cresce em função da diminuição do denominador (população), ou seja, explicada pela trajetória demográfica e pelas migrações. Na elaboração dos cenários apresentados no terceiro volume, este fato, depois desenvolvido como tendência, será importante na proposição da hipótese da “estabilização das tendências territoriais” ou “do tamanho máximo do território”, como tendência de peso para o futuro do Estado.

O Rio Grande do Sul em 2020 e 2030 é o título de uma seção do estudo em que as tendências projetadas sobre PIB, PIB *per capita* e demografia são apresentadas. A proposição básica é que as características de concentração espacial da produção e da população serão preservadas nos 20 anos seguintes ao da elaboração do trabalho, com continuidade também das tendências de leve desconcentração do PIB *per capita* estadual e da migração oeste-leste, em direção ao que denominamos no primeiro trabalho de “eixo Porto Alegre-Caxias do Sul expandido”. Primeiramente, a Figura 6 mostra as projeções da concentração do PIB:

Figura 6

Participação % do PIB das Regiões Funcionais de Planejamento (RFPs) no Produto Interno Bruto do Rio Grande do Sul — 2000-2030

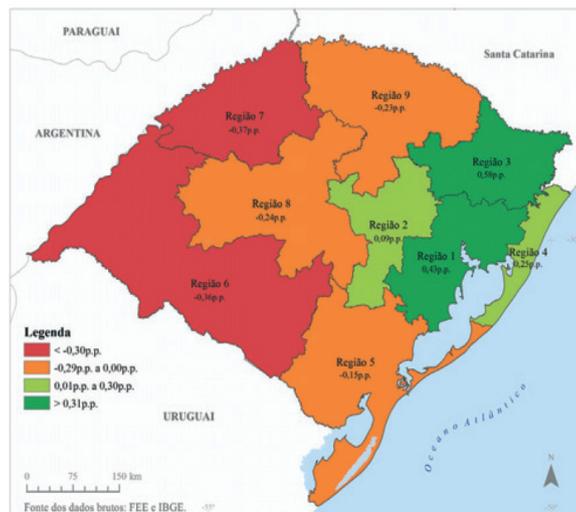
REGIÕES	2000	2010	2020 (1)	2030 (1)	Δ 2010-30 (pontos percentuais)
RFP1	49,70	46,43	44,26	42,37	-4,06
RFP2	6,83	7,05	7,30	7,44	0,39
RFP3	11,91	12,71	13,13	13,60	0,89
RFP4	1,48	1,63	2,01	2,37	0,75
RFP5	5,96	6,58	6,85	7,06	0,47
RFP6	4,86	5,18	5,82	6,40	1,22
RFP7	5,69	5,92	5,87	5,77	-0,15
RFP8	5,37	5,77	6,04	6,24	0,47
RFP9	8,20	8,73	8,72	8,74	0,02

FONTE DOS DADOS BRUTOS: IBGE (Censos 2000 e 2010).
 (1) Projeção.

No que diz respeito à dinâmica populacional, o estudo projeta a continuidade da tendência do aumento da participação do Leste (RFP 1 a 4), regiões nas quais deve continuar a haver maior oferta de emprego, renda e disponibilidade de serviços públicos e privados em áreas mais populosas. Dispostas na Figura 7, as Regiões Funcionais de Planejamento são apresentadas pela variação em pontos percentuais na população total do Estado.

Figura 7

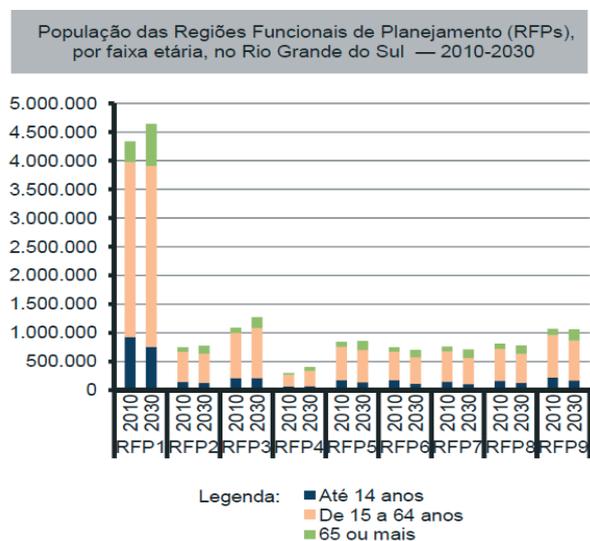
Variação, em pontos percentuais, da participação das Regiões Funcionais de Planejamento na população total do Rio Grande do Sul — 2010-2030



É apresentada uma ressalva em relação à RFP 5, na qual a tendência apontada na primeira década do século pode ser alterada em função do desenvolvimento do Polo Naval de Rio Grande, incerteza tornada ainda mais relevante devido à evolução da cadeia de Petróleo e Gás no país e a evolução da exploração do petróleo da camada do pré-sal.

A projeção populacional por faixa etária deixa ainda mais clara a importância dessas tendências no planejamento setorial de diversas políticas públicas, como por exemplo, questões como disponibilidade de vagas nas escolas em regiões em que há redução da população menor de idade ou disponibilidade de leitos hospitalares e serviços médicos para regiões com envelhecimento mais acelerado. A redução de crianças e jovens será geral, exceto na RFP 4, e a proporção de velhos aumentará em todas as regiões, conforme a Figura 8:

Figura 8



Destaques da análise das projeções populacionais ainda são que o aumento relativo da RFP 1 (que concentra mais de 40% da população) deve-se ao aumento da proporção dos maiores de 65 anos, com redução proporcional nas demais faixas etárias. As RFP 3 e 4 devem apresentar crescimento relativo da população entre 15 e 64 anos, enquanto que entre as regiões que diminuem a participação relativa em relação à população total, as maiores perdas proporcionais da população entre 15 e 64 anos ocorrem nas RFPs 6 e 8. As projeções estão mais completas, inclusive com anexo metodológico no próprio trabalho.

No que diz respeito à distribuição do PIB *per capita*, projeta-se a continuidade da convergência entre as regiões para níveis mais próximos da média estadual. As RFP de 1 a 3 são as que continuarão a apresentar níveis acima da média estadual, mas com características distintas: a RFP 1 deve ganhar população e apresentar um ritmo menor de crescimento produtivo relativo, ao contrário das RFP 2 e 3. Esta em especial deve continuar a apresentar uma renda *per capita* bastante superior à média estadual em 2030 (cerca de 25%). As demais regiões deverão apresentar uma melhoria relativa na renda *per capita*, mas resultante de uma combinação de expansão da produção e produtividade com redução populacional.

Cenário RS 2030: Apontamentos para uma Agenda de Desenvolvimento

O terceiro volume da série RS 2030 apresenta um trabalho de cenarização realizado por técnicos da FEE e da Seplag/RS, e também uma descrição de alguns desafios para uma agenda de desenvolvimento que são resumos de trabalhos técnicos de acompanhamento de políticas setoriais desenvolvidos pelo Deplan/Seplag. O exercício de cenarização aproveita-se dos elementos desenvolvidos nos trabalhos apresentados nos volumes anteriores da série e busca identificar tendências e processos que, nas várias escalas consideradas (mundial, nacional, estadual e intrarregional) influenciam a economia e sociedade gaúcha, com indicação de possíveis trajetórias e obstáculos ao processo de desenvolvimento estadual, sem pretender esgotar o conjunto de temas relevantes.

O trabalho propõe inicialmente uma aproximação das tendências e incertezas características do território estadual a partir de caracterizações da situação nas escalas mundial e brasileira colocadas para o período de quinze anos, até 2030, caracterizadas em seus aspectos mais gerais, apontando fatores com grande capacidade de influenciar o futuro próximo. A primeira tendência a ser destacada é que os efeitos econômicos da crise financeira de 2007-08 sobre o desempenho econômico dos países e regiões ainda deverão se fazer sentir até 2030. As diferentes respostas e estratégias nacionais em relação à continuidade dessa crise moldam as possibilidades e riscos sobre as trajetórias econômica, tecnológica e geopolítica mundiais.

A crise financeira mundial de 2007-08 é evento único e incomparável, com grande amplitude geográfica e velocidade de disseminação, em uma etapa em que o capitalismo se encontra sob dominação financeira, com primazia de valorização do capital a curto prazo, com busca incessante da liquidez e aversão ao risco. A segunda característica está na resposta estatal à esta crise, em especial pelos Banco Centrais, no socorro aos capitais ameaçados, com expansão significativa das dívidas públicas. A resiliência do poderio político do capital financeiro na condução das políticas econômicas é outro fator relevante da crise, em que os próprios causadores da crise – protegidos em organizações “grandes demais para quebrar” – não são responsabilizados sob o risco de crise sistêmica.

A recuperação da crise a partir de 2010 tem se caracterizado por ser lenta, instável e gradual. Nos países desenvolvidos o desempenho não retornou a um ritmo “normal” após a crise, mas a uma “nova normalidade”, ou como consideram diversos analistas a uma “grande estagnação”, com projeções de pequenos crescimentos econômicos acompanhados do envelhecimento das populações, o que reduz ainda mais as perspectivas para o crescimento econômico mais vigoroso. A partir de 2010 houve um deslocamento de países emergentes – em especial destaque os autodenominados BRICS – em relação aos países desenvolvidos. A partir de 2011, com a crise da Zona do Euro, a recuperação concentrou-se sobretudo na China e Índia. Os sinais detectados em 2014 já indicavam dificuldades na continuidade do ritmo de crescimento destes países. Enquanto Estados Unidos e Reino Unido

dão sinais de renovação em seu dinamismo, a Zona do Euro apresenta uma certa estabilidade na depressão.

Essa “dança das cadeiras” em tão curto período é sinal de que a economia mundial se encontra em dificuldades para lidar com o quadro de superprodução, sobretudo de bens industrializados. Um país ou região “ganhador” em determinado momento vê-se como receptor da produção mundial sobrando, contexto esse impeditivo de uma retomada sistemática do investimento global. Assim, não se assiste nem a uma recessão global, nem a uma retomada vigorosa de crescimento econômico. Um dos fatores de incerteza reside na possibilidade da elevação da taxa de juros nos Estados Unidos, possibilidade que já tem afetado as taxas de câmbio e o preço de ativos financeiros ao redor do mundo.

No que tange à América Latina a velocidade e intensidade desta “nova normalização” será crucial no período próximo, já que o sentido dos fluxos de capitais e os preços das *commodities* são variáveis-chave na determinação do nível de reservas da região. Outra fonte de incerteza diz respeito à dinâmica futura da economia chinesa. A evolução da crise está levando a necessidade de o país voltar o centro de seu dinamismo para o mercado interno e a expandir a produção no exterior. A tendência é de que o nível de crescimento anterior a 2007 não mais se verifique, com influência sobre a demanda de *commodities* e sobre as economias da América Latina e África. O estudo destaca a crescente importância da evolução das cadeias globais de valor, com a parcelização tecno-espacial da produção industrial, para as estratégias de desenvolvimento dos países. A crescente importância das decisões das empresas que comandam essas cadeias, detentoras de tecnologia e mercados, leva a necessidade de inserção nessas cadeias como forma de ampliar a inserção externas dos países e regiões.

Uma dimensão fundamental para o futuro próximo do desenvolvimento na escala mundial é a da inovação e do desenvolvimento tecnológico. Somente a maturação da revolução tecnológica em novas etapas poderá possibilitar a retomada do investimento com a lucratividade requerida na atual etapa capitalista. As tecnologias da informação e de comunicação, dominantes da inovação tecnológica desde meados de 1970, ainda terão efeitos econômicos e sociais no período até 2030. No futuro próximo a difusão de tecnologias ligadas a mesma base técnica do “digital” em formas variadas e da *internet* em particular serão ainda decisivas, com inovações tais como a *internet* móvel, automação do trabalho intelectual, a “*internet* das coisas”, computação em nuvem, robótica avançada e veículos autônomos ou semiautônomos, estão entre as inovações mais influentes no período, em especial no setor serviços e nos serviços industriais.

Para o período de até 15 anos, a difusão de inovações que dependem de uma nova base energética (superando a base em petróleo e gás) ainda não devem ser preponderantes. Não se deve também esperar uma mudança drástica no papel de liderança dos Estados Unidos da América nos processos de inovação e difusão tecnológica, em especial pela ação estatal e de empresas líderes de cadeias globais de valor. Deve-se destacar também o papel da China e suas empresas que vêm promovendo um processo de reduzir o retardo tecnológico a partir da imitação das inovações norte-americanas em especial nos setores de energia renovável e da eletrônica.

A geopolítica é outra dimensão relevante para a identificação de tendências e incertezas que afetam o conjunto dos países e regiões, em especial na nossa região. As relações sino-americanas são importantes na evolução dos futuros da governança mundial. Os movimentos de internacionalização da moeda chinesa e da expansão de investimentos em direção a áreas como em áreas conflituosas do Mar da China e iniciativas em relação aos países emergentes do BRICS são elementos de tensão dessas relações. A evolução das relações na Zona do Euro, em especial os desafios em relação à manutenção da unidade europeia são outros elementos de incerteza, agravados pela dependência energética da Rússia e a presença ambígua do Reino Unido.

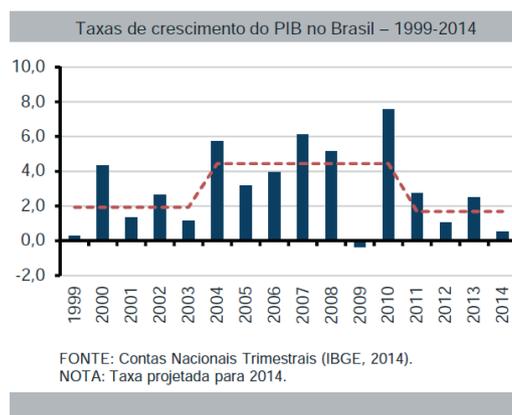
Outros elementos de incerteza ou tensão para a melhoria da qualidade da governança internacional dizem respeito à Rússia e suas pretensões de dominação política dos países limítrofes e também a desestabilização interna de países como Iraque e Síria e os movimentos revolucionários insurgentes a partir da “primavera árabe”, com apoio ocidental, com o interesse dos países relevantes na cadeia do petróleo e gás no nível global. Concluindo a lista de riscos geopolíticos globais, é importante ressaltar os interesses em torno da busca de recursos naturais e matérias-primas, com destaque para a água, em que a África e a América Latina tornam-se regiões-alvo.

A Transição Brasileira para um novo modelo de Desenvolvimento

A compreensão do ciclo de crescimento com inclusão social no Brasil, entre 2004 e 2010, foi escolhida como ponto de partida para a caracterização da situação da economia nacional e a discussão das perspectivas para o período 2015-20130. Como será discutido adiante, esses condicionantes são fundamentais para entender a situação do Estado, em posição relativamente favorável ao conjunto do país e que responde favoravelmente aos estímulos e desafios colocados pelo processo de desenvolvimento nacional.

A Figura 9 apresenta um gráfico no qual é proposta uma periodização na qual entre 1999 e 2003 o crescimento médio foi de 1,9%, o segundo período entre 2004 e 2010 em que a taxa média de crescimento foi de 4,4% - período caracterizado pelo rompimento com uma trajetória de baixo crescimento com avanços importantes na distribuição de renda, na redução da pobreza extrema e na ampliação do acesso dos menos favorecidos aos mercados de crédito e consumo e a bens e serviços, como casa própria ou ensino universitário. No período mais recente, verifica-se uma redução do ritmo de crescimento, 1,7%, acompanhado de uma redução na velocidade do progresso nas condições sociais.

Figura 9



Essa desaceleração indica um período de transição da economia brasileira, em especial pelo esgotamento dos impulsos externos e internos que permitiram o avanço do ciclo anterior. A partir de 2003, após um período de ajuste macroeconômico e de consolidação da estabilidade de preços, o Brasil foi beneficiado pelo aceleração do crescimento da economia mundial, pela aversão ao risco e aumento da liquidez global e, principalmente, pela valorização dos preços e ampliação da demanda chinesa por *commodities* e a repercussão positiva nas exportações. No plano interno às políticas de transferência de renda e de valorização do salário mínimo, somaram-se medidas de expansão do crédito, configurando um ciclo virtuoso de expansão da demanda, da renda e do emprego, com aumento da formalização no mercado de trabalho e ampliação do acesso ao sistema bancário.

Ponto frágil desse período (2003-2010) foi a reversão de uma taxa de câmbio depreciada no início para uma tendência de apreciação nominal e real da moeda nacional e o impacto negativo para a exportação industrial. Apesar disso, houve um significativo aumento das reservas cambiais. O processo de apreciação cambial, possível pelo cenário externo excepcional, foi central em um equilíbrio macroeconômico que conciliou crescimento da demanda acima da produção e dos salários acima da produtividade, com controle da inflação.

O custo deste equilíbrio foi a redução da competitividade da indústria e a aceleração do processo de desindustrialização. O crescimento industrial no período valeu-se da expansão do mercado interno e do bom momento econômico da América Latina. Mesmo que a produção tenha crescido menos que o consumo das famílias, o estudo destaca o crescimento de 82% do investimento, significativo, mesmo levando em conta o peso da construção civil neste resultado positivo. Com a perda de competitividade da indústria, o superávit inicial da balança comercial transformou-se em déficit, refletindo o aumento das importações para o atendimento da demanda interna.

A situação de proximidade do pleno emprego, ao limitar a incorporação de mão-de-obra ao processo produtivo, contribuiu para o arrefecimento do crescimento, bem como o elevado comprometimento da renda das famílias com o serviço da dívida reduziu o potencial de expansão do consumo. Além disso, a sobrecarga das condições de infraestrutura e a continuidade da elevação dos salários adicionaram pressões de custos e dificuldades competitivas à indústria. Nesse contexto, a adoção de incentivos creditícios e fiscais, a partir de meados de 2012, não surtiu a resposta esperada em termos de crescimento, agravando os déficits das contas externas e das contas públicas, enquanto a elevação dos salários e dos custos, já sem o contrapeso da apreciação cambial e reforçado por sucessivos choques nos preços dos alimentos.

Os possíveis vetores de um novo ciclo de desenvolvimento encontram-se em processo de maturação. Ainda que a expansão do mercado interno tenha sido importante no ciclo 2004-10, a saída para a retomada do crescimento e do desenvolvimento no Brasil deve englobar novas estratégias. O estudo cita uma entrevista de Maria da Conceição Tavares sobre este momento de transição em que na visão da economista haveria uma consolidação da democracia social brasileira, sem espaço para compressão de salários, maxidesvalorizações cambiais ou políticas protecionistas. “Dá para manter o alto consumo, mas não como acelerador do crescimento. Como? Destruir o regime de concessões, deslanchar os investimentos do petróleo”. (Tavares, 2014)

No horizonte de 2030 há vetores com potencial para impulsionar a retomada de um processo de crescimento econômico, tais como o dinamismo da agroindústria e da indústria extrativa, tendo em vista a continuidade da demanda internacional por alimentos e *commodities*, a atividade extrativa do pré-sal, oportunidades de desenvolvimento industrial, territorial e tecnológico que a sua exploração enseja e por investimentos públicos e privados em infraestrutura. Vislumbra-se a possibilidade de um novo ciclo de expansão da produção e da renda, retomada da indústria de transformação e dos investimentos privados, aumento de produtividade e, por fim, a retomada da conciliação do processo de desenvolvimento e inclusão social com controle da inflação.

A Situação do Rio Grande do Sul e a Síndrome da Crise

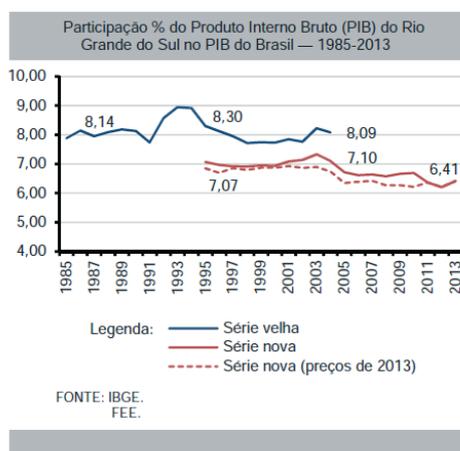
As visões de futuro formuladas e divulgadas recentemente do Rio Grande do Sul, têm oscilado em torno de uma suposta crise regional, aceitando e reproduzindo uma noção amplamente difundida de que o Estado estaria “ficando para trás” no contexto do desenvolvimento nacional. O entendimento deste ponto é chave na visualização do futuro do território nesse período próximo até 2030. Haveria uma crise específica pela qual o Rio Grande do Sul não acompanharia o processo de desenvolvimento nacional, considerando especificidades regionais?

O exame da questão nesse estudo, objeto de debates durante todo o período 2011-14, é de que, a despeito desse senso comum que denominamos de “síndrome da crise”, o Rio Grande do Sul tem renovado suas fontes de dinamismo, adaptando-se em geral com êxito às dinâmicas do desenvolvi-

mento nacional. O Estado permanece com um PIB *per capita* superior à média nacional em torno dos 15%, com o quarto maior PIB entre os Estados e com a terceira maior indústria de transformação, por exemplo. Nos anos recentes, o crescimento médio do PIB estadual tem acompanhado o desempenho brasileiro, enquanto a taxa de desemprego é a menor do país, com rendimentos do trabalho relativamente elevados e com parte significativa dos indicadores sociais com uma situação e evolução relativamente favoráveis. Mesmo com as restrições demográficas já referidas, não há motivos para que essa situação apresente uma modificação significativa até 2030.

A percepção da suposta crise regional é geralmente apresentada a partir da participação relativa da economia gaúcha na economia nacional. Ocorre que a análise comparada de informações das contas regionais em séries temporais longas está sujeita a diferenças de mensuração. Recente revisão metodológica retratou uma situação na qual a participação da economia gaúcha na economia nacional revela-se menor do que a estimada anteriormente, por conta na mudança metodológica, o que leva a duas séries que não podem ser diretamente encadeadas, conforme Figura 10.

Figura 10

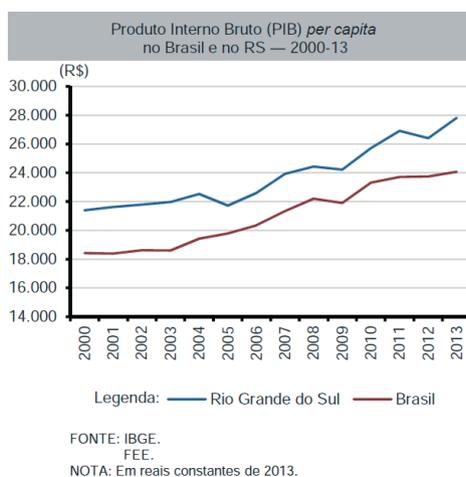


Além da correta constatação da magnitude da queda da participação relativa da economia gaúcha (de 7,07% em 1995 para 6,4% em 2013) importa a interpretação do ponto de vista das dinâmicas regionais, tendo em vista que o RS se soma a São Paulo e Rio de Janeiro entre os estados que mais perderam participação relativa. Uma explicação para esta queda está em que a variação relativa do preço das *commodities* na última década induziu o aumento da participação das regiões em que a produção desses produtos mais cresceu, o que não significa perda de dinamismo da economia do RS. Se excluídos os efeitos dos preços relativos, a participação da economia gaúcha na nacional encontra-se estável em torno dos 6,4% desde 2006 até o final da série. O crescimento regional em linha com o nacional nos últimos anos tem sido alcançado a partir de uma mudança setorial que permite à economia gaúcha alcançar ganhos de produtividade acima dos nacionais.

A dinâmica industrial reveste-se de grande importância, pois o desempenho relativamente fraco verificado no desempenho da indústria de transformação no país como um todo entre 2003 e 2013 é ainda mais modesto no Estado. O estudo apresenta uma análise setorial detalhada, concluindo que os segmentos que apresentaram melhor desempenho foram aqueles vinculados à produção de bens de capital. Os segmentos de bens de consumo não duráveis e intensivos em trabalho enfrentaram dificuldades competitivas maiores.

A perda de participação do Estado verificada não deve ser tomada, isoladamente, como evidência de crise da economia gaúcha, ainda mais levando-se em conta o salutar aumento da participação relativa das regiões Norte e Nordeste do país, que aumentaram a produção de bens intensivos em trabalho e em conjunto com o Centro-Oeste expandiram a produção de *commodities*. Quando percebido o fenômeno pelo PIB *per capita*, em que os processos demográficos já descritos ganham relevo, verifica-se a manutenção em um nível em torno dos 15% de superioridade do desempenho estadual em relação à média nacional, conforme Figura 11.

Figura 11



A importância desta conclusão está em que as visões de futuro que partem do falso problema da crise regional trazem para si uma necessidade de reverterem um processo inexistente. Como veremos adiante, a busca por aumentar a produtividade geral dos processos de trabalho é uma diretriz apontada, mas correspondente mais às questões demográficas identificadas e da questão da indústria brasileira e não como resposta a uma crise regional de perda de dinamismo da economia estadual, que não se verifica no passado recente e muito menos como tendência.

Convém ressaltar que não se quer esconder crises setoriais e regionais recentes como, por exemplo, a causada pela transferência de unidades manufatureiras do setor calçadista localizados nos Vale do Rio dos Sinos para regiões mais competitivas para atividades intensivas em trabalho. O que se defende aqui é que a economia como um todo tem se adaptado bem a situações adversas. No caso

do setor coureiro-calçadista houve uma reconversão produtiva, com uma qualificação da cadeia com produção de calçados e outros produtos com maior valor agregado. A situação recente do nível de emprego e formalização do trabalho reforçam a ideia de que a proposição de uma crise regional estrutural é uma percepção errônea.

Os fenômenos demográficos são fontes de importantes aspectos da situação e do futuro próximo do território do RS. Diferentemente do que ocorreu no conjunto do país em que o crescimento foi ancorado na incorporação de novo pessoal à produção, no Rio Grande do Sul o mercado já estava pressionado no início do período de maior crescimento recente, com menor crescimento relativo da População em Idade Ativa (PIA) e da População Economicamente Ativa (PEA). Apesar desse menor incremento relativo de trabalhadores, a expansão da produtividade no Estado foi superior à média nacional.

Este fato está relacionado com a mudança setorial observada na economia gaúcha, com a perda de participação de atividades tradicionais, como alimentos, calçados, fumo, químicos e mobiliário, simultaneamente ao aumento de participação da lavoura mecanizada de grãos e da produção de veículos e bens de capital. Esse fato é um dos elementos que dão base à uma estratégia de inserção produtiva na economia nacional explorada como diretriz para uma agenda de desenvolvimento do Estado.

A situação social do Rio Grande do Sul pode ser sintetizada pela evolução do Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (Idese), elaborado pela FEE, índice sintético aos moldes do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH). O cálculo do Idese, tal como o IDH resulta da agregação de três blocos de indicadores: renda, educação e saúde e indica padrões médios altos no global (0,727 em 2010), sendo alto no bloco saúde e apresentando resultado mais modesto no bloco educação. Para se ter uma ideia de aspectos positivos da evolução da situação social no Estado, a Figura 12 apresenta a evolução do IDHM do Estado desde que iniciou a ser medido, nos anos em que são feitos os Censos Demográficos pelo IBGE.

Figura 12 - Evolução do IDHM do Rio Grande do Sul

	1991	2000	2010
Total	0,542	0,664	0,746
Renda	0,667	0,720	0,769
Educação	0,328	0,505	0,642
Saúde	0,729	0,804	0,840

Assim como as outras unidades da federação, o Rio Grande do Sul chega na década de 1990 com baixo acesso ao conhecimento, medido pela média de anos de educação de adultos e a expectativa de anos de escolaridade para crianças na idade de iniciar a vida escolar, o que contraria um outro senso comum, o do que o Estado teria uma educação de alto padrão, que teria perdido nas décadas

recentes. Como no país em geral, o bom padrão educacional, em especial das redes públicas só permitia a maioria da população aos primeiros anos da vida escolar, sendo que o acesso ao ensino médio e, principalmente, a ensino superior era privilégio de uma minoria.

Assim, como acontece em todo o país, o RS também tem ampliado a escolaridade da maioria da população, mesmo que em níveis ainda insuficientes para os requerimentos de uma nação desenvolvida. No Estado, em 2012, 40,3% da população possuía mais de nove anos, sendo que 14,8% da população possuía 12 anos ou mais. Ressalte-se que a rede estadual de ensino responde por cerca de 25% dos estabelecimentos e cerca de 45% das matrículas, o que ocasiona uma pressão fiscal sobre o tesouro estadual (lembrando que há um grande número de servidores inativos). (Sobre a questão fiscal do governo estadual, as Mensagens do Governador à Assembleia Legislativa contém análises precisas.)

A identificação deste tipo de desafio, ou seja, *gaps* de padrão da qualidade de vida do conjunto da população do território é um exercício de planejamento necessário para a indicação de uma agenda de desenvolvimento territorial, tendo em vista que a universalização da cobertura de serviços público é uma maneira eficaz de reduzir desigualdades sociais e regionais. A política educacional, assim como as demais políticas sociais, apresenta responsabilidades e desafios para os planejamento dos entes federados, nos três níveis, e o reconhecimento das situações problemáticas em cada área, em cada território, aparece como caminho para a articulação dos planejamentos governamentais. Superar os *déficits* na oferta de bens e serviços públicos ao longo do território para empresas e para a cidadania, enfrentando as conhecidas dificuldades de financiamento de serviços em áreas menos habitadas é caminho para agendas de desenvolvimento.

O estudo segue apresentando análise de situação para algumas áreas de políticas sociais (educação, saúde, saneamento e habitação) e também aborda desafios na área ambiental. Os resumos publicados são frutos dos trabalhos dos técnicos do Deplan/Seplag, realizado a partir de indicadores publicados e do relacionamento com as diversas áreas de governo, convívio proporcionado pelo monitoramento do PPA e da participação em conselhos setoriais, seminários técnicos, etc. Este esforço está longe de estar completo (há áreas importantes que não tiveram a situação apresentada, como as áreas de segurança pública ou de mobilidade urbana, por exemplo). O exercício publicado foi no sentido de experimentar este caminho, ou seja, construir análises de situação setorial no território que possam servir de referência para futuros PPAs ou planos de desenvolvimento regional.

Na área da saúde, destaca-se a descrição da complexa situação, influenciada por fatores demográficos, econômicos e socioculturais. O Estado vem passando por um rápido processo de transição, caracterizado por uma redução da mortalidade por doenças infecciosas e por um alto aumento na expectativa de vida, juntamente com a emergência das doenças crônico-degenerativas e das causas externas de mortalidade como violência, acidentes e suicídios.

Um processo virtuoso de desenvolvimento deve levar em conta a superação de problemas ambientais. O estudo apresenta uma síntese da situação ambiental do Estado, destacando o descontrole no uso de agrotóxicos, a destinação inadequada dos resíduos sólidos urbanos, a descarga de esgotos domésticos sem tratamento nos cursos d'água e também a ocorrência de estiagens. O aumento do uso de agrotóxicos nas lavouras e a destinação inadequada de resíduos sólidos apontam para a contaminação de grandes extensões de solo e também de corpos d'água, implicando no aumento da demanda por serviços de saúde, tanto pelos trabalhadores rurais quanto pela população em geral.

A descarga de esgotos domésticos sem tratamento (identificada e descrita anteriormente no estudo) afeta as três grandes bacias do Estado – a do Guaíba, do Uruguai e a Litorânea. As carências de saneamento básico dificultam sobremaneira a gestão dos recursos hídricos, de enorme relevância na busca de um território com desenvolvimento e qualidade de vida. São destacados também a ocorrência de fenômenos de estiagens (ligadas ou não às mudanças climáticas em escala global), que tem reflexos econômicos e ambientais. Além da minimização dos problemas ambientais, com destaque para o enfrentamento das carências de saneamento básico, uma agenda de desenvolvimento deve tratar também da gestão de riscos de desastres ambientais, como as estiagens, as cheias e também os vendavais. Há diretrizes detalhadas no estudo.

A economia gaúcha em 2030: renovação das formas de articulação

A parte final do estudo apresenta uma discussão sobre o futuro da dinâmica econômica no território, elemento central do processo de desenvolvimento. É retomado o ponto de partida para análise de situação, a de que o Estado não enfrenta um processo de decadência regional, mas uma situação articulada aos processos e tendências da economia brasileira. Mesmo não reconhecendo análises de situação anteriores e amplamente difundidas, segue-se aqui uma interpretação sugerida no estudo RS 2010, segundo a qual a economia gaúcha, devido a localização meridional “o Rio Grande do Sul foi pioneiro em descobrir formas de inserção especializada no contexto nacional”. Essa especialização, porém, viria a ser repetidamente ameaçada pelo surgimento de novas fontes de suprimento.

Historicamente, esse fenômeno ocorreu no primeiro ciclo de inserção especializada, o charque, também em relação à indústria têxtil (desenvolvida de forma precoce no RS e posteriormente transferida para a Região Sudeste do país). A posição de “celeiro do Brasil” foi também superada pelo crescimento da produção em áreas de expansão da fronteira agrícola brasileira. A posição de destaque das indústrias de alimento e calçadista veio novamente a ser ameaçada a partir de meados dos anos 1990. Porém, o Estado tem mostrado ao longo do tempo, a capacidade de se adaptar, em geral de maneira exitosa. Assim, o estudo propõe duas premissas ou hipóteses básicas: a de que a economia brasileira vai superar o momento de transição em direção a um novo ciclo de crescimento e que a economia gaúcha seguirá este novo ciclo, mesmo com novas adaptações, mas seguindo uma posição relativamente favorável.

As respostas da economia gaúcha são condicionadas às suas especificidades setoriais e demográficas. Alguns setores dinâmicos na economia nacional não fazem parte da estrutura produtiva do Estado, casos da extração de ferro e petróleo. Alguns setores importantes na estrutura produtiva do Estado encontram-se vulneráveis pelas condições de competitividade global ou de outras regiões (tanto pelo câmbio quanto pela elevação de custos internos), como alimentos, calçados, fumo e móveis. A economia estadual tem aproveitado a experiência no segmento metal mecânico para ampliar sua participação como fornecedora de bens de capital, tanto para a agricultura, para indústria extrativa e para a indústria de transformação nacional. Em um novo ciclo de expansão da economia nacional no qual os vetores já existentes serão importantes, as potencialidades de inserção produtiva do território por efeitos irradiadores das atividades extrativa, de energia, pelos investimentos em infraestrutura e pelo fortalecimento do mercado interno e na eventualidade de reversão em relação às exportações.

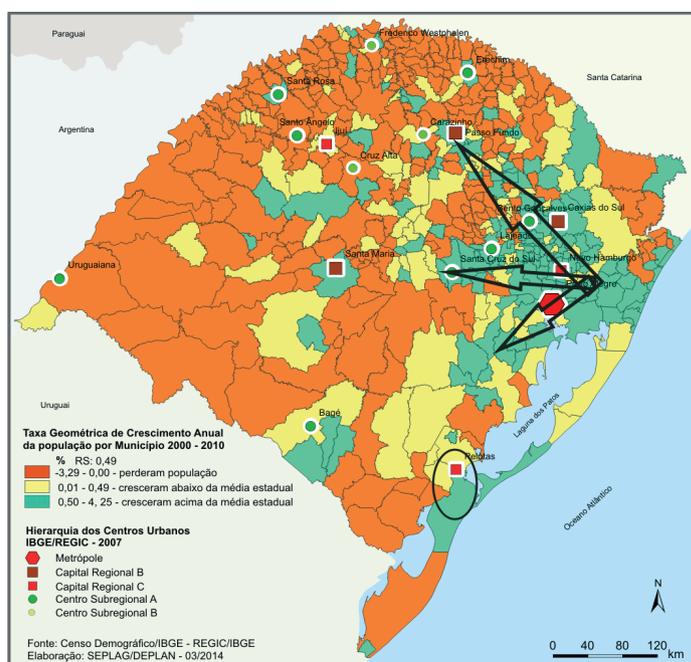
O desafio, portanto, é consolidar e ampliar a posição competitiva do Estado no fornecimento de bens de capital para a indústria nacional, articulando a economia gaúcha a um novo ciclo de expansão nacional. Do contrário, é possível que o RS, “já tendo alcançado um nível de renda média, caia na armadilha de não possuir competitividade suficiente para sustentar um ritmo de crescimento que o conduza a um padrão de desenvolvimento mais elevado”. A maior incerteza aqui encontra-se na escala nacional, ou seja, de como o país atravessará um momento de transição em direção a um novo ciclo de crescimento e quais seriam os vetores de crescimento além daqueles já postos. A incerteza na escala estadual estaria na persistência das adaptações bem-sucedidas da região ao processo de desenvolvimento nacional e mundial, em especial na capacidade de fornecer bens aos processos ou cadeias industriais.

Os desafios associados a este desafio são diversos, tais como a ampliação da capacidade de adaptação e inovação empresarial, mas o estudo concentrou-se em explorar três dimensões derivadas de análises sobre o território, em especial pela situação “excêntrica” do Rio Grande do Sul, no extremo meridional do país. A primeira questão derivada da tendência de estabilização das dinâmicas territoriais. São exploradas a seguir a necessidade de melhoria nas condições de conectividade do território e desafios ligados à redução da área para atividade rural. Também é destacada na parte final do estudo, as potencialidades indicadas pela disposição das aglomerações produtivas e das redes de ensino e pesquisa avançadas.

A tendência de Estabilização das Dinâmicas Territoriais

Nos dois primeiros volumes da série RS 2030 – Agenda de Desenvolvimento Territorial estão descritas projeções e tendências demográficas e sobre a distribuição espacial da economia e da população. A tendência de estabilização das Dinâmicas Territoriais é derivada dessas análises e projeções, e pode ser sintetizada no mapa proposto na Figura 13.

Figura 13 - Taxa Geométrica de crescimento da população 2000-10, por município, hierarquia urbana e tendências de expansão do eixo Porto Alegre-Caxias do Sul.



Tendo em vista o fato indicado de início da redução da população em termos absolutos no período até o ano de 2030, com o envelhecimento da população e a manutenção de um certo equilíbrio no balanço migratório, a tendência é que a concentração das atividades e da população permaneça em torno das centralidades apontadas pelo Mapa. Assim, haveria a continuidade de uma desconcentração da RFP 1 em direção ao norte e noroeste do Estado, uma concentração importante em direção às regiões centrais e ao Sul, marcada em especial pela evolução do Polo Naval de Rio Grande.

A malha urbana destacada no Mapa, mostra a espacialidade importante para o provimento de vários serviços e infraestruturas, tais como a malha viária ou o sistema de atendimento de saúde, por exemplo. Essa tendência poderia ser revertida caso ocorra um movimento migratório ainda não perceptível pelas estatísticas. Cabe salientar que, historicamente, os processos de colonização induzidas pelo Governo (desde os tempos coloniais e reforçados no século XIX) foram fundamentais na constituição do território e que o deslocamento de populações é tema importante nas agendas internacionais.

A partir desse quadro prospectivo, algumas diretrizes são enunciadas como referência a uma agenda de desenvolvimento, tais como:

- a. promover boas condições de conectividade física e de comunicações para empresas e cidadãos com superação dos atuais gargalos. Considerando a tendência de hipertrofia do modal

rodoviário (descrita a seguir), a questão de manutenção e ampliação da capacidade das estradas é decisivo, em especial ao longo do eixo expandido Porto Alegre – Caxias do Sul;

- b. aumento da produtividade do trabalho. A diminuição provável do número absoluto de pessoas em idade ativa desafia os processos de trabalho a serem mais produtivos e inovadores, como condição de sustentação do processo de desenvolvimento. Fatores como melhoria da qualidade da educação em todos os níveis; melhoria dos processos, incorporação e desenvolvimento de novas tecnologias e produtos intensivos em conhecimento e inovação; atração de novas empresas e investimentos que diversifiquem e qualifiquem a matriz produtiva e regularidade do abastecimento de energia e água são geralmente associados a esse desafio;
- c. melhoria da qualidade de vida em condições de envelhecimento da população. O progressivo aumento da expectativa de vida ao nascer e as desejadas melhorias das condições de qualidade de vida demandam a continuação e ampliação de investimentos em qualificação dos serviços públicos em diversas áreas, tais como: de saúde, segurança, saneamento básico, habitação, cultura, esporte e lazer. Minimizar os riscos ambientais e enfrentar os problemas descritos nas análises de situação na seção anterior são importantes diretrizes para o período;
- d. reduzir as desigualdades e consolidação de uma nova agenda de direitos. A erradicação da pobreza extrema, a valorização da diversidade cultural, o reconhecimento e afirmação dos direitos de identidades ligadas a etnias, gênero ou orientação sexual e questões etárias tendem a continuar importantes nas agendas de políticas públicas no período;
- e. aumentar a produtividade das atividades agropecuárias, considerando a redução histórica da área total dos estabelecimentos rurais e as possibilidades de expansão da agricultura irrigada no território;
- f. aproveitar as potencialidades econômicas e culturais das diversas regiões do Estado, indicadas pela disposição das aglomerações produtivas e pela expansão das redes de ensino, pesquisa e inovação ao longo do território.

A conectividade do território, com o Brasil e o Mundo

Desde os primórdios da constituição do território do RS a capacidade de superação das distâncias colocadas pela localização geográfica meridional extrema tem se mostrado vital. A possibilidade de uma espécie de “reversão” dessa condição “excêntrica” dada pelos processos de integração econômica com os países vizinhos não tem se mostrado efetiva. E possuir boas condições de conectividade com outras regiões do país, boa capacidade logística para exportar e boa comunicação remota são fatores decisivos para uma situação promissora no futuro próximo. Essa necessidade também

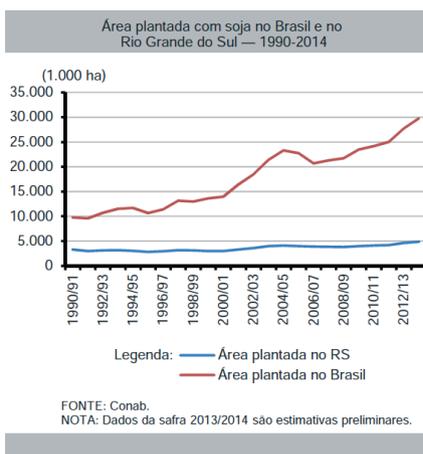
é importante em direção aos países limítrofes, com os quais há profundas identidades culturais e importantes processos de integração.

A tendência de estabilização das dinâmicas territoriais permite maior previsibilidade para a solução das carências de infraestrutura de transporte de cargas e passageiros, que vêm provocando deseconomias de aglomeração ao longo do maior eixo de concentração. O estudo apresenta uma análise da situação de transportes de carga nos vários modais. Há uma situação paradoxal no Rio Grande do Sul: uma hipertrofia rodoviária mesmo com o potencial hidroviário relevante e infraestruturas ferroviárias inclusive ociosas.

A matriz de transportes do Estado mostra que ao longo do tempo o RS fez opções francamente favoráveis ao setor rodoviário e alimentou, acima da média nacional o fenômeno da motorização, com cerca de 85% de participação do transporte rodoviário. Além da necessidade de soluções rodoviárias (como as ampliações das principais ligações regionais), já que uma alteração do quadro da hipertrofia deste modal é improvável, espera-se a extensão da Ferrovia Norte-Sul até o porto de Rio Grande, abrindo uma nova perspectiva para esse modal e ampliação da capacidade portuária. Outra questão relevante é a ampliação da capacidade aeroportuária, em especial ao longo do principal eixo de concentração produtiva e urbana.

O estudo apresenta ainda a situação da atividade rural no Estado, em especial os desafios ao aumento de produtividade, tendo em vista a redução da área para as atividades a partir dos anos 1980. A expansão da capacidade produtiva agropecuária no Rio Grande do Sul, no período recente, deve-se à substituição de culturas, seguindo os estímulos de preços e aumento de produtividade, já que não há área para expansão. É significativa a diferença entre a capacidade de expansão da soja, por exemplo, no Rio Grande do Sul e no conjunto do país, como ilustra a Figura 14. Destaca-se que as principais culturas do Estado – arroz, milho e soja – vem em tendência de crescimento de produtividade, apresentando queda em anos de estiagem. A ampliação da irrigação amenizaria os efeitos climáticos adversos pela carência de chuvas, bem como reforça a necessidade de melhoria nas condições de transporte e logística para a exportação.

Figura 14



A parte final desse último estudo explora as potencialidades indicadas pela disposição das aglomerações produtivas e redes de ensino e pesquisa avançada. As redes de tecnologia e inovação distinguem-se pela sua distribuição territorial e por sua capacidade de inovação. De forma geral, essas redes e políticas ainda se encontram mais concentradas nas regiões que concentram empregos de alta e média-alta tecnologia do Rio Grande do Sul, conforme a Figura 15. Porém, o Rio Grande do Sul conta com uma rede de universidades dispersa ao longo do território e regiões, conforme Figura 16. O Estado contava em 2014 com 96 faculdades, 19 universidades e 5 centros universitários. Estratégias de estímulo à inovação e desenvolvimento tecnológico, como aquelas que estimulam a formação de polos, parques, incubadoras e arranjos produtivos são importantes para o desenvolvimento do potencial de inovação do Rio Grande do Sul.

Figura 15

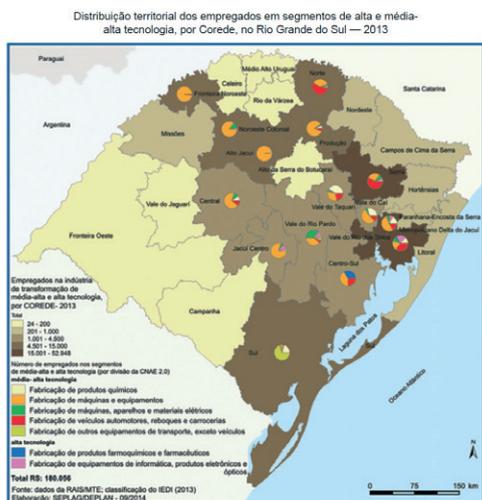


Figura 16



Esses são ativos que podem e devem ser considerados como potenciais de desenvolvimento e diversificação da estrutura produtiva, hoje já relativamente moderna e diversificada. A melhoria das condições de conectividade são aqui também fundamentais para melhor desenvolvimento das atividades intensivas em conhecimento, criatividade e inovação.

Conclusão

A série RS 2030 – Agenda de Desenvolvimento Territorial demonstra a possibilidade do aproveitamento do potencial técnico dos quadros governamentais e de conhecimentos de atores da sociedade na construção de visões de desenvolvimento de referência ao planejamento público. É um exercício a procura da construção de um Sistema de Planejamento Nacional, que possa trabalhar em múltiplas escalas. Tal Sistema requer o fortalecimento e institucionalização de instrumentos de planejamento estratégico de longo prazo, capaz de envolver diversos atores da sociedade e dos três níveis da Federação, produzir uma orientação de construção de territórios com desenvolvimento equilibrado e complementar.

A construção coletiva de tais planejamentos envolveria o reconhecimento comum dos problemas a serem estruturados para fins de planejamento, nas diversas dimensões e escalas, mesmo que as atribuições, papéis e responsabilidades dos diversos atores sejam distintas. A Constituição Federal de 1988 abriga a possibilidade de instituição de instrumentos de planejamento dessa monta, a ser liderada pelo governo federal.

A identificação das dinâmicas territoriais e regionais e suas tendências, em especial na evolução demográfica, econômica e dos riscos ambientais e sociais, pode ser um passo inicial para a identificação de tendências de peso a serem tomadas em conjunto num processo de planejamento público. A partir das tendências podem ser construídos cenários, diretrizes e objetivos a serem buscados coletivamente e que sirvam de referências para os planos de longo e médio prazos, inclusive de ocupação territorial e dos orçamentos anuais, bem como para revisão ou elaboração de planos setoriais e regionais.

Referências

ALONSO, José Antonio Fialho, BANDEIRA, Pedro Silveira e BENETTI, Maria Domingues. **Crescimento econômico da região sul do RS: causas e perspectivas**. Porto Alegre, FEE, 1994. 229p..

CARDOSO JR., José Celso. **Política e Planejamento no Brasil: Balanço Histórico e Propostas ao Plano Plurianual 202—2023**. In: Planejamento Brasil século XXI: inovação institucional e refundação administrativa: elementos para o pensar e o agir/organizador: José Celso Cardoso JR. – Brasília: IPEA, 2015.

FEE/SEPLAG: **Dinâmicas Territoriais Recentes no Estado do Rio Grande do Sul**/ coordenação de Antônio Paulo Cargnin; Ana Maria de Aveline Bertê, Bruno de Oliveira Lemos, Suzana Beatriz de Oliveira. – Porto Alegre: FEE,2014. V. I. – RS 2030: Agenda de Desenvolvimento Territorial.

_____ : **Tendências Regionais: PIB, demografia e PIB per capita**/coordenação de Adalmir Antonio Marquetti, Cecília Rutkoski Hoff, Bruno Breyer Caldas...[et al.] – Porto Alegre: FEE, 2014. V. II. – RS 2030: Agenda de Desenvolvimento Territorial.

FEE/SEPLAG: **Cenários 2030**/organização de Álvaro Pontes de Magalhães Júnior ... [et al.] – Porto Alegre: FEE,2014. V.III. – RS 2030 Agenda de Desenvolvimento Territorial.