

# plano plurianual

## 2004 2007

Desenvolvimento Econômico • Inclusão Social • Combate às  
Desigualdades Regionais • Modernização da Gestão Pública



Governo do  
**Rio Grande do Sul**  
ESTADO QUE TRABALHA UNIDO  
Secretaria da Coordenação  
e Planejamento



**GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**  
Secretaria da Coordenação e Planejamento

# sumário

<b>Mensagem</b>	<b>5</b>
<b>1 Panorama econômico internacional</b>	<b>9</b>
<b>2 A situação econômica brasileira: um breve retrospecto</b>	<b>13</b>
<b>3 Trajetória recente da economia gaúcha</b>	<b>17</b>
<b>4 Exportações gaúchas: evolução recente e perspectivas</b>	<b>21</b>
<b>5 Evolução e tendência da indústria gaúcha</b>	<b>27</b>
<b>6 Desempenho recente e perspectivas do agronegócio no Rio Grande do Sul</b>	<b>37</b>
<b>7 Infra-estrutura no Rio Grande do Sul</b>	<b>43</b>
<b>8 Gasto social da administração pública estadual</b>	<b>55</b>
<b>9 A situação das finanças estaduais 1998-2002</b>	<b>67</b>
<b>10 Projeção do PIB estadual e das receitas e despesas públicas</b>	<b>79</b>
<b>Anexo I - O novo modelo de planejamento e gestão por programas</b>	<b>87</b>





## mensagem

A elaboração do *Plano Plurianual* é uma exigência da Constituição do Estado do Rio Grande do Sul, a qual, no Art. 149, ao tratar do regime legal a que estão submetidas a receita e a despesa pública, prescreve a elaboração de lei específica para aprovação dessa peça técnica. Mais especificamente, o § 1º desse mesmo artigo dispõe que “a lei que aprovar o *Plano Plurianual*” o faça “de forma regionalizada”, estabelecendo “as diretrizes, objetivos e metas, quantificados física e financeiramente, dos programas da administração direta e indireta”.

De outra parte, o artigo 152 da mesma Constituição (alterado pela Emenda Constitucional nº 34, de 12 de dezembro de 2002), ao fixar em “até 15 de maio do primeiro ano do mandato do Governador” o prazo de remessa ao Poder Legislativo do projeto-de-lei do Plano Plurianual, e a obediência constitucional de submetê-lo ao público por, pelo menos, 30 dias, mostram que as intenções do constituinte foram as (I) de obrigar os

novos titulares do Poder Executivo a formularem um plano de trabalho abrangente, compreendendo todo o seu período de governo; (II) de abrir essa proposta de ação governativa à discussão pública; e (III) de submetê-la à aprovação legislativa formal, tudo isso de modo a garantir que a assunção das responsabilidades de governo pelos novos titulares do Poder Executivo se faça de maneira planejada, transparente e, assim, plenamente democrática.

É, pois, para atender ao disposto na Constituição, que o Governo do Estado apresenta à Assembléia Legislativa e à opinião pública rio-grandense a proposta de trabalho anexa.

Nosso governo tem buscado o diálogo e a construção de consensos como o caminho para resolver os graves problemas do Estado. Acreditamos que é esta a responsabilidade do poder público: apostar naquilo que une e não naquilo que divide os gaúchos. É a sinergia entre as forças ativas de nossa sociedade que pode impulsionar um novo ciclo





de progresso e de redução das injustiças. Tal pressuposto esteve presente na elaboração deste Plano que, em sua fase prévia, passou pelo debate com representantes dos COREDEs, das entidades empresariais e das centrais sindicais do Rio Grande do Sul. Este processo de debates continuará nesta Casa, órgão maior da representação da cidadania gaúcha.

Os planos aqui expostos são coerentes com os grandes eixos que estruturam nosso programa administrativo: a promoção da inclusão social; a atração de investimento e fomento ao desenvolvimento econômico; o combate às desigualdades regionais; e, a modernização da gestão e dos serviços públicos. Esses quatro propósitos são complementares e sintetizam o conjunto de passos necessários à construção de um futuro melhor para todos os gaúchos.

Empenhar-nos-emos sem descanso para que o Rio Grande do Sul volte a ocupar um lugar de destaque no mapa dos grandes investimentos do País, investimentos esses que devem estar harmonizados com políticas de preservação, fortalecimento e diversificação de nossa matriz produtiva tradicional. O Governo pretende, assim, atrair empreendimentos de ponta e, ao mesmo tempo, dar a aten-

ção devida ao setor exportador, à agricultura, à pequena e média empresas; enfim, àqueles setores responsáveis pelo erguimento histórico de nossa economia, sempre atentos às novas possibilidades que se abrem no mundo da economia. É assim que pretendemos preservar a pujança de nosso setor produtivo, aumentar a competitividade de nossas empresas, gerar mais empregos e ampliar a base de arrecadação tributária de nosso Estado.

Esse esforço de desenvolvimento estará pautado pela preocupação com a diminuição das desigualdades regionais. O Rio Grande do Sul convive, há décadas, com o paradoxo do desenvolvimento regional desigual. É importante ressaltar que os bolsões de miséria têm aumentado nas regiões do Estado deprimidas economicamente, apesar de o PIB gaúcho ter crescido acima da média nacional nos últimos quatro anos. Essa questão estrutural, portanto, deve ser incorporada como uma preocupação central dos governos. Não podemos assistir, passivamente, à cristalização dessa cisão entre um Rio Grande do Sul rico e outro pobre. Por isso nossos esforços de atração de investimentos estarão harmonizados com a busca da redução dessas desigualdades regionais, devendo o novo Fundopem -





cujo projeto, aliás, encontra-se em tramitação nessa Casa - constituir-se em instrumento estratégico para a consecução desse objetivo. Além de tentar atrair investimentos para as regiões mais deprimidas, faremos também um grande esforço para efetivarmos o desenvolvimento das inúmeras vocações regionais do nosso Estado. Essas vocações devem ser a base de um novo ciclo mais harmônico de desenvolvimento econômico.

O desenvolvimento econômico e o combate às desigualdades regionais são meios de correção de injustiças sociais. Por isso, a inclusão social se inscreve também como um dos grandes eixos de nosso programa administrativo. Inclusão social, em nossa perspectiva, é um conceito que abrange tanto programas de assistência de caráter emergencial para as camadas menos afortunadas da população gaúcha, quanto políticas de longo prazo que visem o acesso ao trabalho, à educação, à saúde e à moradia digna. O programa de restaurantes populares é exemplo do primeiro tipo de programa; os programas de diminuição dos índices de mortalidade infantil e de combate ao analfabetismo, do segundo. Temos consciência de que as soluções efetivas para

o problema da crise social dependem de uma ação conjunta entre governo e sociedade e sabemos que o Governo do Estado tem um papel importante na liderança desse processo de mobilização.

Por último, queremos destacar nosso propósito de buscar, em nossa gestão, mudanças administrativas que apontem para um novo modelo de serviço público. Na última década, o debate a respeito do papel do Estado no Brasil oscilou entre os defensores de uma perspectiva minimalista e fiscalista e aqueles que se posicionavam de maneira passiva diante de privilégios corporativos e da pouca eficiência de alguns serviços públicos. Consideramos que o Estado possui vastas redes de serviço indispensáveis e insubstituíveis nas áreas mais essenciais para a população. Essas redes precisam ser preservadas e valorizadas. Consideramos também que a sociedade tem o direito de receber de volta, sob forma de um serviço eficiente, os recursos que paga com sacrifício sob a forma de tributos. O aumento da eficiência na atuação dos órgãos de ponta do Estado, e a gestão de uma nova cultura no serviço público, focada no cidadão, são as bases deste novo modelo que pretendemos construir.





É este paradigma que irá motivar as iniciativas de nossa administração e que já se faz presente na elaboração dos programas do Plano Plurianual 2004-2007. Estruturamos a maioria dos nossos Programas estabelecendo indicadores de desempenho sob forma de índices sociais, fixando metas para cada um desses indicadores. Queremos que a máquina administrativa do Estado trabalhe orientada por essas metas, que traduzem melhorias concretas na qualidade de vida dos gaúchos. Este é o Estado que queremos: o Estado a serviço do cidadão.

Antes de concluir estas observações preliminares, é oportuno destacar que o documento que ora submetemos à apreciação da egrégia Assembléia Legislativa está dividido em duas grandes partes. A primeira constituída por esta Mensagem, em que estão lançadas as premissas do Plano Plurianual 2004-2007; a segunda contendo o Plano propriamente dito.

Na Mensagem incluímos, primeiramente, uma avaliação sintética da atual conjuntura econômica internacional e nacional e uma reconstituição da trajetória da economia gaúcha nos últimos anos. Incluímos também um levantamento sinóptico da

situação da infra-estrutura do Estado, bem como um registro da situação em que nos encontramos com relação a vários indicadores sociais. Em seguida, a Mensagem ocupa-se de resumir a evolução das contas públicas estaduais. Por fim, concluímos o documento apresentando uma estimativa de crescimento do Produto Interno Bruto do Estado. Do conjunto de informações e avaliações assim apresentadas resulta um panorama abrangente e bastante detalhado da situação em que se encontra o Rio Grande do Sul neste início de século.

Na segunda parte, no Plano Plurianual propriamente dito, encontram-se os Programas que sistematizam o trabalho dos diferentes órgãos do Estado, consoante os eixos programáticos do atual Governo e que são ali apresentados em conformidade com a nova sistemática adotada nacionalmente para a elaboração do planejamento do setor público e montagem das peças orçamentárias: a identificação de problemas sociais, a definição de objetivos a serem perseguidos pela ação de governo e, sempre que possível, a definição de indicadores que permitam definir metas e aferir o quanto a ação de governo permitiu avançar em sua consecução.

# 1 panorama econômico internacional

O final do século passado foi marcado por dois acontecimentos que alteraram de forma radical o perfil da economia mundial: a transição de países que se situavam fora da área de abrangência do capitalismo para a esfera do mercado e a consolidação do que se convencionou designar por processo de globalização.

O impacto do primeiro desses acontecimentos pode ser avaliado pelos dados do Banco Mundial apresentados na Tabela 1.1. O segundo se expressa na formação de blocos econômicos, na liberalização de mercados e na desregulamentação da economia.

Em meados dos anos 90, por outro lado, a economia internacional passou a conviver com o que se convencionou denominar de “nova economia”. Além de elevar a participação dos gastos em tecnologia da informação, a “nova economia” pretendia incluir, entre outras iniciativas, a reestruturação das empresas, a flexibilização dos mercados, os estímulos às inovações e a desregulação dos setores estratégicos. Com isso, acreditava-se que a elevação da produtividade, decorrente da utilização da tecnologia da informação, implicaria em queda da inflação e acesso a um círculo virtuoso de crescimento econômico.

TABELA 1.1

## Economias em transição

Indicador	ECO	Rússia	Outros NEI e Mongólia	China	Vietnã
População 1989 (em milhões)	122	149	139	1.102	64
PIB <i>per capita</i> 1990 (em US\$ de 1990)	2.268	4.110	2.141	400	188
Crescimento PIB real antes da transição	1,5*	1,9	2,3*	4,9**	

Fonte: Banco Mundial: do Plano ao Mercado. Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial, 1996.

\*1980-89

\*\*1966-78

ECO: Europa Central e Oriental

NEI: Novos Estados Independentes



TABELA 1.2

### Crescimento do Produto Interno Bruto Global Real

*Médias anuais decenais, em %*

Economias	1985-94	1995-2004
Mundial	3,2	3,6
Avançadas	3,0	2,6
Em desenvolvimento	5,1	5,1
Países em transição	-2,6	2,7

Fonte: World Economic Outlook; FMI, abril de 2003.

TABELA 1.3

### Crescimento do Produto Interno Bruto Real das Economias em Desenvolvimento 1995-2003

*Em %*

Economias em Desenvolvimento	Média do decênio	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
África	3,6	3,0	6,6	3,0	3,3	2,6	2,8	3,6	3,4	3,9
Ásia em desenvolvimento	6,6	9,0	8,3	6,6	4,0	6,1	6,8	6,7	6,5	6,3
Oriente Médio e Turquia	4,2	4,3	6,1	6,6	3,8	0,8	6,8	1,4	4,5	5,1
Hemisfério Ocidental	2,3	1,8	3,6	5,2	2,3	0,2	4,0	0,6	-0,1	1,5

Fonte: World Economic Outlook; FMI, 2002.

TABELA 1.4

### Inflação (preços ao consumidor) e saldo em contas correntes do Balanço de Pagamentos 2000-2003

	Inflação (%)				Saldo c/c bal pagtos (US\$ bi)			
	2000	2001	2002	2003	2000	2001	2002	2003
<b>Economias avançadas</b>	<b>2,3</b>	<b>2,2</b>	<b>1,5</b>	<b>1,9</b>	<b>-224,5</b>	<b>-187,3</b>	<b>-217,2</b>	<b>-270,4</b>
Estados Unidos	3,4	2,8	1,6	2,3	-410,3	-393,4	-503,4	-676,7
União Européia	2,3	2,5	2,3	2,2	-32,2	8,5	56,7	73,5
Japão	-0,9	-0,7	-0,9	-0,7	119,6	87,8	112,8	115,5
<b>Economias em desenvolvimento</b>	<b>5,8</b>	<b>5,8</b>	<b>5,4</b>	<b>5,8</b>	<b>67,1</b>	<b>31,1</b>	<b>54,9</b>	<b>73,6</b>
África	14,2	13,0	9,3	10,1	5,1	-0,4	-8,0	-2,7
Ásia em desenvolvimento	1,8	2,7	1,9	2,3	44,2	34,5	51,2	34,8
Oriente Médio e Turquia	19,5	17,1	16,4	13,0	65,4	50,3	28,5	59,9
Hemisfério Ocidental	6,8	6,4	8,7	11,0	-47,7	-53,3	-16,8	-18,3

Fonte: World Economic Outlook; FMI, 2002.

A realidade mostrou-se, porém, bastante diferente. São exemplos significativos a crise do México (1994), da Ásia (1997), da Rússia (1998), do Brasil (1999), da Turquia(2001), da Argentina (2001) e do Uruguai (2002). A esses exemplos, adicionam-se o rompimento da bolha especulativa na Bolsa de Nova Iorque, a crise energética na Califórnia, as fraudes empresariais nos EUA, a crise bancária no Japão, a guerra no Afeganistão, o desemprego, principalmente na Europa e na América Latina, o ato terrorista de 11 de setembro e a recente guerra no Iraque.

Esses acontecimentos refletiram uma redução do crescimento econômico das economias avançadas na passagem do século XX para o século XXI.

Quando se faz a abertura dos dados da Tabela 1.2, pode-se observar que, mesmo os EUA, um dos principais beneficiários do novo cenário, têm sua taxa de crescimento reduzida drasticamente a um patamar em torno de 4% no quadriênio 1997/2000, para 0,3% no exercício de 2001. Já a União Européia sofre uma redução do crescimento do PIB de, aproximadamente, 50% a partir de 2001, enquanto o Japão permanece imerso em uma crise que parece interminável.

No que tange às economias em desenvolvimento (Tabela 1.3), constata-se para a Ásia um padrão de taxas de crescimento elevado, mesmo em pleno período de desaceleração mundial. Em larga medida, a trajetória positiva apresentada pela Ásia está alicerçada pelo notável desempenho da China e da Índia. Ao mesmo tempo, ressalta-se que os últimos dez anos foram desastrosos para o crescimento dos países que compõem o Hemisfério Ocidental, os quais, em seu conjunto, registram estagnação em três anos do período considerado.<sup>1</sup>

Outros dois traços característicos da economia internacional, no período recente, referem-

se à estabilidade dos preços e à manutenção dos saldos negativos em conta corrente do Balanço de Pagamentos no âmbito das economias avançadas.

Como se pode observar na Tabela 1.4, a inflação apresenta nítida tendência de queda entre 2000 e 2003 para as economias avançadas, tendo os EUA registrado uma diminuição de, aproximadamente, 50% na sua taxa de inflação entre 2000 e 2002.

Para o conjunto das economias em desenvolvimento, percebe-se uma estabilidade nas taxas em torno de 5,8%. Nesse conjunto, as nações integrantes do Hemisfério Ocidental apresentam um leve, mas preocupante, movimento de alta, chegando a registrar uma taxa de dois dígitos em 2003.

Quanto às contas externas, os valores do saldo em contas correntes do Balanço de Pagamentos dos países do Primeiro Mundo (Tabela 1.4) oscilaram em torno de um déficit de US\$ 200 bilhões, durante o triênio 2000-2002, elevando-se para US\$ 270 bilhões em 2003, em decorrência da posição dos EUA, que registraram uma elevação de US\$ 410,3 bilhões para US\$ 676,7 bilhões do início para o final do período. Paralelamente, a União Européia, no período, passa de um déficit de US\$ 32,2 bilhões para um superávit de US\$ 73,5, mantendo o Japão um saldo positivo em torno de US\$ 100 bilhões.

Focando as economias em desenvolvimento, percebe-se que houve um aumento nos saldos em contas correntes do Balanço de Pagamentos de US\$ 67,1 bilhões, em 2000, para US\$ 73,6 bilhões em 2003. Os elevados déficits vigentes nas transações correntes dos países que compõem o Hemisfério Ocidental, combinados com a posição da África, de um lado e, de outro, com as reduções dos superávits, tanto do Oriente Médio como dos países em desenvolvimento da Ásia, explicam os valores obtidos nestes últi-



mos quatro anos.

Por fim, é interessante ter presente que as perspectivas do Fundo Monetário Internacional são bastante otimistas para o próximo ano. De acordo com o FMI, o PIB mundial deverá crescer 4,1% em 2004 (Tabela 1.5), com as economias avançadas apresentando incremento de

2,9%, e as economias em desenvolvimento registrando um aumento de 5,9% no próximo exercício. Ao mesmo tempo em que a inflação deve ser mantida em patamar reduzido em âmbito global, causa preocupação o elevado déficit em conta corrente norte-americano, que deverá alcançar US\$ 583,1 bilhões em 2004.

TABELA 1.5

### Cenário para 2004

	Crescimento PIB	Inflação	Saldo c/c
<b>Mundo</b>	<b>4,1</b>		
Economias Avançadas	2,9	1,7	-261,9
Estados Unidos	3,6	2,3	-583,1
União Européia	2,3		35,0
Japão	1,9	-0,6	131,3
<b>Economias em desenvolvimento</b>	<b>5,9</b>	<b>5,1</b>	<b>18,9</b>
África	5,2	7,6	-5,1
Ásia	6,5	3,3	25,8
Oriente	4,9	10,3	26,8
Hemisfério	4,2	6,9	-28,6

Fonte: WEO, abril 2003.

<sup>1</sup>Compõem o Hemisfério Ocidental os países da América Central, Caribe, México e América do Sul.

## 2 a situação econômica brasileira: um breve retrospecto

Indiscutivelmente, os anos 80 foram marcados por uma série de acontecimentos problemáticos para a sociedade brasileira. Pode-se arrolar, entre esses, a frustração popular com a derrota das “Diretas Já”, a recorrência de choques econômicos, a explosão do processo inflacionário, que manteve a economia no limite entre a super e a hiperinflação, e a troca de moeda em três ocasiões.

A essas frustrações viria-se acoplar a decepção com a eleição e posterior *impeachment* do Presidente Collor. Do ponto de vista econômico, o Programa de Estabilização, da Ministra Zélia Cardoso de Mello, que trazia em seu bojo o bloqueio da liquidez, lançou o País na profunda recessão que marcou o início dos anos 90.

Esse cenário de grande instabilidade sofre uma mudança radical com o lançamento do Plano Real. O sucesso do Plano no controle da inflação aparece de forma muito evidente na evolução do Índice de Preços ao Consumidor Ampliado (IPCA), que passa de um patamar de 2,477%, em 1993, para 916,4%, em 1994, caindo para 22,4% em 1995. Os anos subsequentes iriam confirmar a consistência das medidas adotadas, com a inflação mantendo-se sempre no nível de um dígito, registrando, em 1998, seu

ponto mais baixo, com uma variação de 1,7 % (Tabela 2.1)

Além da estabilidade de preços, dois outros fatos foram marcantes nesse período: a abertura comercial e o programa de reformas estruturais. No que tange à agenda de reformas, o Governo de Fernando Henrique Cardoso registra um misto de fracassos e sucessos em suas intenções. Estão incluídas, no primeiro caso, as Reformas Previdenciária e Tributária. No segundo, têm-se as privatizações, estimadas em US\$ 105 bilhões entre 1991 e 2002; o direcionamento dos recursos oriundos das privatizações para o pagamento da dívida do Governo; a gestão da dívida pública no sentido de alongamento dos prazos de emissão dos títulos; a lei de responsabilidade fiscal e o processo, nem sempre concretizado, da desregulamentação da economia.

A seu turno, a abertura comercial, na realidade iniciada no Governo Collor, também apresenta um saldo bastante controverso. De um lado, é inegável que sua implementação promoveu uma ampla modernização do parque industrial brasileiro que, esgotado o padrão de desenvolvimento baseado no processo de substituição de importações, encontrava-se em franca estagnação. Por outro lado, ao aprofundar a aber-



TABELA 2.1

**Comportamento do IPCA no Brasil - em %**

Anos	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
IPCA	2.477	916,4	22,4	9,6	5,2	1,7	8,9	6,0	7,7	12,5

Fonte: IBGE

TABELA 2.2

**A balança comercial brasileira, em bilhões de US\$**

Anos	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Exportações	43,0	46,0	47,7	53,0	51,1	48,0	55,1	58,2	55,1
Importações	33,0	50,0	53,3	59,8	57,7	49,3	55,8	55,6	43,7
Saldo	10,0	-4,0	-5,6	-6,8	-6,6	-1,3	-0,7	2,6	11,4

Fonte dos dados brutos: MDCIC/SECEX.

TABELA 2.3

**Taxas médias de crescimento do PIB do Brasil, em %**

Década		Anos									
80	90	1995	1996	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	
2,9	1,7	4,2	2,7	3,3	0,1	0,8	4,4	1,4	1,5	2,8	

Fonte: IBGE

tura em um cenário de evidente apreciação cambial, o País foi projetado em uma situação de deterioração das contas externas. Frente a esse constrangimento, o Governo obrigou-se a uma elevação brutal das taxas de juros como forma de atração de capital externo, introduzindo um fator de grande vulnerabilidade no ambiente econômico brasileiro. Ao mesmo tempo, as empresas nacionais, que vinham de uma longa tradição de operarem em economia fechada, passaram a enfrentar enormes problemas de sobrevivência nesse novo quadro. Espremidas pela concorrência internacional, as empresas trataram de recorrer a um intenso processo de reestruturação, na maioria dos casos de caráter defensivo, ou seja, através do corte de custos. Aliado ao crescimento pífio da economia, esse fato desdobrou-se em graves problemas no mer-

cado de trabalho, fazendo com que o desemprego passasse a ser outra das características marcantes desse período.

As restrições externas que vinham se acumulando na economia brasileira são dramaticamente agravadas pela crise do México, em dezembro de 1994 e pelas crises do Baht tailandês, em 1997, e do Rublo em 1998. Esse quadro obrigou o Governo a anunciar a flutuação do Real em janeiro de 1999. Com a mudança do câmbio, o País viu seu Produto Interno Bruto reduzir-se de algo em torno de US\$ 900 bilhões para um valor próximo de US\$ 530 bilhões. Paralelamente, um ambiente de enorme descrédito cercou a conjuntura econômica com o receio da volta do fantasma da inflação.

Todavia a desvalorização cambial trouxe um forte estímulo à competitividade dos produtos

nacionais. A reação na corrente de comércio brasileira não pôde ser percebida num primeiro momento, uma vez que a economia mundial já iniciava uma tendência de desaceleração. Porém, com a retomada, mesmo que incipiente, da economia dos Estados Unidos e do comércio mundial, a partir de 2001, o País iniciou uma reação bastante positiva nos saldos de sua Balança Comercial, reduzindo sua extrema dependência à entrada de capitais internacionais (Tabela 2.2).

Nesse ponto, é interessante assinalar que, mesmo registrando consideráveis avanços, tanto do ponto de vista político-social quanto econômico, os anos 90 não lograram superar aquela que havia sido a marca registrada da chamada “década perdida”: a retomada do crescimento sustentado. Na realidade, o crescimento do PIB brasileiro, que, ao longo da década de 80 havia apresentado uma taxa média até então considerada medíocre, de 2,9% aa, passa para somente 1,7% aa nos anos 90 (Tabela 2.3).

O fim da âncora cambial e a incerteza quanto à volta da inflação fizeram com que o Brasil iniciasse o ano de 2000 com os fundamentos macroeconômicos do Plano Real redefinidos no sentido de um regime flutuante de câmbio, um sistema de metas de inflação e um ajuste estrutural no âmbito da política fiscal. O setor bancário fortalecido, decorrência da liberalização financeira, da reestruturação dos intermediários financeiros privados e públicos e da implementação de transações em termos reais, viabilizado pelo novo Sistema Brasileiro de Pagamentos, complementava a base de sustentação do programa brasileiro de estabilização econômica.

O direcionamento para a reestruturação do ambiente interno, via reformas, foi acompanhada por uma queda do *déficit* em conta corrente do País de 4,7% do PIB, em 1999, para 4,2% do PIB, no ano 2000 e por um avanço dos Investi-

mentos Externos Diretos no montante de US\$ 30,6 bilhões. Paralelamente, com o fato de o Governo manter sob controle a dívida líquida do setor público no nível de 49,5% do PIB e o superávit primário da esfera governamental consolidado no patamar de 3,5% do PIB, juntamente com o atingimento da meta da inflação de 6%, criou-se a expectativa de que o Brasil receberia um substancial aporte de Investimentos Externos Diretos em 2001.

A desaceleração da economia mundial de 2001, acompanhada pela instabilidade política de 2002, conseqüência da campanha eleitoral, gerou, porém, um interregno no processo administrado pelas autoridades federais. A aproximação da data de realização do pleito, dada a possibilidade crescente de uma vitória da oposição, trouxe uma reversão de expectativas no cenário econômico, agora caracterizado por um clima de enorme instabilidade e incerteza. No final de outubro de 2002, as expectativas com relação à inflação em 2003 superaram abruptamente os níveis do exercício vigente, e toda a atenção dos agentes econômicos internos e da comunidade financeira internacional voltou-se para o processo de transição política no Brasil. As dificuldades para obter crédito externo eram extremas. A rolagem dos títulos do Governo Federal e os problemas na obtenção de empréstimos no Exterior por parte das empresas brasileiras criaram um clima de muita intranqüilidade interna.

Contrariando as expectativas da grande maioria, que trabalhava com a hipótese da ruptura na gestão da estabilidade econômica, o Governo de Luís Inácio Lula da Silva manteve os compromissos formulados pela gestão anterior e criou as condições para que houvesse uma menor pressão sobre a taxa de câmbio e uma queda no risco-Brasil. A manutenção dos saldos positivos crescentes na Balança Comercial, em conjunto com



a determinação de avançar no processo de implantação das reformas previdenciária, tributária, trabalhista e política, criam um ambiente favorável para a retomada do crescimento econômico do País, condicionado a uma ainda incerta recuperação da economia mundial. Nesse sentido, a publicação *World Economic Outlook*, de abril

do corrente ano, estima que o PIB brasileiro crescerá 2,8%, em 2003 e 3,5%, em 2004, enquanto que a inflação prevista é de 14% e 5,5% para este e o próximo ano, respectivamente. Aquela publicação prevê também que o déficit em conta corrente representará 1,5% e 2,3% do PIB naqueles dois anos.

### 3 trajetória recente da economia gaúcha

A trajetória da economia do Rio Grande do Sul reflete, de certo modo, as oscilações que marcaram o ambiente nacional ao longo da década de 90. Como se pode visualizar, na Tabela 3.1, a economia gaúcha apresenta, na segunda metade da década de 80, um dinamismo ligeiramente inferior ao nacional, com uma taxa média de 2,7% aa, contra 3,5% aa do Brasil. Destaca-se, nesse período, o fraco desempenho da agropecuária gaúcha (0,9% aa). Já a sua indústria praticamente iguala-se ao crescimento médio ocorrido no País.

Nos anos 1990/92, que compreendem a recessão do período Collor, percebem-se taxas medíocres de crescimento, tanto para o Brasil, quanto para o Rio Grande do Sul. Entretanto, é

nítido que o parque gaúcho mostra-se mais resistente às adversidades da conjuntura, fazendo com que a retração do PIB industrial seja quase 50% inferior à que se verificou para o Brasil. A explicação para esse fenômeno reside no próprio perfil industrial sulino que registra uma presença marcante de segmentos produtores de bens de consumo não-duráveis, cuja característica é uma menor elasticidade-renda.

A partir de 1993, o País e o Estado apresentam comportamentos bastante próximos, com taxas médias anuais de 2,9% e 2,8%, respectivamente. Vale notar, porém, que a agricultura gaúcha volta a apresentar um menor dinamismo do que sua congênere nacional na média do decênio enfocado. Em contrapartida, a indús-

TABELA 3.1

#### Taxas médias do PIB do Brasil e Rio Grande do Sul em períodos selecionados, em %

Períodos	Agropecuária		Indústria		Serviços		PIB	
	Brasil	RS	Brasil	RS	Brasil	RS	Brasil	RS
1986-89	2,3	0,9	3,1	3,0	4,3	2,6	3,5	2,7
1990-92	0,8	0,4	-4,1	-2,3	0,0	1,3	-1,3	-0,4
1993-02	3,5	2,6	2,6	3,7	2,0	2,0	2,9	2,8

Fonte: IBGE / FEE - Núcleo de Contas Regionais.



TABELA 3.2

**Participação do VAB Total de estados selecionados no VAB Total do Brasil 1985-2000**

Anos	MG	SP	SC	PR	RS
1985	9,27	36,10	3,17	5,96	<b>7,48</b>
1986	9,29	35,21	3,47	6,02	<b>7,97</b>
1987	9,39	37,60	3,25	6,00	<b>7,58</b>
1988	9,29	37,65	3,35	5,97	<b>7,71</b>
1989	8,86	37,62	3,62	5,98	<b>7,53</b>
1990	8,88	35,33	3,37	6,01	<b>7,74</b>
1991	9,26	34,86	3,35	5,85	<b>7,49</b>
1992	9,00	36,52	3,48	5,73	<b>7,84</b>
1993	8,95	37,45	3,08	5,39	<b>7,77</b>
1994	9,86	34,97	3,40	6,04	<b>8,56</b>
1995	9,68	35,53	3,56	5,96	<b>8,35</b>
1996	10,07	34,74	3,73	6,19	<b>8,17</b>
1997	10,01	35,34	3,61	6,13	<b>7,97</b>
1998	9,76	35,29	3,55	6,30	<b>7,78</b>
1999	9,60	34,68	3,64	6,39	<b>7,83</b>
2000	9,68	33,34	3,84	5,99	<b>7,81</b>

Fonte: IBGE - Departamento de Contas Nacionais / Contas Regionais do Brasil, 2000.

tria gaúcha cresce 0,9% acima da brasileira.

A semelhança entre as trajetórias do Estado e do Brasil, ainda que com alguma assimetria setorial, faz com que o Rio Grande do Sul mantenha, ao longo do período 1985/2000, uma participação relativamente estável no Valor Adicionado Bruto (VAB) brasileiro, com pequenas variações, mas sempre acima do patamar de 7,5%. Nos anos de 1994, 1995 e 1996, a fatia estadual no VAB do Brasil se situa acima do 8,0% (Tabela 3.2).

Aliás, pode-se notar que as participações dos principais estados brasileiros não sofrem alterações significativas ao longo do período<sup>1</sup>. Mesmo São Paulo, que vinha apresentando, desde a

metade da década de 70, uma nítida tendência de perda, parece ter estabilizado sua posição de liderança na geração do VAB nacional.

Observando-se a série completa de evolução do PIB do Rio Grande do Sul e do Brasil, é possível alcançar uma compreensão mais adequada do comportamento da economia gaúcha à luz dos acontecimentos que marcaram os anos 90 e o início deste século (Tabelas 3.3 e 3.4).

Primeiramente, chama a atenção o fato, já referido, de que o Estado apresenta maior resistência à crise. Porém mais significativa é a precocidade de sua reação. Com efeito, já em 1992, o PIB estadual apresenta uma taxa de 8,3%, enquanto o Brasil ainda registra uma queda de 0,5% naquele ano.

De outro modo, fica também muito visível que, passados os estímulos da desconcentração de renda decorrentes da estabilização da moeda, o Plano Real colocou sérios problemas para o desenvolvimento da região. Na realidade, dado o grau de abertura da economia gaúcha, a apreciação cambial tornou-se um forte garrote para segmentos importantes de sua matriz produtiva, que passaram a enfrentar sérios problemas para competir com as empresas estrangeiras, tanto no mercado externo quanto no interno. O exemplo mais marcante, obviamente, é o do setor calçadista. Ao mesmo tempo, o viés de baixa colocado para os preços agrícolas – conhecido como âncora verde – trouxe enormes restrições ao crescimento da renda dos produtores rurais que, de resto, também se defrontavam com a queda dos preços dos *commodities*.

No momento em que a economia do Estado parecia dar mostras de recuperação, tanto no setor industrial quanto na agropecuária, o País foi submetido às repercussões da crise da Ásia, em 1997, seguida pela da Rússia e a do próprio Brasil em 1999. Para o Rio Grande do Sul, essa situação se manifesta em uma queda de 0,5%

no PIB, em 1998, impulsionada principalmente pela retração de -3,0% na indústria. A economia gaúcha, no entanto, entra em franca fase ascendente já no ano subsequente.

Via de regra, as análises consideram a desvalorização cambial, ocorrida em 1999, como decisiva para o dinamismo apresentado pelo Estado no período 1999/2000. Passar de uma taxa de -11,9% para 15,63% em 2000, é um fato de enorme repercussão, dada a vocação exportadora do Rio Grande do Sul, que disputa com Minas Gerais a segunda posição no *ranking* dos principais estados exportadores (Tabela 3.5).

Entretanto, apesar de sua consistência, essa não parece ser a única razão para justificar a retomada da economia gaúcha, pois, já em 1999, quando as exportações ainda se mantinham negativas, o PIB estadual exibiu uma taxa de cres-

cimento de 3,0%, enquanto o País amargava míseros 0,8% em seu PIB.

O que se pretende alertar é a necessidade de se integrar à análise o fato de que, nessa ocasião, a estrutura produtiva do Estado havia incorporado uma gama considerável de transformações, que a tornava não só mais resistente às flutuações conjunturais, como a capacitava para, rapidamente, responder aos estímulos da demanda.

Podem ser apontadas, nesse sentido, a profunda reestruturação realizada pelas empresas ao longo dos anos noventa, a maturação dos investimentos, realizados a partir da segunda metade daquela década e, por último, mas não menos importante, a internacionalização de seu agronegócio. Mesmo sem incorporar novidades no perfil industrial do Estado, exceção feita à

TABELA 3.3

### Taxas de crescimento do Brasil 1986-2002

Em%				
Períodos	Agropecuária	Indústria	Serviços	PIB
1986	-8,0	11,7	8,1	7,5
1987	15,0	1,0	3,1	3,5
1988	0,8	-2,6	2,3	-0,1
1989	2,8	2,9	3,5	3,2
1990	-3,7	-8,2	-0,8	-4,3
1991	1,4	0,3	0,3	1,0
1992	4,9	-4,2	0,3	-0,5
1993	-0,1	7,0	1,8	4,9
1994	5,5	6,7	1,8	5,9
1995	4,1	1,9	1,3	4,2
1996	3,1	3,3	2,3	2,7
1997	-0,8	4,6	2,5	3,3
1998	1,3	-1,0	0,9	0,1
1999	8,3	-2,2	2,0	0,8
2000	2,2	4,8	3,8	4,4
2001	5,7	-0,3	1,9	1,4
2002	5,8	1,5	1,5	1,5

Fonte: IBGE - Contas Trimestrais.

TABELA 3.4

### Taxas de crescimento RS 1986-2002

em (%)				
Períodos	Agropecuária	Indústria	Serviços	PIB
1986	-10,3	10,5	5,1	4,7
1987	15,2	1,1	1,0	4,1
1988	-4,4	-2,4	1,6	-1,2
1989	5,0	3,2	2,7	3,4
1990	-9,2	-10,9	-1,2	-6,6
1991	-15,3	-1,6	0,8	-2,2
1992	31,6	6,5	4,4	8,3
1993	5,4	18,0	5,4	10,8
1994	-3,2	10,4	1,7	5,2
1995	1,7	-12,7	0,9	-5,0
1996	-3,2	0,2	1,7	0,5
1997	4,2	12,3	1,9	6,1
1998	1,7	-3,0	1,0	-0,5
1999	10,3	1,7	2,0	3,0
2000	0,2	8,0	2,9	4,4
2001	12,3	1,9	1,8	3,1
2002	-2,0	3,8	1,2	1,8

Fonte: FEE/Núcleo de Contas Regionais.



TABELA 3.5

**Valor anual US\$ mil FOB e taxas de crescimento das exportações do RS no período de 1990-2002**

Anos	Valor em US\$ 1000 FOB	Taxas de crescimento
1989	3.708.	-
1990	3.441.973	-7,20
1991	3.294.217	-4,29
1992	4.339.292	31,72
1993	5.178.346	19,34
1994	5.027.113	-2,92
1995	5.181.655	3,07
1996	5.663.640	9,30
1997	6.271.099	10,73
1998	5.628.516	-10,25
1999	4.998.720	-11,19
2000	5.779.942	15,63
2001	6.345.359	9,78
2002	6.375.446	0,47

Fonte dos dados brutos: MDIC/SECEX/Sistema Alice.

planta da *General Motors*, estas transformações provocaram um maior adensamento na matriz produtiva estadual e, principalmente, o rejuvenescimento e o fortalecimento do antigo parque fabril gaúcho, tornando-o muito mais competitivo. O exemplo mais reluzente nesse sentido pode ser encontrado na entrada maciça de capital externo em setores tradicionais do Estado, como os de alimentação, bebidas, fumo e máquinas agrícolas.

De certo modo, aí parece residir a razão para que nem mesmo a crise da Argentina em 2001, que fez a taxa de exportação do Rio Grande do Sul crescer somente 0,47% em 2002, tenha sido suficiente para que a economia gaúcha deixasse de registrar taxas positivas de crescimento.<sup>2</sup> Não se imagina a economia gaúcha imune aos dissabores da conjuntura internacional, ou desvinculada do destino do País. O que se pretende demonstrar é que a mesma está apta a capitalizar os estímulos favoráveis de um ambiente propício ao seu desenvolvimento.

<sup>1</sup> O Estado do Rio de Janeiro não é aqui considerado por se constituir em uma situação bastante particular, uma vez que sua indústria é quase que totalmente dependente da extração de petróleo.

<sup>2</sup> Houve sérias implicações negativas por ocasião da derrocada da economia Argentina para o Estado. Em 1998, 19,13% das exportações gaúchas tinham como destino o Mercosul, percentual que caiu para 5,93% em 2002.

## 4 exportações gaúchas: evolução recente e perspectivas

O desempenho das exportações gaúchas, de uma maneira geral, depende da evolução da renda dos nossos maiores parceiros comerciais — Estados Unidos, União Européia e Argentina —, das safras de nossos principais produtos agrícolas de exportação — soja e fumo —, do mercado externo das *commodities* agrícolas e, por fim, não menos importante, da taxa de câmbio. Foram esses fatores que balizaram a evolução das vendas externas do Rio Grande do Sul nos últimos quatro anos.

Os anos 90 transcorreram de forma apenas razoável para as exportações gaúchas. Enquanto o processo de desgravação tarifária no âmbito do Mercosul, o estabelecimento do regime de câmbio fixo na Argentina e o crescimento sustentado da economia norte-americana abriram mercado para os produtos gaúchos, o baixo crescimento no Japão e na Europa e a valorização da taxa de câmbio, acelerada com a introdução do Plano Real, atuaram no sentido oposto.

O abandono do sistema de bandas cambiais em janeiro de 1999, a par do momento crítico então vivido pela economia brasileira, trouxe um novo alento aos exportadores. A passagem para o sistema de taxas de câmbio flutuantes significava a quase certeza de uma desvalorização cam-

bial e, por conseguinte, o aumento da competitividade do produto gaúcho no exterior. Veio a desvalorização, mas o início da crise econômica na Argentina, o baixo preço das *commodities* no mercado externo e a frustração da safra gaúcha de soja inviabilizaram o crescimento das exportações já em 1999. Restou o consolo de imaginar que o resultado teria sido muito pior não fosse a desvalorização cambial.

Mesmo com percalços, o movimento ascendente exportador reiniciou em 2000. Nesse ano, o bom desempenho nas vendas externas de calçados — o principal produto da pauta exportadora —, que aumentaram 23% (Tabela 4.1), além do crescimento das exportações de produtos petroquímicos, motores diesel, móveis e carrocerias, dentre outros, puxaram novamente as vendas externas do Estado para algo em torno de US\$ 5,78 bilhões, o melhor resultado desde 1997 (Tabela 4.1).

Em 2001, continuou a escalada ascendente, com os recursos oriundos das exportações gaúchas alcançando US\$ 6,35 bilhões, um recorde histórico que, inclusive, recolocou o Rio Grande do Sul, depois de oito anos, no segundo lugar entre os estados exportadores, atrás apenas de São Paulo e à frente de Minas Gerais. E isso



aconteceu num ano de redução no crescimento da economia norte-americana — o ano do fatídico 11 de setembro — de recessão na Argentina e no Japão e de crescimento não mais que moderado na Europa. Aqui, mais do que nunca, fez-se valer a competitividade adquirida pela desvalorização cambial. Mas não foi só isso: a excelente safra de grãos e de fumo no Estado, somada à aquisição de soja pela China e às doenças da “vaca louca” e da febre aftosa no rebanho europeu, que levaram à substituição da car-

ne vermelha na dieta humana e animal do Velho Continente, são os fatores que explicam, em grande medida, o excelente desempenho dos *commodities* agrícolas. Foram elas que “puxaram” as exportações, uma vez que, em relação ao ano anterior, as vendas externas de carne de frango evoluíram 80%, as do complexo soja subiram 70%, e as de fumo cresceram quase 15%. Como ponto negativo, destaca-se a queda nas exportações de petroquímicos, motivada pela situação econômica da Argentina, o principal mer-

TABELA 4.1

### Exportações do Rio Grande do Sul - 1999 - 2002

Produtos	1999		2000		Δ % (1)
	Valor US\$ (1.000 FOB)	Participação %	Valor US\$ (1.000 FOB)	Participação %	
Calçados	1.112.452	22,3	1.322.259	22,9	18,9
Soja	540.435	10,8	544.883	9,4	0,8
Grãos	104.035	2,1	264.817	4,6	154,5
Farelo	260.258	5,2	200.487	3,5	-23,0
Óleo	176.142	3,5	79.579	1,4	-64,8
Fumo	803.594	16,1	722.245	12,5	-10,1
Carnes	311.500	6,2	321.312	5,6	3,1
Carne de aves	204.321	4,1	191.659	3,3	-6,2
Outras Carnes	107.179	2,1	129.654	2,2	21,0
Couros	242.347	4,8	271.144	4,7	11,9
Produtos petroquímicos	222.246	4,4	350.810	6,1	57,8
Motores diesel	28.254	0,6	82.344	1,4	191,4
Móveis	120.936	2,4	159.945	2,8	32,3
Produtos químicos orgânicos	122.308	2,4	222.846	3,9	82,2
Borracha e suas obras	89.164	1,8	98.053	1,7	10,0
Carrocerias	39.216	0,8	85.824	1,5	118,9
Madeira e suas obras	68.468	1,4	80.247	1,4	17,2
Tratores	18.202	0,4	31.173	0,5	71,3
Pastas de madeira	105.267	2,1	135.804	2,3	29,0
Ferramentas e artefatos de cutelaria	82.563	1,7	83.870	1,5	1,6
Armas, munições e acessórios	39.720	0,8	37.433	0,6	-5,8
Ônibus	37.756	0,8	29.883	0,5	-20,9
Máquinas e aparelhos para colheita	29.838	0,6	24.373	0,4	-18,3
<b>Subtotal</b>	<b>4.014.266</b>	<b>80,3</b>	<b>4.604.449</b>	<b>79,7</b>	<b>14,7</b>
Outros	984.454	19,7	1.175.493	20,3	19,4
<b>Total</b>	<b>4.998.720</b>	<b>100,0</b>	<b>5.779.942</b>	<b>100,0</b>	<b>15,6</b>

Fonte dos dados brutos: MDIC/SECEXIDTIC/Sistema Alice

(1) Taxa de crescimento 2000/1999. (2) Taxa de crescimento 2001/2000. (3) Taxa de crescimento 2002/2001

cado importador desses bens.

Em 2002, o patamar das exportações do Rio Grande do Sul manteve-se praticamente o mesmo do ano anterior. Foram vendidas mercadorias ao resto do mundo no valor de US\$ 6,38 bilhões, um crescimento pequeno de, aproximadamente, meio ponto percentual sobre as exportações do ano anterior, mas o suficiente para registrar um novo recorde. Considerando a catástrofe econômica na Argentina, até então o segundo maior parceiro comercial do Estado,

atrás apenas dos Estados Unidos, este pode ser considerado um ótimo resultado. Na verdade, ocorreu uma tênue reorientação do mercado comprador, ou seja, o Estado conseguiu substituir as perdas nas vendas para a Argentina — e, em menor escala, também para União Européia, agora já livre dos problemas sanitários que haviam se abatido sobre o seu rebanho bovino —, com o crescimento das exportações para outros mercados, como o dos Estados Unidos, o da China e o da Rússia.

2001			2002		
Valor US\$ (1.000 FOB)	Participação %	Δ % (2)	Valor	Participação %	Δ % (3)
1.344.816	21,2	1,7	1.195.121	18,7	-11,1
933.946	14,7	71,4	879.614	13,8	-5,8
483.411	7,6	82,5	347.483	5,5	-28,1
304.593	4,8	51,9	327.457	5,1	7,5
145.942	2,3	83,4	204.674	3,2	40,2
823.937	13,0	14,1	887.376	13,9	7,7
486.468	7,7	51,4	515.880	8,1	6,0
346.140	5,5	80,6	357.591	5,6	3,3
140.329	2,2	8,2	158.289	2,5	12,8
294.436	4,6	8,6	331.215	5,2	12,5
245.632	3,9	-30,0	221.246	3,5	-9,9
112.029	1,8	36,1	168.187	2,6	50,1
152.735	2,4	-4,5	147.264	2,3	-3,6
111.185	1,8	-50,1	131.567	2,1	18,3
102.383	1,6	4,4	116.574	1,8	13,9
97.827	1,5	14,0	111.603	1,8	14,1
84.955	1,3	5,9	110.405	1,7	30,0
60.566	1,0	94,3	89.944	1,4	48,5
81.573	1,3	-39,9	87.369	1,4	7,1
81.557	1,3	-2,8	69.694	1,1	-14,5
35.920	0,6	-4,0	52.488	0,8	46,1
42.060	0,7	40,8	50.289	0,8	19,6
25.668	0,4	5,3	36.302	0,6	41,4
<b>5.117.694</b>	<b>80,7</b>	<b>11,1</b>	<b>5.202.139</b>	<b>81,6</b>	<b>1,7</b>
1.227.665	19,3	4,4	1.173.307	18,4	-4,4
<b>6.345.359</b>	<b>100,0</b>	<b>9,8</b>	<b>6.375.446</b>	<b>100,0</b>	<b>0,5</b>



Cabem, aqui, algumas observações sobre a constituição da pauta exportadora do Estado, o destino dessa produção, tomando-se por base o ano de 2002, Tabela 4.2 e o Quadro 4.1 — e as perspectivas em relação ao seu desempenho nos anos vindouros.

A produção de calçados é direcionada majoritariamente (mais de 70%) para os Estados Unidos, onde sofre a concorrência tanto de produtos mais sofisticados - os da Espanha e os da Itália -, como de produtos menos elaborados - os calçados oriundos da China. Há quase um consenso entre os analistas de que, para manter ou até ampliar esse e outros mercados, como os do Reino Unido, do México e da Argentina, é necessário investir em marca e *design*. Pelo impacto que poderá ter sobre o fluxo comercial da região, os calçadistas gaúchos também se mantêm atentos às negociações para a constituição da Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), que deverá entrar em vigor, a princípio, em 2005.

Há um grupo de produtos, oriundos da agropecuária, onde se inclui a soja e seus derivados, o fumo, as carnes em geral e o couro, que

é comercializado em todos os continentes. Os grãos de soja têm ido mais para a China, o farelo, para a União Européia e o óleo para o Irã, a China e a Índia. O fumo é vendido basicamente na União Européia e nos Estados Unidos. Nas exportações de carnes, destacam-se as de frango — quase 70% do total —, tendo por destino a União Européia, a Rússia e o Oriente Médio. Num segundo plano, estão as exportações de carne suína, comercializadas na Rússia, na Argentina e em Hong Kong. Os produtores de carne bovina vivem na eterna expectativa da abertura do mercado norte-americano para seus produtos *in natura*. Por enquanto, colocam naquele mercado apenas carne industrializada, de pouca expressão na pauta exportadora gaúcha. Já a produção de couros é direcionada para a União Européia (Itália) e os Estados Unidos.

Como se trata de *commodities* agrícolas, os preços desses produtos dependem muito do comportamento da oferta e da demanda em nível mundial. Mais ainda, no caso de soja e de carnes, por exemplo, nos Estados Unidos e na União Européia essas produções são subsidia-

TABELA 4.2

### Exportações por destinos do Rio Grande do Sul - 1999 - 2002

	1999		2000			2001		
	Valor US\$ (1.000 FOB)	Participação %	Valor US\$ (1.000 FOB)	Participação %	Δ % (1)	Valor US\$ (1.000 FOB)	Participação %	Δ % (2)
Estados Unidos	1.275.839	25,5	1.575.555	27,3	23,5	1.616.005	25,5	2,6
União Européia	1.259.538	25,2	1.199.602	20,8	-4,8	1.314.990	20,7	9,6
ALADI (exclusive Mercosul)	317.113	6,3	515.328	8,9	62,5	598.180	9,4	16,1
China	85.945	1,7	249.072	4,3	189,8	370.853	5,8	48,9
Mercosul	874.026	17,5	996.993	17,2	14,1	837.169	13,2	-16,0
Oriente Médio	254.937	5,1	150.955	2,6	-40,8	282.217	4,4	87,0
Europa Oriental	87.916	1,8	99.646	1,7	13,3	184.721	2,9	85,4
África (exclusive Oriente Médio)	93.203	1,9	147.006	2,5	57,7	172.967	2,7	17,7
<b>Subtotal</b>	<b>4.248.517</b>	<b>85,0</b>	<b>4.934.157</b>	<b>85,4</b>	<b>16,1</b>	<b>5.377.101</b>	<b>84,7</b>	<b>9,0</b>
Outros	750.203	15,0	845.785	14,6	12,7	968.258	15,3	14,5
<b>Total</b>	<b>4.998.720</b>	<b>100,0</b>	<b>5.779.942</b>	<b>100,0</b>	<b>15,6</b>	<b>6.345.359</b>	<b>100,0</b>	<b>9,8</b>

Fonte dos dados brutos: MDIC/SECEX/IDTIC/Sistema Alice

(1) Taxa de crescimento 2000/1999. (2) Taxa de crescimento 2001/2000. (3) Taxa de crescimento 2002/2001

das e/ou protegidas da concorrência externa, o que torna muito mais difícil o acesso dos produtos gaúchos não só a esses mercados, mas também a terceiros países, uma vez que os subsídios deprimem os preços internacionais. Assim, embora sendo competitivos, os produtos do Estado só ganham fatias do mercado externo de forma eventual, como aconteceu com a soja, as carnes e os couros, em decorrência das doenças da “vaca louca” e da febre aftosa, que se abateram recentemente sobre o rebanho europeu. Dessa forma, não é por acaso que o Brasil, nos fóruns internacionais, tem reiterado a necessidade de os países desenvolvidos retirarem as barreiras que impedem o funcionamento do livre-mercado. Portanto, o comportamento futuro das exportações dos *commodities* agrícolas, produzidos pelo Rio Grande do Sul, vai depender, e muito, do resultado das negociações brasileiras na Organização Mundial do Comércio (OMC), na ALCA e com a União Européia. A par disso, deve-se registrar, também, que o crescimento do cultivo de grãos no Centro-Oeste do País e os novos canais de escoamento dessa

produção — via fluvial, pelo Norte — deverão representar uma forte concorrência aos produtos gaúchos no mercado internacional.

Os produtos petroquímicos exportados pelo Estado têm um mercado majoritário: o da Argentina. Nos últimos anos, a crise que se abateu sobre o país vizinho e o aumento do preço do petróleo e de seus derivados, no mercado externo, inviabilizaram a conquista de novos mercados, resultando, assim, numa desaceleração das exportações dos produtos petroquímicos. Aqui cabe uma comparação com as vendas externas de móveis e de produtos suínos. Essas produções também dependiam fortemente do mercado argentino, mas, à medida que esse foi se estreitando, ou foram conquistando novas fatias de mercado — caso dos produtos suínos na Rússia —, ou aumentando espaços já conquistados anteriormente — caso dos móveis nos Estados Unidos.

Um outro grupo de produtos gaúchos com forte presença no mercado externo é aquele que se poderia denominar, grosso modo, como de base metal-mecânica. Estariam incluídos, aí, a produção de carrocerias, a de motores diesel, a de ônibus e a de tratores e máquinas e aparelhos para a colheita. À exceção de motores diesel, cuja exportação vai para caminhonetes e ônibus dos Estados Unidos, e, em certa medida, também de tratores, onde uma parcela da exportação é resultado do comércio intra-industrial, os demais produtos têm como principais mercados os países mais desenvolvidos da América Latina, da África e do Oriente Médio. Trata-se aqui de produtos de maior valor agregado e cujo futuro exportador depende, além dos tradicionais fatores que influenciam o comportamento das exportações — como a evolução da renda mundial e a taxa de câmbio —, de outros, como o desenrolar das negociações no âmbito da ALCA e as estratégias das empresas transnacionais.

O livre trânsito de mercadorias nas Américas,

2002		
Valor	Participação %	Δ % (3)
1.817.809	28,5	12,5
1.237.828	19,4	-5,9
561.315	8,8	-6,2
444.605	7,0	19,9
405.139	6,4	-51,6
340.100	5,3	20,5
280.376	4,4	51,8
220.379	3,5	27,4
5.307.553	83,2	-1,3
1.067.893	16,8	10,3
6.375.446	100,0	0,5



a supor a concretização da ALCA, deixaria as empresas norte-americanas em igualdade de condições na competição em mercados como o do Mercosul e o da Comunidade Andina. Embora isso fique mais claro quando se compara a indústria como um todo e não segmentos isolados, como esses do Rio Grande do Sul, mencionados acima, em tese a indústria norte-americana é mais competitiva que a brasileira. Nesse sentido, produtos de maior valor agregado, atualmente colocados pelas empresas brasileiras — e gaúchas — no mercado latino-americano, poderiam perder espaço quando as empresas norte-americanas pudessem concorrer em igualdade de condições. Isso fica mais evidente no âmbito do Mercosul mas, dependendo do caso, pode-se verificar em

outras regiões da América. Por outro lado, no entanto, deve-se reconhecer que, no caso de motores diesel, tratores e máquinas e aparelhos para a colheita, produzidos no Estado por empresas transnacionais, pode até ocorrer uma expansão das vendas externas, se essas empresas priorizarem o custo relativo da mão-de-obra no Brasil e fixarem aqui, por exemplo, uma base de exportação para a América do Sul. No caso de carrocerias e ônibus, produzidos por uma transnacional com matriz em Caxias do Sul, também vale a estratégia da empresa. Como ela possui filiais em outras regiões do planeta, a opção de realocar sua produção entre as distintas plantas poderá aumentar ou reduzir a exportação desses produtos pelo Rio Grande do Sul.

QUADRO 4.1

### Destino dos principais produtos exportados pelo RS em 2002

Produtos	Destino			
Calçados	EUA (71,7)	Reino Unido (7,4)	Canadá (2,7)	
Soja grãos	China (69,3)	Irã (12,3)	Tailândia (5,3)	
Soja farelo	Espanha (20,1)	Indonésia (12,6)	Arábia Saudita (11,8)	
Soja óleo	Irã (33,5)	China (30,7)	Índia (14,1)	
Fumo	EUA (18,5)	Alemanha (9,8)	China (7,8)	
Carnes	Rússia (22,2)	Reino Unido (12,3)	Arábia Saudita (7,7)	
Carne de aves	Reino Unido (10,9)	Rússia (10,6)	Japão (9,7)	Arábia Saudita (9,6)
Outras carnes	Rússia (30,9)	Hong Kong (8,0)	Reino Unido (6,3)	
Couros	Itália (21,4)	EUA (18,1)	Hong Kong (16,1)	
Produtos petroquímicos	Argentina (25,4)	Chile (14,5)	Espanha (6,9)	
Motores diesel	EUA (96,9)	México (1,5)		
Móveis	EUA (33,2)	Reino Unido (14,5)	França (8,4)	
Produtos químicos orgânicos	EUA (56,2)	Argentina (20,9)	Israel (5,7)	
Borracha e suas obras	EUA (24,3)	Itália (10,1)	Japão (6,8)	
Carrocerias	México (33,7)	Arábia Saudita (23,6)	Chile (15,7)	
Madeira e suas obras	EUA (44,1)	Japão (35,9)	Marrocos (5,3)	
Tratores	EUA (34,6)	Venezuela (22,0)	Argentina (6,9)	
Pastas de madeira	Bélgica (24,7)	Japão (23,0)	Coréia do Sul (10,4)	
Ferramentas e artefatos de cutelaria	EUA (23,3)	México (12,3)	Chile (4,9)	
Armas, munições e acessórios	EUA (83,2)	Cingapura (2,8)	Alemanha (2,6)	
Ônibus	Rep. Dominicana (34,5)	África do Sul (31,2)	Peru (5,5)	
Máquinas e aparelhos para colheita	Paraguai (17,1)	Argentina (13,2)	Alemanha (9,5)	

Fonte dos dados brutos: MDIC/SECEX/DTIC/Sistema Alice

Nota: Os valores entre parênteses referem-se à participação percentual no total exportado.

## 5 evolução e tendência da indústria gaúcha

O desempenho da indústria gaúcha, no período 1985/2002, atesta uma vinculação estreita com o comportamento do PIB industrial brasileiro. Porém, na segunda metade da década de 80, o setor industrial estadual sofre com menor intensidade os reveses da recessão do período Collor, apresentando um desempenho bem superior ao do País (Tabela 5.1).

Ao se fixar a análise somente na Indústria de Transformação – responsável por mais de 80% da produção setorial – e utilizando-se dados anuais, é possível notar que, a partir dos anos 90, passa a ocorrer um nítido descolamento entre a trajetória industrial do extremo sul e a nacional. Mesmo que esse processo seja percebido já no início da década, o mesmo ganha maior visibilidade entre 1993 e 1997, quando se verificou uma razoável estabilidade do crescimento industrial, com taxas sempre positivas no Brasil, enquanto, no Rio Grande do Sul, permaneceu o caráter fortemente oscilatório, característico da década de 80<sup>1</sup>.

Ao mesmo tempo, é interessante observar que essa situação praticamente se inverte, a partir de 1998, uma vez que a indústria gaúcha começa a apresentar taxas sempre positivas, contrariamente ao que acontece no País. Embora não

seja possível extrair daí conclusões mais definitivas, por se tratar de um período relativamente curto, essa circunstância é significativa, no sentido de mostrar que o parque fabril do Estado parece ter ingressado em uma fase de crescimento menos sujeita às flutuações da conjuntura.

Outra forma de abordar a trajetória da indústria do Rio Grande do Sul, nesse período, é através da orientação tomada por seu perfil estrutural. Para tanto, usa-se aqui a consolidação dos gêneros industriais em três grandes grupos: Tradicional, Dinâmica A e Dinâmica B. O primeiro grupo corresponde aos segmentos do início da industrialização e à primeira fase do processo da substituição de importações, constituindo,

TABELA 5.1

### Taxas médias da indústria do BR e RS em períodos selecionados

Em %

Períodos	Indústria	
	Brasil	RS
1986-89	3,1	3,0
1990-92	-4,1	-2,3
1993-02	2,6	3,7

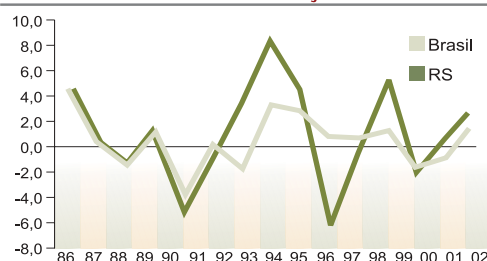
Fonte: IBGE FEE/NCR

em larga medida, a oferta dos bens de consumo não-duráveis; no segundo, estão agrupados os gêneros que produzem os bens intermediários da etapa mais avançada do processo industrial e, no terceiro, estão compreendidos os segmentos produtores de bens de capital, nos quais caberia incluir uma fatia da metalúrgica e a maior parcela dos bens de consumo duráveis.

No período 1993/1998, o Rio Grande do Sul, em termos intra-industriais, apresentou uma evolução singular no grupo das indústrias tradicionais, sendo o único estado a aumentar o peso desse conjunto industrial<sup>2</sup>.

GRÁFICO 5.1

**Taxa de crescimento da Indústria de Transformação**



Fonte dos dados brutos: IBGE

Com efeito, pode-se ver nas tabelas 5.2 e 5.3 que, com relação à geração do Valor Bruto da Produção, esse grupo de indústrias chega ao ano de 1998 com uma ponderação muito superior à média brasileira, ou seja, 53,46% contra 36,66%. Assim, a indústria gaúcha, que historicamente havia se caracterizado por assentar seu desenvolvimento na produção dos segmentos tradicionais, na maioria dos casos com estreita vinculação à sua base agropecuária, passa a ter esse perfil reforçado no período posterior à abertura comercial e à estabilização.

A explicação para tal reside precisamente no fato de que uma fatia substancial dos investimentos ocorridos a partir de 1995 dirigiu-se para gêneros industriais que já ocupavam posições de relevo na economia do Estado, como são os

TABELA 5.2

**Dados gerais das unidades industriais**

**Grupo de atividades**

<b>Indústria de Transformação (1)</b>
<b>Tradicional</b>
Fabricação de produtos alimentícios e bebidas
Fabricação de produtos do fumo
Fabricação de produtos têxteis
Confecção de artigos do vestuário e acessórios
Preparação de couros e fabricação de artefatos de couro, artigos de viagem e calçados
Fabricação de produtos de madeira
Edição, impressão e reprodução de gravações
Fabricação de móveis e indústrias diversas
Reciclagem
<b>Dinâmica A</b>
Fabricação de celulose, papel e produtos de papel
Fabricação de coque, refino de petróleo, elaboração de combustíveis nucleares e produção de álcool
Fabricação de produtos químicos (2)
Fabricação de artigos de borracha e plástico
Fabricação de produtos de minerais não-metálicos
<b>Metalurgia básica</b>
Fabricação de produtos de metal-exclusive máquinas e equipamentos
<b>Dinâmica B</b>
Fabricação de máquinas e equipamentos
Fabricação de máquinas para escritório e equipamentos informática
Fabricação de máquinas, aparelhos e materiais elétricos
Fabricação de material eletrônico e de aparelhos e equipamentos de comunicações
Fabricação de equipamentos de instrumentação médico-hospitalares, instrumentos de precisão e ópticos, equipamentos para automação industrial, cronômetros e relógios
Fabricação e montagem de veículos automotores, reboques e carrocerias
Fabricação de outros equipamentos de transporte

Fonte: PIA 1998 – IBGE

Notas: (1)Exclusive "outros", (2)inclui farmacêutica



**iais, segundo grupo de atividades - Brasil - 1998**

Número de unidades locais	Pessoal ocupado em 31/12/98	Salários, retiradas e outras remunerações		Valor bruto da produção industrial		Tamanho médio	Salário médio R\$ mil	
		%	R\$ mil	%	R\$ mil			
<b>125.388</b>	<b>4.689.226</b>	<b>100,00</b>	<b>48.348.846</b>	<b>100,00</b>	<b>368.668.967</b>	<b>100,00</b>	<b>37,40</b>	<b>10,3106</b>
<b>73.541</b>	<b>2.372.947</b>	<b>50,60</b>	<b>16.798.652</b>	<b>34,74</b>	<b>135.157.470</b>	<b>36,66</b>	<b>32,27</b>	<b>7,0792</b>
23.263	880.504	18,78	6.881.325	14,23	77.647.009	21,06	37,85	7,8152
358	19.897	0,42	305.744	0,63	2.986.450	0,81	55,58	15,3663
4.763	252.510	5,38	1.827.031	3,78	12.143.817	3,29	53,01	7,2355
15.467	343.802	7,33	1568.317	3,24	8.924.636	2,42	22,23	4,5617
4.390	246.080	5,25	1.186.307	2,45	7.509.061	2,04	56,05	4,8208
7.318	174.201	3,71	818.339	1,69	3.961.555	1,07	23,80	4,6977
7.556	192.319	4,10	2.634.145	5,45	13.072.358	3,55	25,45	13,6967
10.262	259.879	5,54	1.546.387	3,20	8.773.489	2,38	25,32	5,9504
164	3.755	0,08	31.057	0,06	139.095	0,04	22,90	8,2708
<b>37.636</b>	<b>1.460.612</b>	<b>31,15</b>	<b>18.187.204</b>	<b>37,62</b>	<b>143.124.255</b>	<b>38,82</b>	<b>38,81</b>	<b>12,4518</b>
2.227	128.376	2,74	1.678.608	3,47	12.289.860	3,33	57,65	13,0757
344	77.353	1,65	1.317.011	2,72	16.008.530	4,34	224,86	17,0260
5.577	284.254	6,06	5.493.825	11,36	48.913.379	13,27	50,97	19,3272
5.657	248.551	5,30	2.479.122	5,13	15.609.567	4,23	43,94	9,9743
10.628	265.942	5,67	1.977.105	4,09	13.023.793	3,53	25,02	7,4343
2.481	162.650	3,47	2.582.545	5,34	22.863.878	6,20	65,56	15,8779
10.722	293.486	6,26	2.658.988	5,50	14.415.248	3,91	27,37	9,0600
<b>14.211</b>	<b>855.667</b>	<b>18,25</b>	<b>13.362.990</b>	<b>27,64</b>	<b>90.387.242</b>	<b>24,52</b>	<b>60,21</b>	<b>15,6170</b>
5.873	293.385	6,26	4.094.920	8,47	23.573.637	6,39	49,95	13,9575
311	13.256	0,28	237.298	0,49	2.385.626	0,65	42,62	17,9012
2.476	139.155	2,97	1.870.061	3,87	11.070.653	3,00	56,20	13,4387
898	67.881	1,45	1.212.418	2,51	11.691.760	3,17	75,59	17,8609
1.204	49.700	1,06	566.042	1,17	2.739.554	0,74	41,28	11,3892
2.809	255.206	5,44	4.847.140	10,03	34.057.401	9,24	90,85	18,9930
640	37.084	0,79	535.111	1,11	4.868.611	1,32	57,94	14,4297

casos de produtos alimentares, fumo e bebidas. Portanto, não é por acaso que são esses segmentos, juntamente com o de mobiliário, que explicam o avanço do grupo como um todo.

Como seria de se esperar, o grupo das Dinâmicas B, no Rio Grande do Sul, apresenta uma ponderação bastante acanhada quando comparado à posição das mesmas no Brasil, respectivamente, 16,66% e 24,52%. A razão para tal é dada pela inexpressiva presença no Estado da produção de bens de consumo duráveis, situação que deve ser alterada, quando os levantamentos estatísticos passarem a captar os resultados da entrada em operação da planta da *Companhia General Motors*. Na realidade, no que se refere a esse grupo, os destaques da indústria gaúcha ficam por conta de segmentos produtores de bens de capital. De fato, a participação em torno de 5,8% de fabricação e montagem de veículos automotores, reboques e carrocerias, expressa, basicamente, a liderança nacional que o Estado tem na produção de carrocerias para ônibus e caminhões.

Do mesmo modo, a parcela de 7,5% atribuída à fabricação de máquinas e equipamentos reflete a posição detida pelo Rio Grande do Sul como principal produtor de máquinas e implementos agrícolas.

Como pode ser visto nas Tabelas 5.4 e 5.5, a configuração estrutural das indústrias brasileira e gaúcha sofre uma alteração considerável na passagem para o ano 2000, último levantamento disponível da Pesquisa Industrial Anual. Chama a atenção, desde logo, em ambos os casos, o drástico encolhimento do grupo das Tradicionais. Como foi anteriormente mencionado, a perda de posição desse grupo de indústrias, no caso do Brasil, insere-se numa tendência que pode ser visualizada desde a metade dos anos 80. Para o Rio Grande do Sul, no entanto, a mesma significa a ruptura de um processo que vi-

TABELA 5.3

### Dados gerais das unidades locais in

#### Grupo de atividades

#### Indústrias de transformação (1)

##### Tradicional

Fabricação de produtos alimentícios e bebidas

Fabricação de produtos do fumo

Fabricação de produtos têxteis

Confecção de artigos do vestuário e acessórios

Preparação de couros e fabricação de artefatos de couro, artigos de viagem e calçados

Fabricação de produtos de madeira

Edição, impressão e reprodução de gravações

Fabricação de móveis e indústrias diversas

Reciclagem

##### Dinâmica A

Fabricação de celulose, papel e produtos de papel

Fabricação de coque, refino de petróleo, elaboração de combustíveis nucleares e produção de álcool

Refino de petróleo

Fabricação de produtos químicos (2)

Fabricação de artigos de borracha e plástico

Fabricação de produtos de minerais não-metálicos

Metalurgia básica

Fabricação de produtos de metal - exclusive máquinas e equipamentos

##### Dinâmica B

Fabricação de máquinas e equipamentos

Fabricação de máquinas para escritório e equipamentos de informática

Fabricação de máquinas, aparelhos e materiais elétricos

Fabricação de material eletrônico e de aparelhos e equipamentos de comunicações

Fabricação de equipamentos de instrumentação médico-hospitalares, instrumentos de precisão e ópticos, equipamentos para automação industrial, cronômetros e relógios

Fabricação e montagem de veículos automotores, reboques e carrocerias

Fabricação de outros equipamentos de transporte

Construção e reparação de embarcações

Fabricação de outros equipamentos de transporte

Fonte: PIA 1998 - IBGE

Notas: (1) Exclusive "outros"; (2) Inclui farmacêutica



**dustriais, por unidade da Federação, segundo o grupo de atividades - RS - 1998**

Número de unidades locais	Pessoal ocupado em 31/12/00	Salários, retiradas e outras remunerações		Valor bruto da produção industrial		Tamanho médio	Salário médio R\$ mil	
		%	R\$ mil	%	R\$ mil			
<b>12.244</b>	<b>470.084</b>	<b>100,00</b>	<b>3.772.110</b>	<b>100,00</b>	<b>32.218.078</b>	<b>100,00</b>	<b>38,39</b>	<b>8,02</b>
<b>7.555</b>	<b>289.978</b>	<b>61,69</b>	<b>1.881.570</b>	<b>49,88</b>	<b>17.222.593</b>	<b>53,46</b>	<b>38,38</b>	<b>6,49</b>
2.147	80.986	17,23	616.635	16,35	8.821.595	27,38	37,72	7,61
43	5.678	1,21	89.478	2,37	1.210.821	3,76	132,05	15,76
327	7.842	1,67	52.847	1,40	317.199	0,98	23,98	6,74
795	12.514	2,66	65.944	1,75	402.323	1,25	15,74	5,27
1.314	124.822	26,55	642.770	17,04	4.138.581	12,85	94,99	5,15
822	11.610	2,47	58.301	1,55	319.505	0,99	14,12	5,02
680	14.915	3,17	158.727	4,21	678.160	2,10	21,93	10,64
1.418	31.445	6,69	195.537	5,18	1.328.426	4,12	22,18	6,22
9	166	0,04	1.331	0,04	5.983	0,02	18,44	8,02
<b>3.199</b>	<b>105.880</b>	<b>22,52</b>	<b>1.043.019</b>	<b>27,65</b>	<b>9.628.210</b>	<b>29,88</b>	<b>33,10</b>	<b>9,85</b>
159	8.094	1,72	86.947	2,30	793.133	2,46	50,91	10,74
-	-	-	-	-	-	-	-	-
9	1.206	0,26	43.019	1,14	1.351.652	4,20	134,00	35,67
442	15.306	3,26	252.625	6,70	3.488.956	10,83	34,63	16,50
479	25.765	5,48	195.916	5,19	1.284.823	3,99	53,79	7,60
824	14.581	3,10	88.667	2,35	574.206	1,78	17,70	6,08
201	7.637	1,62	98.202	2,60	679.156	2,11	38,00	12,86
1.085	33.291	7,08	277.643	7,36	1.456.284	4,52	30,68	8,34
<b>1.490</b>	<b>74.226</b>	<b>15,79</b>	<b>847.521</b>	<b>22,47</b>	<b>5.367.275</b>	<b>16,66</b>	<b>49,82</b>	<b>11,42</b>
767	33.848	7,20	377.635	10,01	2.408.477	7,48	44,13	11,16
18	749	0,16	7.769	0,21	65.586	0,20	41,61	10,37
205	9.800	2,08	102.564	2,72	706.251	2,19	47,80	10,47
54	2.429	0,52	35.190	0,93	185.883	0,58	44,98	14,49
95	4.082	0,87	33.485	0,89	141.016	0,44	42,97	8,20
325	23.022	4,90	288.708	7,65	1.852.631	5,75	70,84	12,54
-	-	-	-	-	-	-	-	-
15	129	0,03	821	0,02	1.082	0,00	8,60	6,36
11	167	0,04	1.349	0,04	6.349	0,02	15,18	8,08



nha se mostrando francamente ascendente.

É fácil perceber que, tanto no caso do País como no do Estado, a queda das Tradicionais, nesse intervalo de tempo, decorre da forte redução da importância das indústrias alimentares e de bebidas na geração do Valor Bruto da Produção. Principalmente no que tange à indústria alimentícia, isso pode refletir a violenta queda das exportações ocorrida nos anos de 1998 e 1999. Ao mesmo tempo, cabe ressaltar que, no que se refere ao Rio Grande do Sul, a perda de participação das Tradicionais é quase que inteiramente transferida para o grupo das Dinâmicas B, dado o espetacular avanço da indústria química, que aumentou em 6% sua posição na estrutura industrial do Estado, passando a responder por 16,11% do VBP. Na raiz desse avanço, encontra-se, sem dúvida, o processo de duplicação do Pólo Petroquímico, iniciado na segunda metade da década de 90.

Finalizando, apresentam-se, a seguir, algumas observações que podem ser inferidas das informações disponibilizadas pela Pesquisa Anual do IBGE:

- a) Em relação à idéia de que a indústria gaúcha tem logrado manter sua posição no cenário nacional, sem que se percebam grandes mudanças em sua estrutura produtiva, a resposta parece ser afirmativa. Mesmo com uma certa retração das indústrias tradicionais em 2000, essas ainda apresentam franca liderança no perfil industrial. Quando forem divulgados os dados da PIA de 2002, devem ser notadas algumas mudanças nessa situação, mas não se acredita que o impacto da *General Motors* seja suficiente para uma alteração mais radical.
- b) É correto dizer que a própria indústria tradicional do Estado mudou radicalmente, dada a grande presença de capital internacional que hoje se encontra instalado nesse segmento.
- c) A veracidade da tese corrente de que uma das

TABELA 5.4

## Dados gerais das unidades locais in

### Grupo de atividades

#### Indústrias de transformação (1)

##### Tradicional

Fabricação de produtos alimentícios e bebidas

Fabricação de produtos do fumo

Fabricação de produtos têxteis

Confecção de artigos do vestuário e acessórios

Preparação de couros e fabricação de artefatos de couro, artigos de viagem e calçados

Fabricação de produtos de madeira

Edição, impressão e reprodução de gravações

Fabricação de móveis e indústrias diversas

Reciclagem

##### Dinâmica A

Fabricação de celulose, papel e produtos de papel

Fabricação de coque, refino de petróleo, elaboração de combustíveis nucleares e produção de álcool

Fabricação de produtos químicos (2)

Fabricação de artigos de borracha e plástico

Fabricação de produtos de minerais não-metálicos

Metalurgia básica

Máquinas e equipamentos

##### Dinâmica B

Fabricação de máquinas e equipamentos

Equipamentos de informática

Elétricos

Equipamentos de comunicações

Cronômetros e relógios

Reboques e carrocerias

Fabricação de outros equipamentos de transporte

Fonte: IBGE - PIA 2000

Notas: (1) Exclui "outros", (2) Inclui

**dustriais, por Unidades da Federação, segundo o grupo de atividades - Brasil -2000**

Número de unidades locais	Pessoal ocupado em 31/12/00	%	Salários, retiradas e outras remunerações		Valor bruto da produção industrial		Tamanho médio	Salário médio R\$ mil
			R\$ mil	%	R\$ mil	%		
<b>136.159</b>	<b>5.127.563</b>	<b>100,00</b>	<b>54.566.360</b>	<b>100,00</b>	<b>544.260.260</b>	<b>100,00</b>	<b>37,66</b>	<b>10,6</b>
<b>79.448</b>	<b>2.637.678</b>	<b>51,44</b>	<b>18.957.501</b>	<b>34,74</b>	<b>178.233.240</b>	<b>32,75</b>	<b>33,20</b>	<b>7,1</b>
24.089	931.712	18,17	7.587.373	13,90	100.127.764	18,40	38,68	8,1
215	14.024	0,27	264.668	0,49	3.466.451	0,64	65,23	18,8
4.930	274.037	5,34	2.036.700	3,73	17.309.568	3,18	55,59	7,4
17.055	402.559	7,85	1.812.751	3,32	10.477.319	1,93	23,60	4,5
5.623	333.041	6,50	1.667.900	3,06	12.629.603	2,32	59,23	5,0
8.248	203.445	3,97	980.071	1,80	5.830.231	1,07	24,67	4,8
7.636	193.205	3,77	2.789.006	5,11	16.008.611	2,94	25,30	14,4
11.398	280.218	5,46	1.779.178	3,26	12.198.714	2,24	24,58	6,3
254	5.437	0,11	39.854	0,07	184.979	0,03	21,41	7,3
<b>41.424</b>	<b>1.546.222</b>	<b>30,16</b>	<b>20.268.184</b>	<b>37,14</b>	<b>230.180.589</b>	<b>42,29</b>	<b>37,33</b>	<b>13,1</b>
2.429	133.255	2,60	1.892.500	3,47	20.664.179	3,80	54,86	14,2
321	60.261	1,18	1.311.005	2,40	39.813.683	7,32	187,73	21,7
6.085	304.712	5,94	6.345.870	11,63	75.018.898	13,78	50,08	20,8
6.669	278.639	5,43	2.770.705	5,08	23.331.377	4,29	41,78	9,9
11.924	294.144	5,74	2.285.593	4,19	17.771.665	3,27	24,67	7,7
2.452	170.532	3,33	2.849.883	5,22	35.608.634	6,54	69,55	16,7
11.544	304.679	5,94	2.812.628	5,15	17.972.153	3,30	26,39	9,2
<b>15.288</b>	<b>943.662</b>	<b>18,40</b>	<b>15.340.673</b>	<b>28,11</b>	<b>135.846.432</b>	<b>24,96</b>	<b>61,73</b>	<b>16,26</b>
6.584	321.403	6,27	4.389.936	8,05	28.643.581	5,26	48,82	13,66
335	20.658	0,40	510.757	0,94	7.921.691	1,46	61,67	24,72
2.476	144.225	2,81	1.951.511	3,58	13.247.764	2,43	58,25	13,53
966	78.429	1,53	1.439.974	2,64	21.958.925	4,03	81,19	18,36
1.319	52.250	1,02	640.128	1,17	3.887.320	0,71	39,61	12,25
2.928	283.045	5,52	5.644.279	10,34	50.580.817	9,29	96,67	19,94
680	43.652	0,85	764.088	1,40	9.606.334	1,77	64,19	17,50



especificidades do Rio Grande do Sul consiste na forte presença de pequenas e médias empresas é bastante discutível. Tanto os dados da RAIS, quanto os agregados da PIA, mostram que a participação do número de pequenos estabelecimentos é, praticamente igual a dos demais Estados da Federação (Passos e Lima, 2000).

d) Na realidade, a importância das pequenas e médias empresas na indústria gaúcha decorre do fato de que as mesmas apresentam o tamanho predominante das empresas que atuam nos segmentos denominados tradicionais, que é dominante na geração do produto industrial do Estado.

e) Usualmente, a questão da pertinência de se alcançar uma maior diversificação do perfil industrial do Estado tem sido discutida à luz da importância da presença de segmentos, ou mesmo empresas, que sejam mais estruturantes ou que, supostamente, tenham maior potencial de crescimento, o que significa dizer, aumentar a presença de empresas nos grupos não-tradicionais. Outra corrente opõe-se a esses argumentos, ponderando que essas empresas tradicionais geram mais empregos em relação ao capital instalado. Um aspecto que tem sido descurado nessa discussão, diz respeito aos salários que são pagos em média pelas empresas que atuam no grupo das Tradicionais e no das Dinâmicas A e B. Como se pode ver nas informações apresentadas, em 2000, os salários das Tradicionais eram, em média, 42% e 47% menores do que os praticados pelas empresas que compõem os grupos das Dinâmicas A e B, respectivamente. Não existe aí qualquer especificidade regional, pois o mesmo acontece, com pequenas variações, no Brasil e em outros estados. A diferença reside no fato de que, no caso do Rio Grande do Sul, 64% da mão-de-obra da Indústria de Transformação está ocupada nesse grupo industrial, enquanto no País esse percentual é de 51%. E, para

TABELA 5.5

## Dados gerais das unidades locais in

### Grupo de atividades

<b>Indústria de transformação (1)</b>
<b>Tradicional</b>
Fabricação de produtos alimentícios e bebidas
Fabricação de produtos do fumo
Fabricação de produtos têxteis
Confecção de artigos do vestuário e acessórios
Preparação de couros e fabricação de artefatos de couro, artigos de viagem e calçados
Fabricação de produtos de madeira
Edição, impressão e reprodução de gravações
Fabricação de móveis e indústrias diversas
Reciclagem
<b>Dinâmica A</b>
Fabricação de celulose, papel e produtos de papel
Fabricação de coque, refino de petróleo, elaboração de combustíveis nucleares e produção de álcool
Refino de petróleo
Fabricação de produtos químicos (2)
Fabricação de artigos de borracha e plástico
Fabricação de produtos de minerais não-metálicos
Metalurgia básica
Fabricação de produtos de metal – exclusive máquinas e equipamentos
<b>Dinâmica B</b>
Fabricação de máquinas e equipamentos
Fabricação de máquinas para escritório e equipamentos de informática
Fabricação de máquinas, aparelhos e materiais elétricos
Fabricação de material eletrônico e de aparelhos e equipamentos de comunicações
Fabricação de equipamentos de instrumentação médico-hospitalares, instrumentos de precisão e ópticos, equipamentos para automação industrial, cronômetros e relógios
Fabricação e montagem de veículos automotores, reboques e carrocerias
Fabricação de outros equipamentos de transporte

Fonte: IBGE – PIA 2000

Notas: (1) Exclusive "outros", (2) Inclui farmacêutica



**industriais, por Unidades da Federação, segundo o grupo de atividades - RS - 2000**

Número de unidades locais	Pessoal ocupado em 31/12/00	Salários, retiradas e outras remunerações		Valor bruto da produção industrial		Tamanho médio	Salário médio R\$ mil	
		%	R\$ mil	%	R\$ mil			
<b>13.662</b>	<b>550.254</b>	<b>100,00</b>	<b>4.578.818</b>	<b>100,00</b>	<b>50.865.022</b>	<b>100,00</b>	<b>40,28</b>	<b>8,32</b>
<b>8.384</b>	<b>353.789</b>	<b>64,30</b>	<b>2.281.295</b>	<b>49,82</b>	<b>23.970.181</b>	<b>47,13</b>	<b>42,20</b>	<b>6,45</b>
2.200	86.039	15,64	666.513	14,56	10.015.539	19,69	39,11	7,75
47	5.313	0,97	94.673	2,07	2.234.026	4,39	113,04	17,82
231	8.134	1,48	60.513	1,32	602.194	1,18	35,21	7,44
888	16.400	2,98	83.392	1,82	792.925	1,56	18,47	5,08
1.837	167.293	30,40	897.820	19,61	6.683.744	13,14	91,07	5,37
957	14.231	2,59	76.939	1,68	469.289	0,92	14,87	5,41
654	16.678	3,03	154.209	3,37	780.035	1,53	25,50	9,25
1.547	39.221	7,13	244.908	5,35	2.379.639	4,68	25,35	6,24
23	480	0,09	2.328	0,05	12.790	0,03	20,87	4,85
<b>3.698</b>	<b>110.519</b>	<b>20,09</b>	<b>1.237.984</b>	<b>27,04</b>	<b>18.366.023</b>	<b>36,11</b>	<b>29,89</b>	<b>11,20</b>
167	10.569	1,92	116.359	2,54	1.283.780	2,52	63,29	11,01
-	-	-	-	-	-	-	-	-
7	1.051	0,19	45.933	1,00	3.044.836	5,99	150,14	43,70
446	16.110	2,93	315.931	6,90	8.193.400	16,11	36,12	19,61
657	24.809	4,51	197.697	4,32	1.804.331	3,55	37,76	7,97
850	15.143	2,75	120.691	2,64	967.010	1,90	17,82	7,97
230	9.523	1,73	141.835	3,10	1.197.927	2,36	41,40	14,89
1.341	33.314	6,05	299.538	6,54	1.874.739	3,69	24,84	8,99
<b>1.581</b>	<b>85.946</b>	<b>15,62</b>	<b>1.059.538</b>	<b>23,14</b>	<b>8.528.817</b>	<b>16,77</b>	<b>54,36</b>	<b>12,33</b>
833	42.986	7,81	489.401	10,69	3.830.579	7,53	51,60	11,39
25	1.339	0,24	26.233	0,57	208.291	0,41	53,56	19,59
211	8.682	1,58	93.896	2,05	731.627	1,44	41,15	10,82
73	2.779	0,51	40.367	0,88	377.567	0,74	38,07	14,53
115	4.065	0,74	50.453	1,10	266.363	0,52	35,35	12,41
287	25.350	4,61	352.906	7,71	3.072.338	6,04	88,33	13,92
37	745	0,14	6.282	0,14	42.052	0,08	20,14	8,43

se ter uma idéia, em São Paulo, no ano de 1998, este percentual era somente de 38%. Logo, por dispor de um perfil fabril marcadamente tradicional, o Estado tende a gerar empregos de menor remuneração.

<sup>1</sup> PASSOS, Maria Cristina, LIMA, Rubens Soares de. **Tendências Estruturais da Indústria Gaúcha nos Anos 90: sintonias e assimetrias**, p.155. In: *Economia Gaúcha e Reestruturação nos Anos 90*, FEE, 2000.

<sup>2</sup> Passos e Lima , 2000, p.156.

## 6 desempenho recente e perspectivas do agronegócio no Rio Grande do Sul

Dois fatores afetaram de modo importante a economia do agronegócio gaúcho no período recente, após 1995. O primeiro introduziu mudanças estruturais no setor, relacionadas à organização e à dinâmica do mercado; o outro tem características diferentes e implicou na elevação de renda do agronegócio por fatores exógenos à reestruturação ocorrida.

### 6.1. Reestruturação institucional da cadeia de produção agropecuária

Na segunda metade dos anos 90, acompanhando as tendências da economia brasileira, o processo da reestruturação do agronegócio gaúcho ganhou um impulso extraordinário, cujas características mais marcantes são destacadas a seguir.

O traço fundamental desse processo foi a internacionalização por aquisição externa das grandes empresas, originalmente de patrimônio gaúcho, que atuam nos vários segmentos da cadeia de produção agroindustrial. Os dados consolidados sobre fusões e aquisições envolvendo empresas do setor do agronegócio mostram que, no período que vai de 1996 até os primeiros meses de 2002, foram adquiridas, ou passaram

para o controle do capital internacional, pelo menos, 17 empresas nas várias indústrias que integram o setor (agroquímica, máquinas e equipamentos agrícolas, beneficiamento e distribuição da produção agropecuária).

Tais empresas, em 1996, estavam todas inscritas na lista das maiores empresas rio-grandenses dentro de seus respectivos setores industriais, e muitas delas no rol das maiores da economia estadual. Isso significa que, a partir desse momento, ao falar-se em matriz produtiva gaúcha associada ao agronegócio, deve-se ter em mente o conjunto de empresas internacionais vinculadas ao suprimento de insumos e à produção agrícola, sua transformação e distribuição com plantas industriais instaladas em solo gaúcho.

Essas multinacionais possuem unidades em outras regiões do Brasil, de sorte que as empresas originalmente de patrimônio gaúcho hoje estão formalmente integradas às cadeias internacionais de produção com elos no resto do País e no exterior. A dinâmica de cada unidade das multinacionais, assim também a do segmento localizado no Rio Grande do Sul, passa a estar sobredeterminada pela estratégia global de cres-



TABELA 6.1

**Vendas de empresas gaúchas a grupos multinacionais – 1996 - 2002**

Setor	Empresa adquirida	Empresa compradora
Aubos	Aubos Trevo	Norsk Hidro (Noruega)
Cadeia do arroz	Camil, Josapar* e Tesmann Cooperativa Uruguaiense (CAUL)	Fundo Trust Company of the West (TCW) - (EUA) Molinos ALA (Argentina)
Carnes - Frangos, Suínos	Frangosul Langirú Prenda Pena Branca	Doux (França) Senfter (Itália) Macri (Argentina) OSI (EUA)
Carnes - Peixes	Leal Santos	Benvenuto (Argentina)
Laticínios	Lacesa Ivoti	Parmalat (Itália) Milkaut (Argentina)
Máquinas e equipamentos agrícolas	Ioschpe/Maxion Ferguson** SLC/John Deere**	AGCO (EUA) John Deere (EUA)
Rações para animais	Tesmann	Nestlé (Suíça)
Soja e milho: óleos vegetais, margarina	Incobrasa	Bunge e Born (Bermudas)
Supermercados	Real, Nacional e Extra Econômico	Sonae (Portugal)
Trigo - Moinhos: pães, doces, massas e biscoitos	Isabela	Macri (Argentina)
Doces, chocolates	Neugebauer	Parmalat (Itália)

Fonte: Periódicos de circulação estadual (Zero Hora, Gazeta Mercantil)

TABELA 6.2

**Brasil: Indicadores de produtividade no abastecimento industrial de leite *in-natura***

Maiores laticínios	Número de fornecedores		Produtividade média (litros/dia/produzidor)	
	1998	2000	1998	2000
Nestlé	28.920	14.142	129	270
Parmalat	16.052	15.550	139	162
Itambé	15.369	8.400	134	25
Elegê	34.402	32.188	48	65
Total das 12 maiores	152.455	114.450	98	135

Fonte: Gazeta Mercantil, 28/08/2001

cimento da empresa como um todo, sendo que os centros de decisão fogem do âmbito regional.

Em segundo lugar, a internacionalização do agronegócio gaúcho significou um aumento das escalas de produção nos vários setores da cadeia, isto é, do tamanho das empresas, o que torna viável a integração competitiva das mesmas nos respectivos mercados. A consequência disso é a criação de barreiras à entrada de novas empresas e de problemas com a permanência das associadas a patrimônios de escalas inferiores.

Deve-se ressaltar, como uma terceira característica desse processo, a sua abrangência: ou seja, ele alcançou todos os segmentos da cadeia de produção situados à jusante e à montante da agricultura, isto é, as indústrias de suprimentos agrícolas (máquinas e equipamentos, sementeira, defensivos e fertilizantes), processamento da produção agropecuária e grande distribuição varejista (supermercados).

As empresas de patrimônio gaúcho remanescentes, assim como as com sede em outras regiões brasileiras, para sobreviverem nesse novo ambiente competitivo, de um modo geral, tiveram de se reestruturar, seguindo a forma organizacional e o padrão operacional das multinacionais.

Hoje, um seleto grupo de empresas multinacionais, acompanhadas de um par de nacionais, concentram a produção e a exportação agroindustrial estadual. Podem-se citar, como exemplos, as empresas do fumo, de carnes de aves, da cadeia da soja e de fertilizantes.

Como a internacionalização ocorreu principalmente através de aquisições de empresas gaúchas por multinacionais, deve-se registrar que o efeito sobre a economia do setor não foi inicialmente o alargamento horizontal da matriz produtiva, com a adição de novas empresas ao parque já existente. O resultado desse pro-

cesso, no curto prazo, parece significar a racionalização dos investimentos existentes, isto é, a consolidação do parque instalado.

## **6.2. Efeitos da reestruturação sobre os diferentes ramos do agronegócio**

### **6.2.1. Setor de carnes e de leite**

Nos setores em que a cadeia de produção encontra-se perfeitamente integrada, de forma particular a produção primária ao seu processamento (indústria de fumo, carnes de aves e suínos e leite), os novos parâmetros de produção e competitividade introduzidos pela chegada das multinacionais significou mudanças importantes e não excludentes entre si, a saber, o aumento da produtividade dos setores da produção primária (cujo melhor exemplo pode ser a cadeia de laticínios), o aumento da demanda de alimentos, através da diversificação da produção obtida no processamento agroindustrial e a integração das unidades de produção locais aos circuitos internacionais, através dos canais de distribuição das multinacionais.

Os indicadores a respeito do comportamento da produção e das exportações de carnes suínas e de aves ilustram o bom desempenho desses setores no passado recente.

O movimento observado com relação à produção de carne suína, na década de 90, parece apontar para uma concentração nos estados do sul do Brasil: Paraná, Rio Grande do Sul e, especialmente, Santa Catarina. No Rio Grande do Sul, a produção desse tipo de carne, medida pelo abate, cresceu cerca de 30% de 1999 a 2002. O aumento da produção parece estar estreitamente vinculado ao crescimento das exportações da suinocultura.

Com relação à produção de carne de frango, pode-se comprovar um grande aumento desta

produção no País na década de 90 e início da atual. No caso do frango, diferentemente do ocorrido com a carne suína, o crescimento deve-se tanto pelo aumento da demanda interna, como pelo crescimento das exportações. Um movimento que também pode ser identificado nos últimos anos foi o crescimento mais do que proporcional no valor das exportações brasileiras de frango. O Rio Grande do Sul, que é um importante produtor de carne de frango, acompanhou esta tendência de aumento das vendas externas de produtos com maior valor agregado.

Com relação à cadeia leiteira, indicadores de produtividade do segmento primário falam por si mesmos e podem ser observados na Tabela 6.2.

No que diz respeito à bovinocultura de corte, onde não se observa o grau de integração das cadeias de animais de pequeno porte, a situação é totalmente diferente.

A situação que se tem manifestado no Rio Grande do Sul, aliás, desde o início da década de 90, é de estagnação no segmento da bovinocultura de corte. Enquanto o Estado detém atualmente o mesmo efetivo bovino do início dos anos 90, alguns estados, especialmente do Centro-Oeste, têm aumentado esse efetivo de maneira significativa. Mais ainda, com relação à produção de carne bovina no Estado, a situação é de redução da atividade: de 1999 a 2002, o abate de bovinos sofreu uma diminuição em torno de 30%. Essa redução do abate iniciou-se em 2000, sendo extremamente acentuada, em 2001, em decorrência do ressurgimento da febre aftosa no Rio Grande do Sul. Em 2002, há uma leve retomada da produção de carne bovina, que, no entanto, não foi suficiente para atingir os níveis de produção existentes até 1999. O quadro de redução da atividade deve-se manter, em 2003, em razão do

movimento ocorrido no final de 2002, quando parte das terras até então utilizadas para a criação pecuária foram ocupadas pela produção de soja. Nesse caso, o cenário no curto prazo para o segmento produtor de carne bovina no Estado deve considerar a hipótese de vinculação do desempenho do setor com o crescimento da produção de soja.

As conclusões remetem, de um lado, para um cenário nada promissor para o Rio Grande do Sul com relação à produção bovina: o setor apresenta problemas estruturais que têm levado a um processo de redução da atividade. Esta tendência tem sido aprofundada conjuntamente em função da penetração da lavoura de soja em terras antes disponíveis para a criação de gado. Movimento contrário é o apresentado pela produção de carne suína e de frango que apresentam dinamismo, especialmente essa última.

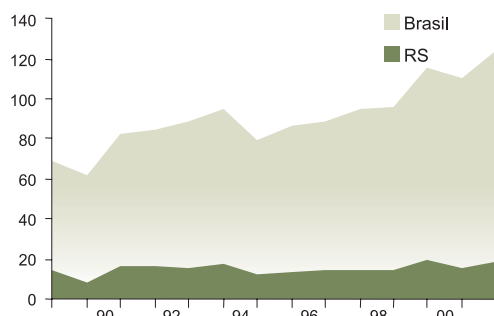
### **6.2.2. A cadeia da soja**

A produção de *commodities* em cadeias agroindustriais foi dinâmica no período recente, notadamente no caso da soja. No entanto, os estímulos sobre a produção e a produtividade parecem ter origem em setores não associados ao processamento da matéria-prima agropecuária, mas no segmento localizado à montante da cadeia, na área da indústria sementeira, com a opção oferecida pela indústria do cultivo com sementes transgênicas. Embora não estejam claros quais os efeitos das sementes geneticamente modificadas sobre a produção e a produtividade da agricultura, o fato é que elas permitiram reduzir substancialmente os custos de produção da lavoura. Assim, o setor graneleiro estadual ganha novo fôlego, mesmo com relação ao atual ambiente competitivo, formado pelo grande avanço da produção de grãos nos cerrados brasileiros.



GRÁFICO 6.1  
**Evolução da produção do RS  
1990 - 2002**

Principais grãos, em milhões de toneladas



Fonte: MIDC (dados de importações), IPEA (taxa de câmbio) e FEE (PIB do RS)

### 6.3. Exportações gaúchas do agronegócio: estrutura e perspectivas

Durante os últimos dez anos, o agronegócio (atividades ligadas à agropecuária, desconsiderando setores à jusante e à montante, como calçados e máquinas agrícolas) nas exportações gaúchas totais representou 45% em média, alcançando, em 2002, US\$ 2,98 bilhões, e dando ao Rio Grande do Sul a terceira posição entre os estados exportadores do agronegócio. Os principais produtos da pauta possuem pouco valor agregado, e são, pela ordem: fumo, carnes, soja em grãos, farelo de soja, peles e óleo de soja, representando os seis cerca de 86% do total das exportações do setor. Em anos recentes, o Estado perdeu posição relativa nas vendas externas dessas *commodities*, com exceção do fumo.

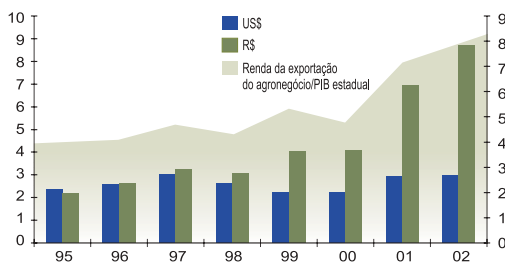
Nos últimos oito anos (1995-2002), as exportações em dólar do agronegócio gaúcho cresceram a uma taxa média anual de 3,4%, enquanto que em reais essas vendas aumentaram a uma média anual de 22%. Entretanto, existem dois períodos bem delimitados e caracterizados pelo comportamento da taxa de câmbio. De 1995 até 1998, a taxa de câmbio encontra-se valorizada, a uma média de R\$1,04/US\$, o que resulta em pouca diferença entre os valores em dólares e os valores em reais das exportações. Nesse pri-

meiro período, a renda dessas exportações fica estável ao redor de 4% do PIB estadual.

De 1999 até 2002, o comportamento se altera, influenciado pelo ajuste da taxa de câmbio. Entre 1999 e 2000, a taxa de câmbio fica a uma média de R\$ 1,82/US\$ 1.00, fazendo com que a renda em reais se descole um pouco da renda em dólares, refletindo no aumento da participação da renda exportadora no PIB (o aumento não é tão pronunciado em virtude de, em 1999, as exportações em dólar estarem no menor patamar do período). Em 2001, ocorre um novo movimento de depreciação da moeda nacional, que segue em 2002, alcançando uma média anual de R\$2,92/US\$ 1.00 nesse último ano. O reflexo disso é um aumento das exportações em dólar, influenciadas pelos novos preços relativos, e, conseqüentemente, um crescimento importante da renda em reais dos exportadores, como mostra o Gráfico 6.2. Em 2002, essa renda já representa quase 8% do PIB estadual, valor que é o dobro do correspondente ao período caracterizado pela valorização do real (1995-1998).

GRÁFICO 6.2  
**Exportações do agronegócio do RS**

Renda em US\$ milhões, renda em R\$ milhões e participação no PIB estadual - %



Fonte: MIDC (dados de exportações), IPEA (taxa de câmbio) e FEE (PIB do RS)

A dependência da renda do setor exportador do agronegócio em relação ao comportamento da taxa de câmbio fica patente com essa análise. O ideal seria que as exportações em dólar também crescessem, uma vez que o desempenho da taxa de câmbio é muito dependente do ambiente econômico interno e externo, sendo

por isso, pelo menos na conjuntura atual, muito instável. Duas alternativas surgem para respaldar avanços das exportações gaúchas do agro-negócio. A primeira seria fazer com que os produtos vendidos ao exterior sejam de maior valor agregado, através da incorporação de atividades ligadas à agroindústria. A segunda seria basear o crescimento das exportações em maio-

res quantidades, ancoradas em crescimento da produtividade da agropecuária. Essas alternativas não são excludentes, pois a agregação de valor nos produtos primários pode ter reflexos sobre a organização da produção e sobre a forma de relação entre o produtor primário e a indústria, gerando elementos que elevem a eficiência nos padrões de cultivo.



## 7 infra-estrutura no rio grande do sul

### 7.1. Infra-estrutura de transportes

O sistema viário do Rio Grande do Sul é diversificado, compreendendo todos os modais. Porém as políticas estratégicas de investimentos nas décadas passadas, tanto em nível federal como estadual, foram direcionadas quase que exclusivamente ao rodoviário, deixando-o mais competitivo. Em consequência disso, o transporte de cargas no Rio Grande do Sul privilegia o rodoviário. O Quadro 7.1, abaixo, mostra a situação da distribuição de cargas entre os modais no Estado.

Tais dados, ainda que possam ser considerados com restrições, demonstram claramente a distorção na matriz de transportes do Estado.

#### 7.1.1. Rodovias

O Rio Grande do Sul possui uma malha ro-

doviária pavimentada de 11.124,59 km, sendo que 6.039,21 km correspondem a rodovias estaduais e 5.085,38 km a federais. O Estado possui também 4.846,75 km de estradas não-pavimentadas, em sua maior parte estaduais.

Apesar disso, comparativamente aos outros estados da Região Sul do Brasil, o Rio Grande do Sul apresenta uma densidade de malha inferior aos demais. Comparando-se com São Paulo, temos pouco mais de um terço da densidade apresentada por aquele estado (Tabela 7.1).

Deve ser ressaltado que, nos últimos anos, os investimentos para construção e manutenção de estradas no Rio Grande do Sul foram reduzidos e inferiores às necessidades, o que teve como efeito a situação atual de precariedade em alguns trechos. Para exemplificar, citamos alguns

QUADRO 7.1

### Distribuição de cargas entre os modos de transporte no RS

Modal	Volume transportado	
	Quantidade (10 <sup>3</sup> t)	Participação %
Rodoviário	147.201	75,66
Ferrovário	44.779	23,01
Hidroviário	2.588	1,33
Total	194.568	100

Fonte: PIT/RS, Secretaria dos Transportes/RS, 2002

TABELA 7.1

**Comparativo da malha rodoviária entre estados**

Estados	Área (km <sup>2</sup> )	Km de estrada pavimentada			Densidade da malha rodoviária pavimentada*		
		1992	1996	2000	1992	1996	2000
Rio Grande do Sul	281.748,50	8.818,73	8.959,60	10.340,17	31,3	31,8	36,70
Santa Catarina	95.346,20	5.101,02	5.229,97	6.416,80	53,5	54,8	67,30
Paraná	199.314,80	12.556,83	15.088,30	15.606,35	63,0	75,7	78,30
São Paulo	248.209,40	25.218,08	25.342,18	26.384,66	101,6	102,1	106,30

\*Quilômetro de estrada pavimentada por mil quilômetros quadrados de área territorial

Fonte: DNIT / IBGE

QUADRO 7.2

**Perfil do Aeroporto Salgado Filho**

Capacidade	Antes	Depois
Passageiros / ano	1,5 milhão	4,0 milhões
Pátio	12 aeronaves	28 aeronaves
Área Construída do TPS	15.000 m <sup>2</sup>	37.600 m <sup>2</sup>
Área do Pátio de Aeronaves	45.000 m <sup>2</sup>	75.000 m <sup>2</sup>

Fonte: INFRAERO

TABELA 7.2

**Potência de energia elétrica instalada no RS**

Em MW				
Ano	Hidro	Termo	Fontes Alternativas	Total
1985	1.102	628	41	1.771
1986	1.102	628	41	1.771
1987	1.102	628	41	1.771
1988	1.102	628	41	1.771
1989	1.102	628	41	1.771
1990	1.102	628	41	1.771
1991	1.102	628	41	1.771
1992	1.102	628	41	1.771
1993	1.102	628	41	1.771
1994	1.102	628	41	1.771
1995	1.102	628	41	1.771
1996	1.102	628	41	1.771
1997	1.102	628	41	1.771
1998	1.102	628	41	1.771
1999	1.102	628	41	1.771
2000	1.108	1.228	41	2.377
2001*	1.958	1.228	44	3.230
2002*	2.528	1.228	62	3.818

\*50% da potência instalada nas UHEs Itá e Machadinho – RS/SC

Fonte: SEMC



dos maiores gargalos do modal rodoviário no Estado:

- **BR 101:** necessidade de duplicação no trecho entre Osório e Torres, um dos principais corredores rodoviários do Rio Grande do Sul, que faz a ligação com outros estados. É um trecho de rodovia esgotado e perigoso. Além do transporte de cargas, há um fluxo excedente nos meses de verão, com grandes contingentes de turistas.

- **Alternativa para a BR 116 entre Porto Alegre e Novo Hamburgo:** esse trecho passa por vários municípios da RMPA com um volume médio diário de mais de 100 mil veículos. A alternativa mais viável para enfrentar o esgotamento desse trecho é a construção de uma rodovia paralela a oeste do trecho citado, com extensão de 41,7km (Arco Viário).

- **Rota do Sol:** a extensão dessa rodovia é de 54 km. Quando concluída, proporcionará um impacto direto para as economias dos municípios da serra gaúcha e do litoral norte do Estado.

- **Duplicação da BR 392/471, entre Pelotas e Rio Grande:** é um trecho de rodovia com expressivo volume de trânsito que em determinados meses do ano, devido à sazonalidade de *commodities* a serem exportados, torna-se congestionado.

O Governo do Estado, devido aos escassos recursos disponíveis para investimentos, tem buscado empréstimos internacionais através do BID e BIRD para ampliação da malha rodoviária pavimentada.

Em decorrência dessa falta de recursos para a conservação de rodovias, parte da malha gaúcha foi dividida em pólos rodoviários, utilizando os recursos de pedágios. Estão em operação no Rio Grande do Sul doze pólos de rodovias pedagiadas. Desses, sete foram concedidos a operadores privados, numa extensão de 2.070 km, e três são administrados diretamente pelo Estado (DAER) numa extensão de 174 km. Ain-

da existem dois pólos de rodovias federais concedidos a operadores privados abrangendo 735 km de rodovias.

### 7.1.2. Ferrovias

A infra-estrutura da malha ferroviária instalada no Rio Grande do Sul, apesar de se encontrar bem distribuída, é antiquada, e falta a conexão principal para completar a logística de transporte, que é a ligação da Região Metropolitana de Porto Alegre e de regiões mais ao norte do Estado com o porto marítimo de Rio Grande (trecho entre Porto Alegre e Pelotas, com extensão de 250 km). Em 1997, o Governo Federal concedeu o modal ferroviário da Região Sul do Brasil para operação privada (América Latina Logística – ALL), que já demonstrou desinteresse pela construção desse ramal ferroviário devido ao alto investimento envolvido. Caso esse ramal estivesse operante, o modal ferroviário assumiria uma proporção maior na logística de transporte de cargas deste Estado.

O que se verifica é que cada vez mais linhas são desativadas no Estado, tais como as ligações entre Erechim – Marcelino Ramos, Santiago – São Borja, Santiago – Santo Ângelo, Santo Ângelo – Santa Rosa, com visíveis reflexos na economia daquelas microrregiões. A modernização no sistema, nos últimos anos, resume-se à implantação do Sistema de Comunicações via GPS, o que permitiu uma melhoria no sistema de licenciamento e controle da circulação de trens.

Na atual conjuntura da economia mundial, onde os investidores se tornam cada vez mais exigentes em termos de resultados, faz-se necessário que o Estado funcione como indutor na área ferroviária, apresentando projetos que contemplem todos os modais de transportes e que venham a agir de forma integrada, otimizando, assim, os investimentos produtivos efetivados em solo gaúcho, dando competitividade à economia.

QUADRO 7.3

**Evolução da demanda de energia elétrica por distribuidora no RS**

*EMPRESAS - em MWh*

Ano	AES Sul	CEEE	RGE	Outras	Total RS
1985		9.076.609		485.007	9.561.616
1986		9.171.267		493.316	9.664.583
1987		9.977.713		475.160	10.452.873
1988		10.150.571		679.462	10.830.033
1989		10.815.249		771.754	11.587.003
1990		11.271.384		741.335	12.012.719
1991		11.933.256		828.967	12.762.223
1992		12.289.073		813.832	13.102.905
1993		13.033.306		826.577	13.859.883
1994		13.689.470		865.513	14.554.983
1995		14.706.150		874.670	15.580.820
1996		15.164.439		886.936	16.051.375
1997		16.208.542		892.904	17.101.446
1998	6.228.974	5.512.639	5.004.404	902.337	17.648.354
1999	6.799.136	5.768.631	5.236.455	1.087.978	18.892.200
2000	7.341.647	6.129.703	5.689.080	1.152.865	20.313.295
2001	7.194.673	6.039.382	5.766.016	1.230.019	20.230.090
2002	7.286.990	6.067.835	5.864.819	1.137.375	20.457.019

Fonte: Balanço Energético Consolidado do Estado do Rio Grande do Sul / SEMC.

TABELA 7.3

**Duração Equivalente de Interrupção - DEC**

*Em horas*

Ano	AES Sul	CEEE	RGE	RS	SC	PR	Brasil
1996	—	26,61	—	29,48	34,52	16,08	26,09
1997	23,13	26,94	30,00	26,80	29,46	15,16	27,19
1998	17,53	24,99	22,24	21,90	30,57	13,30	24,05
1999	18,26	27,19	17,15	20,77	24,98	12,35	19,85
2000	24,45	22,71	15,95	21,04	21,85	13,69	17,44
2001	20,42	24,76	20,08	22,14	20,77	13,05	16,56
2002	19,75	22,04	24,74	22,17	20,94	16,32	N.D.

Fonte: ANEEL



### 7.1.3. Hidrovias e portos

Com respeito ao modal hidroviário, o Rio Grande do Sul possui uma situação privilegiada, pois dispõe de 2.154 km de hidrovias em condições de serem navegadas, dos quais mais de 758 km estão sinalizados e prontos para a navegação (dados da SPH/RS). A preocupação maior é oferecer condições de navegabilidade sempre melhores aos canais navegáveis e equipar suficientemente os portos para que possam ser uma opção a mais para o transporte de cargas, buscando assim aproveitar melhor o potencial existente, para um transporte com custo menor.

Entre os entraves para a maior competitividade do sistema hidroviário do Rio Grande do Sul está o calado do trecho da hidrovia entre o Porto de Porto Alegre e o Porto de Rio Grande, que é de 17 pés (5,20 m). A superação dessas deficiências aumentaria a segurança para a navegabilidade noturna.

Com relação à estrutura dos portos, o Rio Grande do Sul apresenta uma situação potencialmente favorável, que precisa ser mais bem aproveitada para a competitividade dos produtos gaúchos. O porto marítimo de Rio Grande, para onde converge a maioria das cargas exportáveis do Estado, tem ligações hidroviárias navegáveis com todos os maiores portos interiores do Rio Grande do Sul. Nenhum outro grande porto marítimo brasileiro possui essa facilidade, e para ele convergem rodovias e ferrovias. Isso, por si só, já é um grande fator de desenvolvimento regional.

No ano de 2001, a movimentação de cargas no Porto de Rio Grande foi de 16.534.268 toneladas (25% maior que a de 2000, que foi de 13.221.996 toneladas). Desse total, 64,70% foram para exportações.

### 7.1.4. Aeroportos

O principal aeroporto do Estado é o Salgado Filho, cujas obras de ampliação foram inaugu-

radas em setembro de 2001. Tem atualmente o perfil apresentado no Quadro 7.2.

A fim de complementar e corrigir a informação proporcionada por esses dados, convém ressaltar que o Aeroporto Internacional Salgado Filho não tem uma pista de padrão internacional de transporte de cargas, cuja implantação seria mais uma alternativa de transporte de longa distância para inúmeras empresas exportadoras e até importadoras. Atualmente, diversas cargas para exportação interna e externa seguem de caminhão a seu destino ou rumam até São Paulo, para depois seguir por avião.

Para a solução desse gargalo, deve ser realizada obra de extensão da pista do Aeroporto Salgado Filho. Além desse investimento aeroportuário, outra prioridade é a construção do Aeroporto das Hortências no município de Canela, para o incremento do turismo na Serra gaúcha.

## 7.2. Energia elétrica

O atendimento ao Estado do Rio Grande do Sul é realizado através de um sistema elétrico composto por usinas e linhas de transmissão de diversas concessionárias, em especial a CEEE, CGTEE, ELETROSUL e GERASUL, que interligam o Rio Grande do Sul ao Sistema Elétrico Nacional, possibilitando o intercâmbio de energia com os outros estados da Federação.

A área de distribuição de energia elétrica do Estado, antes atendida pela CEEE, foi subdividida em três áreas de concessão, a partir da Lei Estadual nº 10.900/96 e do processo de privatização parcial da CEEE em 1997. Como resultado, os consumidores gaúchos, conforme sua localização geográfica, são atendidos pela CEEE (região Sul-Sudeste) AES-Sul (região Centro-Oeste) e RGE (região Norte-Nordeste). Além dessas concessionárias, existem cooperativas de eletrificação rural que atendem diretamente alguns consumidores e cinco pequenas concessi-

TABELA 7.4

**Frequência Equivalente de Interrupção – FEC***Em número de interrupções*

Ano	AES Sul	CEEE	RGE	RS	SC	PR	Brasil
1996	—	30,47	—	30,42	22,18	18,18	21,91
1997	27,22	29,67	29,62	29,25	19,22	16,90	21,68
1998	19,98	26,17	21,09	23,13	19,03	14,48	19,88
1999	17,11	31,86	18,25	22,76	16,98	13,26	17,59
2000	18,59	19,69	13,80	17,86	17,87	13,38	15,29
2001	18,85	22,28	16,98	20,03	17,04	12,48	14,55
2002	16,38	20,41	20,60	19,67	17,53	15,69	N.D.

Fonte: ANEEL

QUADRO 7.4

**Perfil da eletrificação rural no RS***Famílias rurais em março de 2003*

Empresa	Existentes	Eletrificadas		Sem eletrificação
AES Sul	95.500	84.500	88%	11.000
CEEE	77.587	62.587	81%	15.000
RGE	138.263	118.263	86%	20.000
Cooperativas	154.310	137.310	89%	17.000
Total	465.660	402.660	86%	63.000

Fonte: SEMC

TABELA 7.5

**Empresas estatais de saneamento 2001***Universalização do abastecimento de água e esgoto*

Empresas Estaduais	Índice de Atendimento de Água	Índice de Atendimento de Esgoto
SABESP – SP	99,5%	77,5%
COPASA – MG	97,3%	44,0%
SANEPAR – PR	98,8%	41,6%
EMBASA – BA	96,2%	21,0%
CORSAN – RS	100,0%	8,3%
CEDAE – RJ	72,8%	41,7%
CASAN – SC	93,6%	8,9%

Fonte: Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento – 2001.



onárias, a saber: UHENPAL, DEMEI, ELETROCAR, MUXFELD MARIN e HIDROPAN.

A situação eletroenergética do Estado foi crítica nos anos 80 e início dos anos 90, quando houve investimentos insuficientes para a expansão dos sistemas e para a manutenção do sistema de transmissão, devido às dificuldades financeiras da CEEE e do Governo Estadual e ao esgotamento do modelo de financiamento externo. A reversão desse quadro tem como marco regulatório a nova lei federal de concessões (Lei 8.987/95) que permitiu a participação de investidores privados no setor elétrico brasileiro e a criação dos órgãos reguladores: ANEEL, em âmbito federal e AGERGS, em âmbito estadual.

O Estado do Rio Grande do Sul, por sua localização estratégica no centro do Mercosul, atraiu investidores privados decididos a implementar aqui seus empreendimentos a partir de meados dos anos 90, por razões básicas: o enorme potencial hidroelétrico ainda não explorado - em especial, nas bacias do rio Uruguai, rio Jacuí e rio das Antas; a presença das maiores jazidas de carvão mineral do Brasil - em especial, nas minas dos municípios de Candiota e Minas do Leão; a disponibilidade de gás natural - não só através do gasoduto Brasil-Bolívia, como do gás argentino.

O resultado das decisões de investimento tomadas em meados dos anos noventa pode ser percebido a partir do ano de 2000, através dos incrementos de geração elétrica no Estado, como é demonstrado na Tabela 7.2.

Se, por um lado, o aumento da geração de energia em nosso Estado está fazendo diminuir a dependência em relação ao Sistema Elétrico Nacional, são indispensáveis esforços para garantir investimentos também no sistema de transmissão, indutor e garantidor do desenvolvimento regional. A CEEE, detentora de grande parte da rede básica do Rio Grande do Sul (sistema de

transmissão que atende o sistema interligado nacional), vem investindo aquém das necessidades, sobretudo quando se considera a possibilidade de que o Estado possa ingressar em uma nova etapa de desenvolvimento econômico acelerado.

Os investimentos efetuados têm permitido o atendimento ao crescente número de consumidores instalados, mas devem ser maximizados e dirigidos para garantir a qualidade de serviço adequado e também para que possam ser um diferencial na atração de novos investimentos industriais e comerciais para o Estado.

O crescimento do consumo de energia elétrica no Rio Grande do Sul tem se mostrado acahado e diferenciado nas diversas áreas de concessão. Isso pode ser visualizado no Quadro 7.3, que demonstra o crescimento de energia proporcionalmente menor na área controlada pela CEEE em relação às demais áreas do Estado, em MWh.

Ainda sobre a questão, e considerando os indicadores de **duração equivalente de interrupção** e a **freqüência equivalente de interrupção** que medem a qualidade em energia elétrica, observa-se, conforme os dados das tabelas 7.3 e 7.4, que o Rio Grande do Sul apresenta um quadro extremamente preocupante, em que os resultados são sempre abaixo da média nacional e dos outros estados da Região Sul do País. Esse resultado é reflexo direto de um investimento aquém do necessário, o qual está a exigir um considerável esforço na retomada da capacidade de realizar inversões pela CEEE e também uma atuação institucional sobre as demais concessionárias do Estado, via AGERGS e ANEEL, de maneira a garantir uma melhor qualidade dos serviços prestados aos consumidores gaúchos.

Quanto às carências estruturais na área de energia, há que se enfatizar, também, a necessidade de investimentos para o atendimento às comunidades rurais, de modo a reduzir as migrações campo-cidade pela melhoria das condições

TABELA 7.6

**Empresas estaduais de saneamento 2001***Índices de perda de faturamento e hidrometração*

Empresas Estaduais	Índice de perda de faturamento	Índice de hidrometração	Despesa total por m <sup>3</sup> faturado R\$/m <sup>3</sup>
SABESP – SP	31,4%	56,2%	1,00
COPASA – MG	26,3%	63,7%	0,90
SANEPAR – PR	25,3%	63,5%	1,00
EMBASA – BA	37,2%	50,9%	1,20
CORSAN – RS	51,0%	33,8%	2,40
CEDAE – RJ	57,1%	30,6%	1,20
CASAN – SC	32,9%	47,1%	1,20

*Fonte: Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento – 2001.*

TABELA 7.7

**Corsan 1994 - 2002***Nível de investimento em US\$ (1)*

Ano	Valor
1994	27.862.581,91
1995	27.695.056,84
1996	38.486.549,27
1997	138.381.070,56
1998	153.626.284,55
1999	40.254.935,36
2000	46.305.675,63
2001	17.523.288,11
2002	26.627.028,41

*(1) Valores extraídos dos balanços anuais dos exercícios, em moeda da época / pelo dólar médio do ano.**Fonte: CORSAN/GPO e SUCONT*

TABELA 7.8

**Densidade telefônica em alguns estados brasileiros 2002***Acessos fixos e móveis (por 100 habitantes)*

Estados	Densidade	
	Acessos fixos	Acessos móveis
São Paulo	39,5	37,5
Rio de Janeiro	37,5	30,5
Minas Gerais	24,5	20,1
Paraná	27,7	22,6
Rio Grande do Sul	26,3	23,9
Bahia	15,5	13,7
Santa Catarina	29,5	23,6

*Fonte: ANATEL*



de bem-estar no meio rural. Com relação a isso, o registro a fazer é que, nesse ponto, o Estado apresenta 63.000 famílias rurais não atendidas com energia elétrica. Vários projetos, tanto em nível federal quanto estadual, procuraram solucionar o problema. No entanto, a universalização desse serviço ainda requer muito esforço, conforme demonstrado no Quadro 7.4.

É oportuno frisar que se faz necessário diversificar a matriz energética gaúcha, hoje praticamente distribuída entre geração hídrica e térmica, com investimentos e, especialmente, com uma forte atuação institucional. O Estado tem excepcionais condições para a entrada, em maior escala, da geração eólica, de micro e pequenas centrais hidrelétricas, de sistemas fotovoltaicos e da biomassa.

### 7.3. Saneamento

Os serviços de saneamento básico no Rio Grande do Sul são fornecidos por algumas empresas de âmbito municipal, como as de Porto Alegre (DMAE), Canoas, São Leopoldo, Pelotas, Livramento, Bagé e Novo Hamburgo, e uma empresa de atuação regional, controlada pelo Governo Estadual, que é a CORSAN. As empresas municipais são responsáveis pelo atendimento de 40% da população urbana do Estado. Os 60% restantes são atendidos pela CORSAN, que institucionalmente é responsável pela intervenção da administração do Estado nas questões de abastecimento de água e esgoto.

A realidade na prestação de serviços de utilidade pública de água e esgoto pela CORSAN é bem diversa entre os vários locais atingidos pela mesma. Enquanto que em matéria de fornecimento de água o índice de universalização atingiu 100% da população urbana em sua área de atuação, no quesito esgoto o índice de universalização é de apenas 8,3%, embora se deva registrar que há municípios dentro da área

de atuação da CORSAN que não têm concessão para o esgotamento sanitário (Tabela 7.5).

No segmento de abastecimento de água, a universalização está resolvida. No entanto muito ainda resta a fazer quando o assunto é qualidade e produtividade do sistema. A CORSAN deixa de faturar 51% da água que produz por perdas nas diversas etapas de fornecimento e por falta de medição das quantidades consumidas por seus usuários.

As concessionárias de atuação regional, congêneres da CORSAN, apresentavam uma perda média de faturamento de 40,4% em 2001. Já as concessionárias regionais da Região Sul, incluída a CORSAN, tinham uma perda média de faturamento de 36,4%. Portanto, são duas linhas de ação da Companhia que se impõem para os próximos exercícios: modernização das instalações, especialmente das redes de distribuição, e instalação de hidrômetros.

As perdas de faturamento pelos motivos apontados fizeram com que a CORSAN, em 2001, tivesse uma despesa de R\$ 2,40 por m<sup>3</sup> de água produzidos. A despesa de suas congêneres de outros estados é de, no máximo, R\$ 1,20 por m<sup>3</sup> (Tabela 7.6).

Já na prestação do serviço de esgotamento sanitário, o desafio é avançar significativamente no índice de universalização nos próximos anos. Mesmo reconhecendo a desvantagem que a CORSAN tem em relação a suas congêneres, por não atuar na Capital, é inegável que o índice de apenas 8,3% das economias atendidas com esgoto sanitário é muito baixo. A insuficiência de rede coletora é parcialmente compensada pela adoção do tratamento via fossa séptica. Nesse tipo de tratamento, o Rio Grande do Sul supera os outros estados da Federação, minimizando, dessa forma, o impacto mais negativo nos índices de mortalidade infantil. No entanto, obras de implantação de esgotos exi-

QUADRO 7.5

**Evolução dos acessos instalados convencionais, celulares e públicos 1994 - 2002\***

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Variação no período
<b>SÃO PAULO</b>										
Convencionais	4.690.900	5.163.400	5.625.600	6.205.900	7.188.000	9.892.300	11.768.900	13.413.600	14.802.500	315,50%
Celulares	262.700	446.800	779.800	1.342.200	2.789.100	4.714.100	6.833.800	9.342.800	12.043.300	4.584,40%
Públicos	122.500	128.800	149.300	171.700	183.100	222.000	261.000	299.900	339.600	277,20%
<b>Total</b>	<b>5.076.100</b>	<b>5.739.000</b>	<b>6.554.700</b>	<b>7.719.800</b>	<b>10.160.200</b>	<b>14.828.400</b>	<b>18.863.700</b>	<b>23.056.300</b>	<b>27.185.400</b>	<b>535,50%</b>
<b>RIO DE JANEIRO</b>										
Convencionais	1.697.200	1.744.600	1.842.900	2.068.700	2.636.900	3.093.300	4.499.500	4.991.900	5.336.600	314,40%
Celulares	94.400	118.800	166.900	484.200	683.400	2.510.100	2.987.300	3.628.200	4.332.900	4.589,90%
Públicos	38.200	38.300	44.800	61.200	72.000	86.800	99.200	110.300	121.300	317,50%
<b>Total</b>	<b>1.829.800</b>	<b>1.901.700</b>	<b>2.054.600</b>	<b>2.614.100</b>	<b>3.392.300</b>	<b>5.690.200</b>	<b>7.586.000</b>	<b>8.730.400</b>	<b>9.790.800</b>	<b>535,00</b>
<b>MINAS GERAIS</b>										
Convencionais	1.349.900	1.472.900	1.736.100	2.056.800	2.406.800	2.805.200	3.407.700	3.905.000	4.394.800	325,50%
Celulares	57.600	109.200	262.800	511.000	559.600	137.800	1.864.500	2.699.500	3.592.900	6.237,60%
Públicos	29.500	32.300	37.900	44.200	52.900	68.300	85.400	102.200	119.000	403,30%
<b>Total</b>	<b>1.437.000</b>	<b>1.614.400</b>	<b>2.036.800</b>	<b>2.612.000</b>	<b>3.019.300</b>	<b>3.011.300</b>	<b>5.357.600</b>	<b>6.706.700</b>	<b>8.106.700</b>	<b>564,10%</b>
<b>PARANÁ</b>										
Convencionais	861.400	953.700	1.029.900	1.178.800	1.393.300	1.787.800	2.063.300	2.338.800	2.604.300	302,30%
Celulares	49.300	74.500	131.700	226.200	359.300	734.900	1.144.500	1.620.100	2.129.900	4.320,20%
Públicos	20.300	20.800	25.800	27.800	30.600	37.300	45.200	53.700	62.200	306,40%
<b>Total</b>	<b>931.000</b>	<b>1.049.000</b>	<b>1.187.400</b>	<b>1.432.800</b>	<b>1.783.200</b>	<b>2.560.000</b>	<b>3.253.000</b>	<b>4.012.600</b>	<b>4.796.400</b>	<b>515,10%</b>
<b>RIO GRANDE DO SUL</b>										
Convencionais	762.400	849.500	1.025.600	1.248.700	1.648.900	1.783.900	2.098.400	2.411.600	2.723.500	357,20%
Celulares	54.600	87.500	189.700	370.800	565.700	1.175.800	1.539.600	1.989.500	2.477.400	4.537,30%
Públicos	13.800	14.900	17.200	30.000	37.700	40.600	50.200	59.800	69.400	502,80%
<b>Total</b>	<b>830.800</b>	<b>951.900</b>	<b>1.232.500</b>	<b>1.649.500</b>	<b>2.252.300</b>	<b>3.000.300</b>	<b>3.688.200</b>	<b>4.460.900</b>	<b>5.270.300</b>	<b>634,30%</b>
<b>BAHIA</b>										
Convencionais	530.500	624.400	715.300	809.900	890.600	1.091.700	1.519.600	1.858.800	2.142.800	403,90%
Celulares	37.300	96.300	157.900	174.800	305.300	724.700	1.062.300	1.460.600	1.888.900	5.064,00%
Públicos	21.500	23.100	26.500	31.400	31.800	42.100	21.500	23.100	26.500	123,20%
<b>Total</b>	<b>589.300</b>	<b>743.800</b>	<b>899.700</b>	<b>1.016.100</b>	<b>1.227.700</b>	<b>1.858.500</b>	<b>2.603.400</b>	<b>3.342.500</b>	<b>4.058.200</b>	<b>688,60%</b>
<b>SANTA CATARINA</b>										
Convencionais	399.000	452.100	541.200	648.800	772.400	967.400	1.173.400	13.773.400	1.579.400	395,80%
Celulares	23.800	60.900	169.700	236.600	268.000	478.400	706.800	975.700	1.264.600	5.313,40%
Públicos	9.600	11.200	13.300	14.400	15.600	20.500	25.600	30.700	35.800	372,90%
<b>Total</b>	<b>432.400</b>	<b>524.200</b>	<b>724.200</b>	<b>899.800</b>	<b>1.056.000</b>	<b>1.466.300</b>	<b>1.905.800</b>	<b>14.779.800</b>	<b>2.879.800</b>	<b>666,00%</b>

(\*) 1994 / 2001 – Valores Realizados

(\*) 2000 / 2002 – Valores projetados, conforme compromissos das empresas estabelecidas nos contratos de concessão e fiscalização pela ANATEL.

Fonte: ANATEL



gem investimentos pesados e sua execução, no ritmo que se faz necessário, supera a capacidade de investimento da CORSAN.

Dessa forma, o alcance de níveis adequados de produtividade e qualidade no fornecimento de água e de universalização do serviço de esgotamento sanitário passam pela ampliação expressiva da capacidade de investimento da CORSAN (Tabela 7.7).

#### 7.4. Panorama das comunicações no Rio Grande do Sul

Em 1997 o Governo Federal, através da Lei nº 9.472/97, propôs a extinção do monopólio estatal das telecomunicações e adoção de um novo modelo, com competição entre as operadoras, agora constituídas sob a forma de empresas de capital privado. As mudanças introduzidas no novo modelo tiveram grande impacto no setor de telecomunicações no Rio Grande do Sul.

A CRT, estatal gaúcha responsável pela operação dos serviços de telefonia fixa e móvel, foi privatizada. Outras empresas privadas de telefonia entraram no mercado, de forma que o número de empresas operadoras passou de duas, em 1994 (CRT e CTMR - Pelotas), para seis empresas ao final de 2002, sendo duas operadoras de telefonia fixa (Brasil Telecom e GVT) e três operadoras de telefonia móvel (Telefônica, Claro e TIM).

A privatização e a abertura do mercado, aliadas à grande expansão da capacidade de investimento, trouxeram extraordinário dinamismo ao setor de telefonia no Estado. O número de acessos instalados, sejam fixos, móveis ou públicos, evoluiu de maneira expressiva como mostra o Quadro 7.5.

As telecomunicações gaúchas registraram evolução significativa em relação a sua posição de 1994, melhorando sua posição relativa no cenário nacional. Em matéria de acessos fixos, o Rio Grande do Sul passou de quinto lugar, em

1994, para a quarta colocação, em 2002, superando o Paraná. Nos acessos móveis, o Estado manteve o quarto lugar, que já ocupava em 1994. Em acessos públicos, passou de sexto lugar, em 1994, para o quarto lugar no último ano, superando o Paraná e a Bahia (Tabela 7.8).

Os dados sobre a densidade da planta telefônica deixam claro que a situação da telefonia no Rio Grande do Sul se aproxima aos padrões internacionais, como mostra a Tabela 7.9.

As informações apresentadas demonstram que a infra-estrutura gaúcha de telecomunicações, em função da grande evolução registrada a partir de 1997, através da privatização do setor, está em condições de contribuir ao processo de desenvolvimento do Estado.

O comportamento futuro do setor deverá ser determinado pela demanda, já que as operadoras não têm apresentado dificuldades de capitalização para cumprir as metas estabelecidas nos contratos de concessão. De qualquer forma, as agências reguladoras do setor mantêm acompanhamento sistemático do progresso dos indicadores de universalização e qualidade dos serviços prestados, no sentido de verificar sua adequação às demandas dos usuários.

TABELA 7.9

#### Densidade telefônica em alguns países e no RS 2001

Acessos fixos por 100 habitantes

Países	Densidade telefônica
EUA	127,0
Japão	72,0
Alemanha	56,2
Itália	48,7
Reino Unido	47,0
França	35,9
Coréia do Sul	29,0
Espanha	26,5
Brasil	26,3
RS	26,3

Fonte: ANATEL

## 8 gasto social da administração pública estadual

### 8.1. Introdução

Os programas sociais foram substancialmente alterados desde o final da década de 80, com a progressiva descentralização das políticas, ampliando, assim, o universalismo e procurando reduzir as distorções existentes. Os resultados dessas alterações foram mais visíveis, principalmente, nas políticas de educação, saúde e assistência social.

Esse processo de descentralização das políticas sociais, ainda em curso, tem sido fator importante na definição de recursos para as áreas sociais. Consagrado como um princípio norteador das políticas sociais na Constituição de 1988, possibilitou alterações importantes no que se refere aos direitos sociais ao legitimar a universalização dos serviços sociais, sobretudo na área de Educação, Saúde e Assistência Social<sup>1</sup>.

Tal processo segue uma perspectiva de municipalizar os serviços, tendo em vista a idéia de que, quanto mais perto dos cidadãos estiverem os recursos e a responsabilidade pela prestação dos serviços, melhor eles poderão ser controlados através da participação popular (principalmente através dos Conselhos Municipais). Assim, as diferentes áreas sociais vêm gestando reformas no sentido de alcançar um nível ade-

quado de descentralização.

Na área da saúde é onde se pode observar mais efetivamente o processo de descentralização, através da construção de uma política nacional com a atuação dos diversos setores da sociedade. Após várias tentativas de regulamentação do setor, em 1998, o sistema deu novo passo ao implantar a Norma Operacional Básica-SUS/96, que instituiu duas modalidades de gestão municipal: a Gestão Plena de Assistência Básica e a Gestão Plena do Sistema de Saúde. Com relação à área da educação, o processo de descentralização ocorreu de maneira bem mais lenta, desenvolvendo-se, no País, uma heterogeneidade muito grande quanto ao grau de participação dos municípios na prestação de serviços educacionais. Ou seja, em apenas alguns estados, onde se inclui o nosso, verifica-se uma importante municipalização do Ensino Fundamental. Na área da assistência social, com a extinção do Ministério do Bem-Estar Social e dos principais órgãos centrais de execução de políticas assistenciais (MP 813 de 1/01/95), como a Legião Brasileira de Assistência (LBA) e a Fundação Centro-Brasileira para Infância e Adolescência (FCBIA), também tem início a descentralização das atividades para estados e



TABELA 8.1

### Participação das funções sociais na despesa total do Estado do RS, 2000-2002

<i>Administração Direta e Indireta - Em %</i>			
Funções	2000	2001	2002
Segurança Pública	7,5	7,7	7,5
Assistência Social	0,8	0,8	0,9
Previdência Social	7,8	5,2	6,4
Saúde	4,7	7,6	7,3
Trabalho	0,5	0,6	0,3
Educação	19,4	13,5	19,8
Cultura	0,3	0,3	0,3
Direitos da Cidadania	0,0	0,0	0,0
Urbanismo	0,0	0,0	0,0
Habitação	0,3	0,1	0,1
Saneamento	0,1	0,1	0,1
Total Funções Sociais	41,4	36,2	42,6
<b>Total da Despesa</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Balanço do Estado (2000), TCE (2001) e Diário Oficial do Estado (2002).

TABELA 8.2

### Índice Social Ampliado Municipal do RS - ISMA/RS 1991 e 1998

Áreas	1991	1998
Renda	0,46	0,45
Saúde	0,45	0,47
Educação	0,59	0,63
Condições de domicílio e saneamento	0,65	0,66
<b>Total RS</b>	<b>0,53</b>	<b>0,55</b>

Fonte: FEE/NIS

TABELA 8.3

### Despesa realizada na subfunção Ensino Fundamental e participação na Despesa Total 1997 - 2001

Exercício	Empenhado (R\$)	Relativo Base Fixa	Variação Anual	% na Despesa Total
1997*	858.124.556	100,0	-	6,0
1998*	1.083.437.901	126,3	26,3	6,3
1999*	1.002.196.888	118,8	-7,5	9,5
2000	1.083.529.471	126,9	8,1	9,6
2001	1.200.923.980	137,7	10,8	10,5

Fonte dos dados brutos: Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo do Estado (2001) - TCE/RS.

Nota: Valores Atualizados pelo IGI-DI/FGV - Médio, a preços de dez/01.

(\*) Em virtude de alterações na Classificação Funcional-Programática (Portaria nº 42/99), considerou-se até 1999 o Programa 42 - Ensino Fundamental. A partir de 2000, Subfunção 361 - Ensino Fundamental

municípios (com exceção dos benefícios previdenciários).

## 8.2. O gasto social estadual nos três últimos anos (2000, 2001 e 2002)

Para a contabilização do gasto social empenhado, foram utilizadas diferentes fontes: para 2000, o Balanço Estadual; para 2001, o Relatório e Parecer Prévio do Tribunal de Contas, uma vez que ele identifica algumas incorreções no Balanço; e, para 2002, o Diário Oficial do Estado, tendo em vista que o Balanço Estadual não foi divulgado até o presente momento.

É importante ressaltar que os dados de despesas sociais por funções foram analisados apenas a partir do ano de 2000, porque houve uma alteração na Lei 4320 de 1964, referente à classificação funcional-programática, através da Portaria nº. 42/99 que instituiu, a partir de 2000, importantes modificações. Essas dizem respeito ao número de funções, que aumentou de 16 para 28, levando em conta a área de atuação. Assim, algumas funções e programas analisados em exercícios anteriores passaram a não ter correlação com as funções, subfunções e/ou programas realizados a partir desse ano, comprometendo a comparação.

Considerando os três últimos anos, observou-se que as despesas realizadas nas áreas sociais apresentaram um comportamento atípico: enquanto, em 2000, as funções sociais (Tabela 8.1) representaram 41,41% do total da despesa estadual, no ano seguinte, esse percentual caiu para 36,18%; em 2002, houve uma participação de 42,63%. Tendo em vista a dificuldade anteriormente mencionada para compatibilizar os dados em uma série mais longa, não foi possível estabelecer uma tendência de gasto<sup>2</sup>.

Entretanto, chamou a atenção a elevada queda da despesa com educação no ano de 2001 (de R\$ 3 bilhões, em 2000, para R\$ 2,10 bilhões,

em 2001, recuperando-se, em 2002, para R\$ 3,1 bilhões, a preços de março de 2003).

Com relação aos gastos com saúde, há que se tomar um cuidado maior, uma vez que foram incluídas, em 2001, na Função Saúde, algumas atividades do Instituto de Previdência do Estado, especialmente a atividade Contribuição ao Fundo de Assistência Médica. Sem a inclusão dessas atividades, teria havido uma redução de gastos em relação aos anos anteriores (Relatório e Parecer Prévio do Tribunal de Contas do RS, 2001, p.314). Já com relação ao ano de 2002, não se sabe se esse procedimento se repetiu, já que, até o momento, houve apenas a divulgação estrita dos dados através do Diário Oficial (sem especificar a composição dos mesmos). Entretanto, supõe-se que sim, uma vez que a informação, em 2002, está compatível com 2001.

Em contrapartida, a Função Previdência teve, em 2001, uma importante redução no volume de suas despesas decorrente dessas mesmas alterações, ou seja, da inclusão de algumas atividades do IPERGS na Função Saúde (Tabela 8.1).

Deixando-se agora a ótica do gasto, um indicador criado para identificar as condições em que se encontra a população é o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M), elaborado pelo IPEA, Fundação João Pinheiro e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Ele é obtido pela média aritmética simples de três índices, referentes às dimensões Longevidade, Educação e Renda. Com base no Censo Demográfico de 2000 (IBGE), o IDH-M para o Rio Grande do Sul é de 0,809, ocupando o terceiro lugar dentre os estados da Federação, sendo, por isso, considerado de alto desenvolvimento humano. O índice do Brasil é de 0,764. Com relação ao Censo de 1991, observou-se um importante melhora, pois o índice do Rio Grande do Sul era de 0,757, e o do Brasil era de 0,709.



TABELA 8.4

**Matrícula inicial no Ensino Fundamental - rede estadual 1997 - 2001**

Ano	Regular		EJA		Educação Especial		Total	
	Matrícula	Varição Anual	Matrícula	Varição Anual	Matrícula	Varição Anual	Matrícula	Varição Anual
1997	954.287	-	51.961	-	4.510	-	1.010.758	-
1998	927.975	-2,8	56.175	8,1	4.153	-7,9	988.303	-2,2
1999	908.194	-2,1	58.041	3,3	3.641	-12,3	969.876	-1,9
2000	888.599	-2,2	51.270	-11,7	3.588	-1,5	943.457	-2,7
2001	867.926	-2,3	54.745	6,8	3.117	-13,1	925.788	-1,9

Fonte dos Dados Brutos: Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo do Estado (2001) - TCE/RS

TABELA 8.5

**Matrícula inicial no Ensino Médio - rede estadual 1997 - 2001**

Ano	Ensino Médio Formação Geral e PPT		EJA		Educação Profissional		Educação Especial		Total	
	Matrícula	Varição Anual	Matrícula	Varição Anual	Matrícula	Varição Anual	Matrícula	Varição Anual	Matrícula	Varição Anual
1997	286.144	-	19.020	-	-	-	20	-	305.184	-
1998	324.796	13,5	22.694	19,3	-	-	32	60,0	347.522	13,9
1999	355.052	9,3	27.951	23,2	7.982	-	35	9,4	391.020	12,5
2000	379.219	6,8	28.633	2,4	16.769	110,1	37	5,7	424.658	8,6
2001	389.759	2,8	31.757	10,9	17.762	5,9	55	48,7	439.333	3,5

Fonte dos Dados Brutos: Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo do Estado (2001) - TCE/RS

TABELA 8.6

**Despesa realizada na Subfunção Ensino Médio e participação na despesa total - 1997 - 2001**

Exercício	Empenhado R\$	Relativo Base Fixa	Varição Anual	Part. % na Despesa Total
1997*	168.269.357	100,0	-	1,2
1998*	168.006.728	99,8	-0,2	1,0
1999*	160.708.941	95,5	-4,3	1,5
2000	170.061.128	101,3	5,8	1,5
2001	170.270.428	101,4	0,1	1,5

Fonte dos dados brutos: Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo do Estado (2001) - TCE/RS

Nota: Valores atualizados pelo IGI-DI/FGV - Médio, a preços de dez/01.

(\*) Em virtude de alterações na classificação funcional-programática (Portaria nº 42/99), considerou-se até 1999, o Programa 43 - Ensino Médio. A partir de 2000, Subfunção 362 - Ensino Médio.

No Rio Grande do Sul, o Índice Social Municipal Ampliado (ISMA) busca efetuar um *ranking* dos municípios e dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs) de acordo com suas condições sociais e econômicas, com o objetivo de contribuir para a definição de políticas que possam diminuir as desigualdades da população gaúcha. O ISMA é calculado para os municípios, levando-se em conta quatro blocos de indicadores: condições de domicílio e saneamento, educação, saúde e renda, os quais incluem quatorze indicadores que expressam, de forma sintética, as condições de vida das populações dos municípios do Rio Grande do Sul. O ISMA varia entre zero e um, sendo que, quanto mais próximo da unidade, melhores são as condições do município.

Na Tabela 8.2, observa-se que houve uma melhora no ISMA/RS entre 1991 e 1998, tanto no total, quanto em cada uma das áreas que o compõem, com exceção apenas da Renda, em que houve uma pequena retração. A área da Educação apresentou o maior acréscimo, passando de 0,59 para 0,63.

### 8.3. As funções sociais

#### 8.3.1. Educação

A educação, de acordo com a Constituição Federal (art. 205), “é um dever do Estado e da família e direito de todos”. Para essa área, a Constituição prevê que os estados garantam, no mínimo, 25% da receita oriunda de impostos (incluídas as transferências da União) para a manutenção e desenvolvimento do ensino. Já a Constituição Estadual determina o mínimo de 35% da receita de impostos, incluídas as transferências. A despesa realizada pelo Estado com a manutenção e desenvolvimento do ensino atingiu, em 2001, R\$ 2,19 bilhões (de acordo com o Relatório e Parecer Prévio do Tribunal de

Contas do Estado, pág. 115), a qual representou 33,7% da Receita Líquida de Impostos, significando um percentual um pouco abaixo do previsto na Constituição Estadual, mas acima em 8,7 pontos percentuais do mínimo estabelecido pela Constituição Federal (Art. 212). Por sua vez, a Emenda Constitucional n.º. 14/96 delimitou o Ensino Fundamental e Médio como as áreas de atuação dos estados. Entretanto, pela Lei Federal n.º. 9394/96, ficou estabelecido que os estados irão assegurar o Ensino Fundamental e oferecer, **com prioridade**, o Ensino Médio. Através de subvinculações à Emenda Constitucional n.º.14, para desenvolver o Ensino Fundamental, foi criado o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental – FUNDEF, o qual foi implantado a partir de 01/01/98<sup>3</sup>. Também determinou que 60% dos recursos totais do Fundo devem ser destinados à remuneração de professores do Ensino Fundamental em efetivo exercício do magistério.

Considerando-se o total da despesa empenhada na Função Educação, houve um declínio em 2001, em relação ao ano anterior. Esse dispêndio vem apresentando um comportamento errático desde 1997, alternando aumentos com declínios. No que se refere ao Programa Ensino Fundamental, observou-se que sua participação na despesa total atingiu 6,0%, em 1997, subindo anualmente até alcançar 10,5% desse total, em 2001, conforme a Tabela 8.3.

Quanto às informações sobre as matrículas iniciais no Ensino Fundamental, verificou-se que as matrículas regulares registradas nas dependências estaduais atingiram 867.926 alunos em 2001, significando um declínio de 2,3% em relação ao ano de 2000 (Tabela 8.4). A queda no número de alunos vem-se verificando desde o início da série, 1997. Essa queda pode evidenciar o novo arranjo entre as instâncias, tendo em vista que os recursos do FUNDEF incentivaram



TABELA 8.7

**Distribuição percentual das pessoas de 10 anos ou mais de idade, segundo os anos de estudo, no Brasil, no RS e na RMPA - 2001**

Anos de estudo	Brasil	RS	RMPA
Sem instrução / menos de 1 ano	12,6	6,5	4,5
De 1 a 3 anos	18,3	13,6	12,4
De 4 a 8 anos	42,9	52,4	48,8
De 9 a 11 anos	17,8	17,9	21,2
Mais de 12 anos	7,9	9,1	12,2
Não determinados/sem declaração	0,7	0,8	0,9
<b>Total</b>	<b>100</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Fontes dos dados brutos: IBGE, PNAD, 2001.

TABELA 8.8

**Número de analfabetos e Taxa de Analfabetismo no Brasil e no RS - 1991 e 2000**

Discriminação	1991		2000	
	Analfabetos (1.000 hab)	Taxa de Analfabetismo(%)	Analfabetos (1.000 hab)	Taxa de Analfabetismo(%)
Brasil	19.233	20,1	16.295	13,6
Rio G. do Sul	647	10,1	501	6,7

Fonte dos dados brutos: NIS/FEE

TABELA 8.9

**Taxas de Evasão e Reprovação do Ensino - 1991 e 2000**

Ano	Evasão		Reprovação	
	Fundamental	Médio	Fundamental	Médio
1991	9,0	19,9	17,7	19,1
2000	5,4	13,3	17,1	19,7

Fonte dos dados brutos: Secretaria da Educação/RS.

a municipalização e, também, considerando que a prioridade de atuação no Ensino Fundamental coube aos municípios, que tiveram um incremento de suas matrículas nesse nível na rede pública do País, subindo de 40,7%, em 1997, para 49,3% em 1999 (BR, MEC, 2000).

Coerentemente, as matrículas iniciais do Ensino Médio regular estadual vêm crescendo, passando de 286.144, em 1997, para 389.759 em 2001, o que mostra que o Estado vem buscando cumprir com a determinação da Lei, elevando o número de alunos nesse nível (Tabela 8.5). Quanto ao gasto do Estado no Ensino Médio, constatou-se um declínio anual dos dispêndios nesse nível de ensino (Tabela 8.6). Como decorrência disso, o custo-aluno anual foi de R\$ 387,57, em 2001, enquanto em 1997 era de R\$ 551,37.

Levando-se em conta um outro indicador de educação no Estado, que evidencia os anos de estudo da população gaúcha com 10 anos ou mais, constatou-se que a maior parcela dessa população tem de 4 a 8 anos de estudo, 52,4% do total, enquanto no Brasil essa faixa corresponde a 42,9% do total, conforme Tabela 8.7.

No entanto, o Rio Grande do Sul possui ainda uma parcela expressiva de analfabetos, pois são 501 mil pessoas (com 15 anos ou mais) que não freqüentaram a escola em 2002. De qualquer forma, a taxa de analfabetismo tem melhorado, caindo de 10,1%, em 1991, para 6,7%, em 2000, com o Estado apresentando uma situação melhor do que a do País (Tabela 8.8).

Analisando-se, agora, o indicador educacional que mede as taxas de evasão na rede pública, observa-se que essa taxa diminuiu no Ensino Fundamental, passando de 9,0, em 1991, para 5,4 em 2000. No Ensino Médio, essa taxa, mesmo tendo declinado, ainda é muito elevada (19,9 em 1991 e 13,3 em 2000). Quanto à taxa de reprovação, ela é expressiva tanto no Ensino Fun-

damental, quanto no Ensino Médio (Tabela 8.9).

### 8.3.2. Saúde

A **Gestão Plena de Assistência Básica**, que supõe a gestão municipal apenas das ações e serviços básicos, dá direito ao recebimento de um Piso de Atenção Básica *fixo* (PAB fixo), correspondente a um valor *per capita* repassado automaticamente<sup>4</sup>. Por outro lado, à medida que os municípios aderem aos programas incentivados pelo Governo Federal, também passam a receber um valor adicional, chamado de PAB *variável*. Esses programas são: Saúde da Família/Agentes Comunitários de Saúde; Saúde Bucal; Assistência Farmacêutica Básica; Combate às Carências Nutricionais; Combate a Endemias e Vigilância Sanitária.

A **Gestão Plena do Sistema de Saúde**, por sua vez, corresponde à municipalização total da gestão da saúde do município, incluindo a medicina preventiva. Nesses casos (assim como era na gestão semi-plena no modelo anterior), o repasse de recursos é integral; ou seja, aos municípios são transferidos os valores correspondentes à gestão total do sistema municipal, incluindo tanto os prestadores públicos quanto os privados, de acordo com um teto financeiro previamente estabelecido.

TABELA 8.10

### Despesa realizada na Função Saúde e participação na despesa total - 1997 - 2001

Exercício	Empenhado R\$	Relativo Base Fixa	Varição Anual	Part. % na Despesa Total
1997*	386.763.897	100,0	-	2,7
1998*	403.535.794	104,3	4,3	2,3
1999*	497.400.787	127,6	23,3	4,7
2000	531.117.433	134,4	6,8	4,7
2001	870.015.305	198,2	63,8	7,6

**Fontes dos Dados Brutos:** Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo do Estado (2001) - TCE/RS  
**Nota:** Valores Atualizados pelo IGI-DI/FGV - Médio, a preços de dez/01.

(\*) Em virtude das alterações na classificação funcional-programática (Portaria nº 42/99), considerou-se a despesa no Programa 75 - Saúde, deduzidas as atividades que não se relacionavam com a Função 13 - Saúde.



TABELA 8.11

**Unidades hospitalares e leitos no RS – 1997 - 2001**

Ano	Quantidade	Público	Privado	Univers.	Total
1997	Hospitais	6	355	20	381
	Leitos	668	17.918	5.802	24.388
1998	Hospitais	28	333	20	381
	Leitos	1.633	17.165	5.802	24.600
1999	Hospitais	33	330	19	382
	Leitos	2.021	17.297	5.653	24.971
2000	Hospitais	32	326	20	378
	Leitos	1.942	17.615	5.783	25.340
2001	Hospitais	33	325	21	379
	Leitos	2.087	16.898	6.101	25.086

Fonte dos dados brutos: Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo do Estado (2001) - TCE/RS

TABELA 8.12

**Coefficientes de leitos por mil habitantes – 1997 - 2001**

Ano	Capital	Interior	Total
1997	4,50	2,21	2,51
1998	4,47	2,21	2,51
1999	4,46	2,23	2,52
2000	4,12	2,24	2,49
2001	4,11	2,18	2,44

Fonte dos dados brutos: Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo do Estado (2001) - TCE/RS

TABELA 8.13

**Despesa realizada na Função Segurança e participação na Despesa Total – 1997 - 2001**

Exercício	Empenhado R\$	Relativo Base Fixa	Variação Anual	Part. % na Despesa Total
1997	768.189.068	100,0	-	5,4
1998	1.078.795.235	140,4	40,4	6,3
1999	907.279.245	124,5	-15,9	8,6
2000	845.872.349	117,8	-6,8	7,5
2001	882.265.436	122,1	4,3	7,7

Fonte dos dados brutos: Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo do Estado (2001) - TCE/RS

Nota: Valores Atualizados pelo IGI-DI/FGV - Médio, a preços de dez/01.

Desde 1988, o total de recursos para as áreas da saúde, previdência social e assistência social, são alocados no Orçamento da Seguridade Social mas, inicialmente, não foi estabelecido um percentual a ser direcionado para cada setor. O que se tem observado é que a Previdência Social, sendo uma despesa incompressível, acaba por absorver parte considerável e crescente desses recursos.

Em setembro de 2000, para garantir o financiamento de toda essa engenharia institucional que é o Sistema Único de Saúde, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 29 (EC 29), estabelecendo-se o mínimo que União, Estados e Municípios deveriam aplicar na saúde. A EC 29 estabeleceu que a União deveria aplicar em ações e serviços de saúde, em 2000, o montante empenhado em 1999, acrescido de, no mínimo, cinco por cento; de 2001 a 2004, o valor empenhado no ano anterior corrigido pela variação nominal do PIB. Para estados e municípios, foi acertada a vinculação progressiva das receitas resultantes de impostos e transferências constitucionais (de 7%, em 2000, para estados e municípios, até atingir, em 2003, 12% para estados e 15% para municípios).

O Relatório e Parecer Prévio do Tribunal de Contas do Estado (2001, p.314) disponibiliza uma série relativa aos gastos empenhados na Função Saúde e sua relação com a despesa total do Rio Grande do Sul no período de 1997 a 2001. Na Tabela 8.10, observa-se, entre 1997 e 2000, um crescimento de 34% da despesa nessa função. Com relação à participação na despesa total, houve uma pequena redução em 1998, relativamente a 1997, mas um forte incremento nos anos seguintes, com essa participação chegando a 4,72% em 1999 e 2000. Para o ano de 2001, a análise fica prejudicada, pois, conforme apontado anteriormente, houve a inclusão de atividades antes desenvolvidas pelo IPERGS.

Os indicadores disponibilizados para a Função Saúde apontam, na área hospitalar, uma redução do número de hospitais no Estado (de 381, em 1997, para 379, em 2001), mas um aumento de 698 leitos à disposição do SUS, em 2001; ou seja, 2,86% a mais do que em 1997 (Tabela 8.11). Ressalte-se que, do total de leitos, a Capital dispôs de 22,88% e o Interior de 77,12%, evidenciando alta concentração de serviços hospitalares (Relatório e Parecer Prévio do Tribunal de Contas do Estado, 2001, p.324). Com relação ao coeficiente de leitos por mil habitantes, embora a Organização Mundial da Saúde (OMS) determine um mínimo de 5 leitos, havia, no Estado, em 2001, apenas 2,44 leitos/1000 habitantes (Tabela 8.12). Outra fonte de informações (DATASUS) indica uma redução de 8% no número total de leitos (de 33.269 para 30.618) no Estado, de 1992 a 2002.

A expectativa de vida no Estado, para o período de 1999-01, era de 73,4 anos, superior, portanto, à do Brasil (68,5 anos). Quando analisada por gênero, essa expectativa varia, no Estado, entre 69,2 anos para os homens e 77,8 anos para as mulheres (**Fonte:** para o Brasil, DATASUS/IDB e para o RS, SES/RS).

O coeficiente de mortalidade infantil (número de óbitos de 0 a 1 ano/1.000 nascidos vivos), em 1999, era de 15,0 para o Rio Grande do Sul, superior ao verificado em Porto Alegre (12,2) e na Região Metropolitana de Porto Alegre (13,2), mas significativamente inferior ao do Brasil (31,8) (**Fonte:** para o Brasil, DATASUS-/IDB e para os dados estaduais, SES/RS). Essa situação revela a ocorrência de uma importante melhoria desse indicador no decorrer da década de 1990, uma vez que, em 1992, a mortalidade infantil no Estado era de 19,3, e em Porto Alegre era de 18,6.

De acordo com a Emenda Constitucional Federal nº. 29/00 e a Orientação Técnica nº. 02/2002, o Estado deveria aplicar em Ações e Serviços de Saúde, no exercício financeiro de 2001, no míni-



TABELA 8.14

### **Evolução do efetivo da Brigada Militar do RS – 1997 - 2001**

Exercício	Nº	% Relativo	
		Base fixa	Variação Anual
1997	25.008	100,0	-
1998	24.677	98,7	98,7
1999	24.757	99,0	100,3
2000	24.478	97,9	98,9
2001	24.305	97,2	99,3

*Fontes dos dados brutos: Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo do Estado (2001) - TCE/RS*

TABELA 8.15

### **Efetivo da Polícia Civil x população – 1997 - 2001**

Ano	Efetivo		População		Relação Habitantes por Policial Civil
	Existente	Relativo	Habitantes	Relativo	
1997	5.973	100,0	9.718.154	100,0	1.627
1998	5.587	93,5	9.810.471	101,0	1.756
1999	5.477	91,7	9.907.687	102,0	1.809
2000	5.449	91,2	10.179.801	104,8	1.868
2001	5.602	93,8	10.289.396	105,9	1.836

*Fontes dos dados brutos: Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo do Estado (2001) - TCE/RS*

TABELA 8.16

### **Número de ocorrências policiais por mil habitantes – 1999 - 2001**

Ano	Capital e Área Metropolitana	Interior	Total	Variação Anual
1999	103,5	63,2	77,4	-
2000	122,1	78,1	93,9	21,3
2001	120,3	81,2	95,8	2,0

*Fontes dos dados brutos: Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas do Governo do Estado (2001) - TCE/RS*

mo, 8% da Receita Líquida de Impostos e Transferências (RLIT). De fato, houve um empenho de 8,2% daquela receita em ações de saúde. Entretanto, a despesa liquidada foi de apenas 4,6% e a efetivamente paga representou apenas 4,3% (Relatório e Parecer Prévio do Tribunal de Contas do Estado, 2001, p.130). Já com relação ao ano de 2000, cuja aplicação deveria corresponder a 7% da RLIT, houve um empenho de 7,94% e uma despesa efetivamente paga, no ano, de 4,84% e até 31.12.2001, de 6,97% da RLIT.

Já a Constituição Estadual determina uma aplicação na função saúde de, no mínimo, 10% da Receita Tributária Líquida (RTL), excluídos os repasses federais oriundos do Sistema Único de Saúde. De acordo com o Parecer do Tribunal de Contas do Estado (2001, p.131), o Estado empenhou 10,2% da RTL. No entanto, somente 5,7% foram liquidados e 5,4%, pagos. Com relação ao ano de 2000, o percentual aplicado em saúde foi de 11,7%, tendo sido pagos 7,1% até dezembro de 2000 e 10,3% até dezembro de 2001. Ou seja, considerando-se exclusivamente o empenho, o Estado alocou, nos anos de 2000 e 2001, o mínimo determinado na legislação estadual e federal.

### 8.3.3. Segurança

Na série disponibilizada pelo Relatório e Parecer Prévio do Tribunal de Contas do Estado (2001, p.289), relativa aos gastos empenhados na Função Segurança e sua relação com a despesa total do Rio Grande do Sul, observou-se um enorme crescimento da despesa nessa função de 1997 para 1998, representando um acréscimo de 40%. A partir daí, houve redução em 1999 e 2000 e uma pequena recuperação em 2001 (Tabela 8.13). Com relação à participação na despesa total, essa variou de 5,4%, em 1997, a 8,6%, em 1999, e 7,7% em 2001.

Os indicadores da Brigada Militar apontam

para uma diminuição de 2,8% do número de efetivos de 1997 a 2001, ao passo que houve um incremento de 5,8% da população gaúcha (Tabela 8.14). Com relação à Polícia Civil, houve uma diminuição de 6,8% no mesmo período, provocando um considerável aumento da relação número de habitantes/policial civil, a qual passou de 1.627, em 1997, para 1.836 habitantes para cada policial em 2001 (Tabela 8.15). Cabe salientar, ainda, que o grau de ocupação do quadro policial era, em 2001, de 59,3%, e que, caso o referido quadro estivesse completo, a relação habitantes/policial cairia para 1.088 (Relatório e Parecer Prévio do TCE/RS, 2001, p.306).

Esses indicadores são importantes devido ao aumento da criminalidade no Estado, conforme demonstra a Tabela 8.16, que apresenta o número de ocorrências policiais por mil habitantes de 1999 a 2001. Observa-se que, se em 1999 havia 103,5 ocorrências a cada mil habitantes na Capital e na Região Metropolitana, esse número cresceu para 120,3 apenas dois anos depois. Da mesma forma, houve um incremento no Interior do Estado de 63,2 para 81,2 ocorrências/mil habitantes.

TABELA 8.17

### Participação das Subfunções no total da Função Assistência Social do RS 2000-2002

Em %		
Subfunções da Função Assistência Social	2000	2001
Administração Geral	0,33	0,48
Assistência ao Idoso	1,97	1,28
Assistência ao Portador de Deficiência	3,10	2,18
Assistência à Criança e ao Adolescente	92,04	94,17
Assistência Comunitária	2,56	1,89
<b>Total Assistência Social</b>	<b>100,00</b>	<b>100,00</b>

Fonte: Balanço Geral do Estado (2000), TCE (2001) e Diário Oficial do Estado (2002)



### 8.3.4. Assistência Social

As ações de Assistência Social, de acordo com a Constituição, foram universalizadas, devendo ser prestadas a todos aqueles que delas necessitem, independentemente de contribuição prévia para o sistema de seguridade social. As ações implementadas nessa área são de proteção à família, à maternidade, à infância, à adolescência e à velhice, promoção da integração no mercado de trabalho, habilitação e reabilitação daqueles indivíduos portadores de alguma deficiência, além da garantia de um salário mínimo à pessoa portadora de deficiência e ao idoso que não possuir meios de seu auto-sustento.

Apesar de o Rio Grande do Sul registrar uma posição melhor do que a do País como um todo, no que diz respeito aos indicadores sociais, a área de assistência social ainda apresenta uma situação de carência, dada a persistência das desigualdades e da pobreza. Um estudo da FGV,

para o período 1996/99, revelou que no Rio Grande do Sul o percentual da população na linha de indigência situava-se em 16,8%, enquanto para o País a proporção de indigentes era de 29,7%<sup>5</sup>.

No que se refere aos gastos do Governo Estadual com assistência social, verificou-se que a maior parcela está direcionada para a subfunção Assistência à Criança e ao Adolescente, 92%, em 2000, e 94%, em 2001, enquanto as outras subfunções têm uma representatividade muito pequena, tendo inclusive reduzido suas participações (Tabela 8.17). O que se observou é que os gastos com Assistência Social no Estado foram muito insignificantes no total dos dispêndios estaduais, 0,8% em 2000 e em 2001. Provavelmente isso tenha ocorrido pela inexistência de um limite legal de gasto a ser cumprido, como é o caso da saúde e da educação.

*1 Para maiores detalhes sobre o processo de descentralização, ver Rückert, I. et al. As finanças municipais e os gastos sociais no Rio Grande do Sul – 1995/1999. Porto Alegre, FEE, 2002. Documentos FEE nº 50.*

*2 Dados anteriores, relativos exclusivamente às despesas totais e sociais da Administração Direta, e classificados de acordo com a Lei 4320/64, apontaram as seguintes participações dos gastos sociais na despesa total: 47,1% (1990); 45,7% (1991); 43,3% (1992); 40,7% (1993); 40,6% (1994); 43,2% (1995); 47,6% (1996, mas esse dado foi posteriormente recalculado); 39,6% (1997); 34,8% (1998); 52,7% (1999, sendo que essa participação foi tão significativamente mais alta em função da modificação tanto do volume quanto do perfil da despesa total estadual, dada a redução dos gastos com pagamento da dívida e com inversões financeiras e a redução real das demais despesas).*

*3 O FUNDEF é formado, no âmbito de cada estado, por 15% dos seguintes recursos: Fundo de Participação dos Estados (FPE) e dos municípios (FPM), ICMS, cota-parte do Fundo de Participação das exportações e recursos correspondentes à compensação financeira decorrente da desoneração das exportações (Lei Kandir). A distribuição de recursos entre o Governo Estadual e os governos municipais dar-se-á de acordo com o número de matrículas nas respectivas redes públicas de ensino.*

*4 Em janeiro de 2001 essa modalidade foi ampliada e novas ações e procedimentos passaram a ser considerados básicos e de responsabilidade municipal (Norma Operacional de Assistência à Saúde - NOAS 01/2001).*

*5 FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. Mapa do fim da fome: metas sociais contra miséria nos municípios gaúchos. FGV:IBRE, julho 2001. Nesse estudo a linha de indigência cobre apenas as despesas de consumo, considerando-se os domicílios da região metropolitana de São Paulo, cerca de 80 reais per capita, a preços de 2001. É importante ressaltar que não existe uma definição oficial para indigentes, ou uma linha oficial de pobreza, o que deverá ser definido em 2003, uma vez que será necessário saber o número de brasileiros que terão direito aos benefícios que serão concedidos pelos programas do Governo Federal.*

## 9 a situação das finanças estaduais 1998-2002

O conhecimento adequado da situação financeira do Estado e a mensuração precisa das contas públicas, principalmente do déficit público, são instrumentos essenciais e, como tais, imprescindíveis para a condução das políticas de governo e para a gestão responsável do setor público. Isso é ainda mais verdadeiro em um contexto no qual é por todos reconhecido o desequilíbrio estrutural que afeta as finanças estaduais e que se manifesta, de forma mais expressiva, na crescente participação da folha de inativos no custeio de pessoal, na redução histórica do nível de investimentos e, pelo lado das receitas, na inelasticidade dos ingressos correntes em relação ao PIB.

Infelizmente, esse reconhecimento seguro e preciso da situação das finanças estaduais tem sido prejudicado no Rio Grande do Sul pelos termos do debate recente sobre o assunto, que se tem caracterizado pelo tom acalorado, por uma persistente confusão conceitual e pela variação, mais ou menos arbitrária, dos critérios e modos de demonstração das contas. O resultado é a dificuldade em mostrar para a sociedade gaúcha a real situação financeira do Estado.

Este capítulo procurará evitar essas armadilhas, cuidando de retratar criteriosa e objetiva-

mente o ponto em que nos encontramos com relação a esse tema de importância crucial para o Estado. Esse esforço de objetividade não desconhece, porém, que é praticamente impossível evitar de todo as controvérsias, tendo em vista defeitos existentes na legislação contábil em vigor, as implicações políticas de muitos dos temas envolvidos, assim como a adoção na execução orçamentária de procedimentos que, embora compatíveis com a legislação, contribuem para toldar a vista do que realmente acontece no panorama financeiro estadual.

Seja como for, objetivando fazer uma análise mais criteriosa dos principais indicadores de política fiscal, organizamos a seqüência desta exposição nos termos seguintes: o item 9.1 faz uma avaliação das contas de resultado (primário e orçamentário); no item 9.2, é analisado o saldo financeiro ajustado; no item 9.3, é feita uma avaliação do desempenho dos principais agregados fiscais (desempenho do ICMS no período 1998-2002, evolução das receitas extraordinárias ocorridas no período, crescimento da despesa com pessoal e queda dos investimentos públicos); no item 9.4, são demonstradas as discrepâncias entre o orçamento votado e sua execução; por fim, no item 9.5, é analisada a evolu-



TABELA 9.1

### **Evolução dos resultados primário e orçamentário da Administração Direta do RS 1970 – 2002**

<i>R\$ mil</i>		
<b>Anos</b>	<b>Primário</b>	<b>Orçamentário</b>
1970	-193.358	-221.157
1971	-108.368	-86.494
1972	-288.493	-157.538
1973	-436.993	-293.230
1974	-739.684	-254.548
1975	-1.077.550	-432.570
1976	-1.357.674	-939.263
1977	-189.442	-336.261
1978	-756.382	158.673
1979	-754.396	-283.938
1980	-632.803	-330.972
1981	-1.438.323	-349.837
1982	-2.196.880	-895.168
1983	-1.844.364	-3.367.432
1984	-1.242.587	-1.567.792
1985	-1.523.145	-5.552.784
1986	-1.032.806	-1.540.301
1987	-745.185	-579.189
1988	-719.850	-518.995
1989	-1.743.363	100.744
1990	-1.948.461	-430.848
1991	-413.783	-374.393
1992	-2.348.322	-694.836
1993	-1.363.749	-328.261
1994	-587.244	-487.860
1995	-693.402	-1.148.309
1996	-1.210.497	70.167
1997	-1.474.621	831.963
1998	-1.908.388	691.416
1999	-861.839	-1.275.496
2000	-473.529	-820.385
2001	-127.653	-734.806
2002	360.850	169.096

*Fonte: Balanço Geral do Estado*

*Nota: Os valores estão a preço de dez/02 e foram inflacionados pelo IGP-médio anual*

ção da dívida do Estado no período 1970-2002.

### **9.1. As contas de resultado e o déficit estrutural do RS**

Conforme já referido acima, o fechamento das contas públicas do Estado do Rio Grande do Sul vem apresentando déficits expressivos e recorrentes há muito anos.

O financiamento desses resultados negativos tem sido feito de forma variada ao longo do tempo: endividamento através de emissão de títulos de operações de crédito de curto prazo (AROs); financiamento inflacionário; privatizações; uso dos recursos disponíveis no Sistema Integrado de Administração de Caixa do Estado – SIAC sem compromisso com a dívida recomposição dos saldos, seja ao final dos exercícios anuais, seja ao final dos períodos de governo; uso de recursos vinculados (recursos com destinação legal específica e utilizados para outras finalidades) para cobertura da despesa geral do Estado e finalmente, pela venda de, praticamente, todos os ativos financeiros, através de operações com o Banrisul e Caixa Estadual S/A - Agência de Fomento/RS. A reconstituição da evolução histórica das contas de resultado do setor público estadual encontra-se na Tabela 9.1.

Como se vê, é absolutamente inquestionável o problema estrutural das finanças estaduais, eis que em uma série de 33 anos o resultado orçamentário só foi positivo em 5 anos e o primário em um único exercício.

Nos anos recentes, no período 1999-2002, percebe-se que houve a redução progressiva dos resultados negativos na apuração dos resultados primário e orçamentário, tendência que, no exercício de 2002, produziu resultados superavitários em ambas as contas.

À primeira vista, esta evolução recente parece indicar uma reversão na tendência histórica

que acabamos de evidenciar. No entanto, uma análise mais acurada desse fato exige que nuancemos essa avaliação, seja em função das distorções e problemas que subjazem à melhoria dos resultados apresentados na série, seja em função do que é possível apurar sobre a real situação financeira do Estado com base em outros indicadores.

Na administração do Governador Olívio Dutra a melhora do *resultado primário*<sup>1</sup> foi escolhida como a principal meta de política fiscal e o fechamento das contas atesta que essa orientação foi seguida, eis que o déficit primário de R\$ 1 bilhão em valores correntes, verificado em 1998, foi reduzido para R\$ 96 milhões, em 2001, tornando-se um superávit em 2002, no valor de R\$ 309 milhões.

É indispensável, porém, qualificar a avaliação desses resultados positivos, seja levando em

conta as distorções verificadas na apuração desses números, seja o custo social dessa política de ajuste, seja, enfim, a relativização de sua importância quando se contrapõem às melhorias em tela os resultados proporcionados por outros indicadores financeiros.

Assinale-se que o caráter precário e, sob certo aspecto, ilusório dessas melhorias é revelado quando se examina com mais pormenor o fechamento das contas de 2002.

O primeiro ponto a observar, a propósito, são as distorções na apresentação da despesa, pois na apuração dos resultados foram desprezados R\$ 672,5 milhões correspondentes a despesas não registradas na contabilidade. Além disso, na apuração da receita corrente, foi computado o valor de R\$ 594,7 milhões por conta dos empenhos cancelados. Também contribuiu para a distorção do demonstrativo de resultados, em

TABELA 9.2

### Comparação entre os resultados primários e orçamentários da Administração Direta do RS conforme o Balanço Geral e o seu recálculo extraindo receitas eventuais e despesas não registradas

Especificação	Balanço Geral	Recálculo Primário	Recálculo Orçamentário
<b>Receita Total</b>	<b>11.481.625.568,08</b>	<b>11.481.625.568,08</b>	<b>11.481.625.568,08</b>
(-) Operações de Crédito	-138.182.231,57	-138.182.231,57	
(-) Alienação de Bens	-185.587.469,63	-185.587.469,63	
(-) Outras Receitas Patrimoniais	-135.480.918,10	-135.480.918,10	
(-) Anulação de restos a pagar	-594.762.108,78	-594.762.108,78	-594.762.108,78
(-) Antecipação líquida do ICMS e do IPVA		-160.000.000,00	-160.000.000,00
(-) Receitas de conservação das estradas		-258.414.000,00	-258.414.000,00
<b>1. (=) Receita Primária</b>	<b>10.427.612.840,00</b>	<b>10.009.198.840,00</b>	<b>10.468.449.459,30</b>
<b>Despesa Total</b>	<b>11.336.606.377,91</b>	<b>11.336.606.377,91</b>	<b>11.336.606.377,91</b>
(-) Encargos da Dívida	-274.451.483,25	-274.451.483,25	
(-) Amortização da Dívida	-944.012.408,13	-944.012.408,13	
(+) Despesas não registradas		672.510.335,60	672.510.335,60
<b>2. (=) Despesa primária</b>	<b>10.118.142.486,53</b>	<b>10.790.652.822,13</b>	<b>12.009.116.713,51</b>
<b>3. Resultado primário (1-2)</b>	<b>309.470.353,47</b>	<b>(781.453.982,13)</b>	
<b>4. Resultado Orçamentário (1-2)</b>			<b>(1.540.667.254,21)</b>

Fonte: Balanço Geral do Estado de 2002.



TABELA 9.3

### Resultado primário antes dos investimentos na Administração Direta do RS

R\$ mil

Anos	Primário	Investimento	(A) + (B)
	(A)	(B)	
1995	-300.966	385.409	84.443
1996	-583.701	453.399	-130.302
1997	-767.321	902.008	134.687
1998	-1.031.633	1.346.559	314.926
<b>Média</b>	<b>-670.905</b>	<b>771.844</b>	<b>100.939</b>
1999	-518.627	420.667	-97.960
2000	-324.198	589.109	264.911
2001	-96.452	562.644	466.192
2002	309.470	372.457	681.927
<b>Média</b>	<b>-157.452</b>	<b>486.219</b>	<b>328.768</b>

Fonte: Balanço Geral do Estado do Rio Grande do Sul (1995-02)

TABELA 9.4

### Evolução do Patrimônio Financeiro do Estado 1998-2002

Em R\$ milhões

Especificação	1998	1999	2000	2001	2002(**)
Ativo financeiro	1.618,0	730,0	779,0	803,0	612,3
Passivo financeiro	1.406,1	1.285,0	1.896,0	2.476,0	2.193,8
<b>Saldo financeiro real</b>	<b>211,9</b>	<b>(555,0)</b>	<b>(1.117,0)</b>	<b>(1.673,0)</b>	<b>(1.527,5)</b>
Saldo financeiro potencial	(1.048,0)	(1.065,0)	(967,0)	(1.335,0)	(1.048,7)
<b>Saldo financeiro ajustado</b>	<b>(836,1)</b>	<b>(1.620,0)</b>	<b>(2.084,0)</b>	<b>(3.008,0)</b>	<b>(2.576,2)</b>
Coeficiente de liquidez corrente	1,15	0,57	0,41	0,32	0,29
<b>Saldos atualizados(*):</b>					
Saldo financeiro real	389,6	(850,5)	(1.558,8)	(2.114,8)	(1.527,5)
Saldo financeiro ajustado	(1.537,2)	(2.482,5)	(2.908,3)	(3.802,4)	(2.576,2)

Fonte: Balanço Geral do Estado

Deflator: IGP-/DI 2002-dezembro

Nota: A conta Resgates do SIAC no valor de R\$ 1.728,7 milhões, foi considerada como conta retificadora do ativo financeiro, que é a classificação técnica correta.

2002, a inclusão na receita corrente de um ingresso absolutamente extraordinário correspondente a uma singularíssima indenização feita pela União ao Estado por conta da transferência de domínio das rodovias federais ao Estado do Rio Grande do Sul e dos encargos de conservação correspondentes. A distorção dos demonstrativos de resultado do ano fiscal de 2002 se mostra ainda mais grave quando se tem em conta a antecipação, para dezembro de 2002, do recolhimento das receitas do ICMS, o qual deveria ser feito no mês de janeiro de 2003

Ora, quando devidamente computados esses elementos extraordinários, percebe-se o artificialismo dos resultados positivos alcançados no fechamento das contas do exercício de 2002. A Tabela 9.2 apresenta uma visão sinóptica dos efeitos provocados pela exclusão dos valores que acabam de ser mencionados na demonstração dos resultados primário e orçamentário do exercício de 2002 e atesta que, quando se procede a correção da receita e da despesa levando-os na devida conta, há uma conversão dos superávits apurados em déficits.

A segunda qualificação que é preciso fazer na apreciação das transformações havidas nas contas de resultado, no último período administrativo, é que as melhorias foram obtidas por meio de uma drástica redução da despesa com investimentos. Na verdade, pode-se dizer que os anos de altos déficits primários coincidem com os de altos investimentos, havendo uma relação quase simétrica entre resultado primário e investimentos tal como se demonstra na Tabela 9.3.

Acrescente-se ainda que, no período 1999-2002, a média da participação dos investimentos na Receita Corrente Líquida ficou em 7,23%, participação que é a menor de todas as participações apuradas nos últimos 32 anos, conforme será detalhado adiante.

Ora, face às enormes deficiências do Estado

na área de infra-estrutura e na base física e técnica dos grandes serviços sociais, é incontestável que a trajetória desejável para a melhoria dos resultados fiscais dever-se-ia apoiar no incremento da receita corrente e na redução correspondente das despesas correntes.

Em vista do exposto, parece claro que o real déficit estrutural do Estado permanece num patamar elevado, uma vez que o montante das receitas ordinárias não é suficiente para cobrir despesas que, pelo menos na presente conjuntura, são rígidas e, portanto, obrigações que o Estado praticamente não pode elidir.

No próximo apartado deste capítulo, será evidenciado, ademais, a contradição da melhoria nos resultados primário e orçamentário com as preocupantes evidências de deterioração das contas públicas do Estado apuradas a partir de outros indicadores financeiros.

## **9.2. Análise do saldo financeiro ajustado**

A análise de alguns indicadores do Balanço Patrimonial do Estado, apresentados na Tabela 9.4, atesta uma visível redução do patrimônio público.

Com efeito, o saldo financeiro real passou de R\$ 211,9 milhões positivos, em 1998, para R\$ 1.527,5 milhões negativos em 2002. Considerando-se o passivo financeiro potencial (recursos vinculados a empenhar, que só podem ser aplicados em finalidades específicas), o referido saldo passou de R\$ 836,1 milhões negativos, em 1998, para R\$ 2.576,2 milhões também negativos em 2002.

Por sua vez, o coeficiente de liquidez corrente, que mede a relação entre o ativo e o passivo financeiro, passou de 1,15, em 1998, para 0,29 em 2002. Em outros termos, para cada real a pagar, havia R\$ 1,15 em 1998. Já em 2002, para cada real a pagar, havia somente R\$ 0,29.



É evidente, portanto, que os dados apresentados, nas Tabelas 9.2 e 9.4, demonstram trajetórias opostas para a eficácia da política fiscal em curso no último período. Cabe, pois, explicar essa aparente contradição, buscando esclarecer de maneira mais clara e transparente qual o estado em que se encontram, efetivamente, as finanças estaduais.

A primeira observação a fazer é que a redução do patrimônio público deve-se à forma de financiamento do déficit público estadual durante a administração anterior.

Como é de conhecimento público, foram utilizadas três expedientes para enfrentar o déficit estrutural: o corte nos investimentos e a contenção salarial, os recursos do Sistema do Caixa Único e a venda do patrimônio público. No fim de 1998, havia R\$ 1,047 bilhão no Caixa Único, dos quais R\$ 108 milhões eram recursos disponíveis para livre movimentação. Em 30 de dezembro de 2002, o saldo efetivo do Caixa Único era de apenas R\$ 173.381,26. Ao final de 2002, mesmo que fossem liquidadas todas as despesas empenhadas, estas não teriam como ser pagas.

Essa movimentação de recursos do Caixa Único desconsidera restrições de uso e ignora que os recursos vinculados têm destino certo e, por lei, não podem ser utilizados para outros fins. Obviamente, essa utilização indevida dos recursos vinculados prejudica a realização dos programas a cujo financiamento se destinam.

Os saques a descoberto junto ao Caixa Único foram e são um dos mais sérios problemas da administração financeira do Estado, pois, em prazo curto, não há como recompô-lo integralmente.

Registre-se que, obviamente, os **saques do SIAC, no montante de R\$ 1,7 bilhão**, representam uma dívida do Estado, pois esses valores devem ser devolvidos para que as entidades que aplicaram no Caixa Único (CEEE, Corsan, DAER, Salário-Educação, fundos em geral, etc.) possam

resgatar suas aplicações. Por certo, no caso de fundos de titularidade patrimonial do próprio Estado, alterações na legislação estadual poderiam ensejar o cancelamento de alguns passivos. No entanto, na persistência do marco legal atualmente vigente, não há como deixar de contabilizar no passivo do Estado todo o uso dos recursos vinculados que não for efetuado consoante os fins legalmente previstos para aplicação de tais disponibilidades financeiras.

A demonstração contábil dos efeitos financeiramente negativos do uso dos recursos de SIAC se faz da seguinte maneira.

A deterioração do saldo financeiro real, que é a diferença entre o ativo financeiro e passivo financeiro, expresso na Tabela 9.4, decorre, justamente, do crescimento dos saques da conta “Resgates do SIAC”, indicando uma forma de endividamento interno da Administração Direta do Estado junto aos outros órgãos da Administração Pública. Ou seja, o Estado vem procedendo a uma espécie de autofagia do patrimônio público.

Igualmente, a manutenção do patamar elevado do saldo financeiro potencial<sup>2</sup> atesta que as receitas vinculadas não têm sido aplicadas em suas destinações específicas. É o que ocorreu, por exemplo, com o salário-educação, com os fundos da segurança, com o FUNDOPIMES, dentre outros.

É de ressaltar-se, além disso, que esse modelo de financiamento do déficit público esgotou-se. É necessário encontrar soluções estruturais para a crise fiscal, o que, espera-se, poderá começar a ser feito a partir da próxima reforma do sistema tributário nacional.

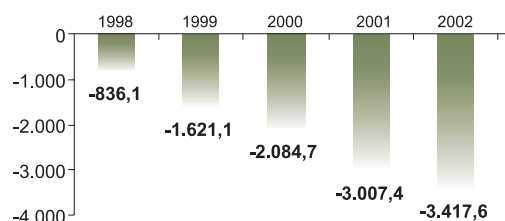
Antes de dar por concluída a presente avaliação da difícil situação em que se encontram as contas públicas do Estado, convém destacar que, de acordo com o Balanço Geral do Estado de 2002, **o saldo financeiro ajustado apresentou um**

montante negativo de mais de R\$ 3,4 bilhões (Gráfico 9.1). Isso significa que, mesmo se o Estado utilizasse todo o seu ativo financeiro, ainda estaria faltando o referido valor para pagar todas as obrigações constantes em seu passivo financeiro e as despesas a empenhar que compõem o seu passivo potencial.

GRÁFICO 9.1

**Evolução do saldo financeiro ajustado do Estado 1998 - 2002**

Em R\$ milhões



Fonte: Balanço Geral do Estado

**9.3. Análise dos principais agregados das contas públicas**

**O desempenho do ICMS**

No período 1999-2002, o ICMS total cresceu 75,8% em termos nominais e 10,5% quando deflacionado pelo IGP-DI. Trata-se de um fenô-

meno nacional que teve como causa o extraordinário desempenho dos **setores de combustíveis, telefonia e energia elétrica**, devido ao aumento das tarifas e a ampliação da oferta de seus produtos e serviços. Esses três setores são responsáveis por 42,3% da arrecadação total do ICMS, estando concentrado em apenas 24 empresas.

Em termos mais específicos, verifica-se que, do total de R\$ 3.209 milhões de incremento do ICMS, no período, R\$ 1.721 milhões devem-se a esses três setores, sendo R\$ 508 milhões à telefonia, que passou de R\$ 311,0 milhões, em 1998, para 819,1 milhões, em 2002, ou seja, 163,3% de expansão (Tabela 9.5). Os combustíveis apresentaram um crescimento de arrecadação de R\$ 936 milhões. No que tange à participação do ICMS gaúcho na arrecadação nacional, este alcançou 6,9% no período 1998-02.

**9.3.1. Receitas extras arrecadadas no período 1999-2002**

Para se ter uma idéia da dimensão estrutural do déficit do Estado, basta lembrar que, mesmo com um crescimento nominal do ICMS (principal receita) de R\$ 3,2 bilhões no período 1999-2002 em relação a 1998 e mesmo sem ter havido reposição integral da inflação nos vencimen-

TABELA 9.5

**Comparativo da arrecadação do ICMS do RS 1998-2002**

Especificação	1998	2002	Incremento	Variação %		Participação Relativa	
	R\$ mil	R\$ mil		Nominal	Real (1)	1998	2002
1. ICMS total	4.232.063	7.441.513	3.209.450	75,8	10,5	100,0	100,0
2. Grandes Setores	1.428.503	3.149.582	1.721.079	120,5	42,1	33,8	42,3
Combustíveis	668.850	1.604.942	936.092	140,0	56,5	15,8	21,6
Telefonia	311.066	819.187	508.121	163,3	66,6	7,4	11,0
Energia elétrica	448.587	725.453	276.866	61,7	2,5	10,6	9,7
<b>3. Diferença (1-2)</b>	<b>2.803.560</b>	<b>4.291.930</b>	<b>1.488.371</b>	<b>53,1</b>	<b>-6,23</b>	<b>66,2</b>	<b>57,7</b>

Fonte: Secretaria da Fazenda

1. Deflator: IGP-DI mensal



TABELA 9.6

**Receitas extras arrecadadas no período 1999-2002***Em R\$ mil correntes*

Especificação	1999	2000	2001	2002	Total
Resgates do SIAC	746.961	293.367	311.500	376.900	1.728.728
Alienação de bens (8)	225.859	426.262	313.010	185.947	1.151.078
Operações de crédito	158.049	295.786	128.655	138.182	720.672
Adiantamento estradas	-	-	-	258.414	258.414
<b>Total</b>	<b>1.130.869</b>	<b>1.015.415</b>	<b>753.165</b>	<b>959.443</b>	<b>3.858.892</b>

*Fonte: Secretaria da Fazenda**(\*) Em 1999 refere-se à anulação de empenho que havia sido feito com recursos de privatização. O crescimento nominal do ICMS foi de R\$ 3.209.442 mil*

TABELA 9.7

**Receita relativa a juros sobre o capital próprio***Valores em R\$ mil correntes*

Especificação	2000	2001	2002	Total
Banrisul	69.164	50.880	63.716	183.761
CEEE	-	14.157	-	14.157
Agência de Fomento	-	5.300	10.169	15.469
<b>Total</b>	<b>69.164</b>	<b>70.337</b>	<b>73.885</b>	<b>213.386</b>

*Fonte: Balanço Geral do Estado*

TABELA 9.8

**Evolução da despesa com pessoal 1998-2002**

	Valor R\$ Milhões	Varição Anual%%	Relativo
1998	4.328,0	-	100,0
1999	4.559,0	231,0	105,3
2000	4.956,9	397,9	114,5
2001	5.401,7	444,7	124,8
2002	6.276,9	875,3	145,0
<b>Total</b>		<b>1.948,9</b>	<b>-</b>

*Fonte: Balanço Geral do Estado*

tos dos servidores, a principal despesa, foi necessário lançar mão em R\$ 3,85 bilhões de receita extra, e assim mesmo, o déficit cresceu, se desconsiderarmos as operações de ajuste ocorridas em 2002. A Tabela 9.6 mostra as receitas extras arrecadadas no período em causa.

No período em análise também foram utilizados pelo Tesouro Estadual R\$ 213,4 milhões de juros sobre o capital próprio. A Tabela 9.7 especifica as origens dessa receita. Em quase todos os casos, foram retirados recursos em montante bem superior ao permitido pela Lei Federal 9.249/95. Além disso, através do caixa único, o Tesouro do Estado financiou-se com recursos de estatais, inclusive com receitas resultantes do lançamento de debêntures, como foi o caso da CORSAN.

### 9.3.2. Evolução da despesa com pessoal

A despesa com pessoal, principal item de despesa, mesmo com reajustes abaixo da inflação para quase todas as categorias, ainda apresentou um crescimento nominal de R\$ 1,9 bilhão ou 45%. Observe-se que o número total de servidores aumentou, entre 1998-2002, em 27.284, sendo 14.668 ativos e 12.616 inativos (Tabela 9.8).

### 9.3.3. A queda dos investimentos públicos

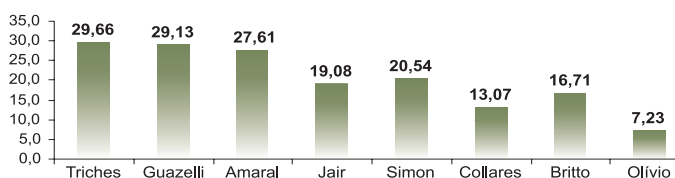
Em 2002, o Estado atingiu o menor nível de investimento público dos últimos 31 anos, desde o Governo Triches, em 1971. O Governo anterior, em média, alcançou 7,2% da receita corrente líquida do Estado contra 16,71% do Governo Britto e 28%, em média, dos Governos Triches, Guazelli e Amaral (Gráfico 9.2).

Como já foi referido, a queda dos investimentos motivou a redução do déficit primário, todavia isso não justifica a afirmação de saneamento financeiro das contas públicas.

GRÁFICO 9.2

### Investimentos públicos da Administração Direta do RS

Percentuais por governo em relação à RCL



Fonte: Balanço Geral do Estado

## 9.4. Orçamento Estadual: discrepâncias entre o orçado e o executado

Examinando-se a execução orçamentária da Administração Direta do Rio Grande do Sul, no decorrer de 1999-2002, percebe-se duas características marcantes que evidenciam a discrepância entre o orçamento votado pela Assembleia e o realmente executado pelo Poder Executivo.

Primeiro, observando-se a despesa empenhada em relação à dotação com alteração no período 1999-2002, nota-se que as despesas com a manutenção e investimento não foram de fato executadas. Em 2002, por exemplo, apenas 34,1% dos investimentos previstos e 61,8% da manutenção foram empenhados. Pelo critério pago, a situação é pior, pois apenas 25,8% do investimento foi pago em 2002. As Tabelas 9.9 e 9.10 evidenciam nitidamente essa situação em cada um dos grupos de despesas públicas.

Verifica-se, também, que houve, recorrentemente, a expressiva diferença entre a despesa empenhada do exercício e a paga, gerando o crescimento expressivo de Restos a Pagar, que passaram de R\$ 667,0 milhões em 1999 para R\$ 1.121,4 milhões em 2001. Em 2002, reduziu-se este saldo devido às imposições da Lei de Responsabilidade Fiscal (Tabela 9.11). Em termos financeiros, isso significou a transferência sistemática das obrigações de cada exercício para o seguinte.



TABELA 9.9

**Relação percentual entre a execução orçamentária e a dotação em dezembro de cada ano na administração Direta do RS – Critério empenho**

*Em %*

Itens	1999	2000	2001	2002
Pessoal	95,5	94,8	91,4	90,0
Manutenção	81,0	83,1	83,6	61,8
Investimento	36,2	67,6	58,5	34,1
Dívida Pública	94,9	97,8	92,3	109,7
Transferências constitucionais a municípios	91,9	98,2	94,0	109,0
<b>Total da Despesa</b>	<b>85,9</b>	<b>91,3</b>	<b>88,2</b>	<b>86,4</b>

Fonte: Execução Orçamentária – CAGE

TABELA 9.10

**Relação percentual entre a execução orçamentária e a dotação em dezembro de cada ano na Administração Direta do RS – Critério Pago**

*Em %*

Itens	1999	2000	2001	2002
Pessoal	93,3	90,5	87,6	87,4
Manutenção	53,2	51,2	46,4	44,3
Investimento	18,7	43,6	28,7	25,8
Dívida pública	88,8	91,6	88,0	105,2
Transferências constitucionais a municípios	90,9	96,6	93,1	103,8
<b>Total da Despesa</b>	<b>78,9</b>	<b>81,9</b>	<b>78,7</b>	<b>80,7</b>

Fonte: Execução Orçamentária

TABELA 9.11

**Execução orçamentária da Administração Direta do RS – Restos a pagar do exercício**

*Em %*

Itens	1999	2000	2001	2002
<b>Restos a pagar</b>	<b>667.064</b>	<b>964.518</b>	<b>1.121.463</b>	<b>745.287</b>
Pessoal	107.512	227.944	220.170	182.065
Manutenção	290.191	381.154	547.766	308.798
Investimento	203.747	271.603	286.486	90.215
Dívida pública	47.903	53.337	45.930	49.145
Transferências constitucionais a municípios	17.711	30.480	21.111	115.064

Fonte: Execução Orçamentária – CAGE

Esse grau de afastamento entre o orçamento legal e execução orçamentária efetiva é um problema grave e de difícil resolução, tendo em vista o déficit estrutural já referido e o excesso de vinculações constitucionais da despesa pública. No entanto, é evidente a necessidade de aproximar o orçamento legal do efetivo.

### 9.5. Evolução da dívida fundada

A dívida fundada cresceu 27,4 vezes, entre 1970 e 1998, em valores reais, tendo de lá para cá decrescido 0,3%. Deve ser descontado, no entanto, que o índice utilizado, o IGP/DI, apresentou uma variação bem superior a dos demais índices no quatro últimos anos, devido às desvalorizações cambiais.

O decréscimo só não foi maior em virtude da ocorrência de novas operações de crédito e dos “resíduos”, ou seja, a parcela excedente das prestações mensais que se acumulam ao estoque da dívida. Teoricamente, o valor do financiamento deveria decrescer 3,3% ao ano, porque o prazo total para amortização foi 30 anos.

A taxa Selic de 26,5% aplicada a um estoque de R\$ 24,6 bilhões corresponderia a R\$ 6,5 bilhões anuais, equivalendo a 80% da receita corrente líquida. Esse seria o custo da dívida se não houvesse ocorrido o acordo de 1998.

A Tabela 9.12 mostra a evolução da dívida fundada, total e por governo, assim como o serviço da dívida em termos de comprometimento da RCL no período 1970-2002.

### 9.6. Considerações finais

As considerações acima demonstram que as finanças estaduais enfrentam uma grave crise estrutural. A superação definitiva desse quadro adverso depende, ao mesmo tempo, das Reformas Tributária e Previdenciária e da superveniência de um prolongado ciclo de crescimento econômico sustentado e de um conseqüente incremento das receitas estaduais. No curto prazo, entretanto, é preciso manter a disciplina fiscal, otimizar o uso dos recursos disponíveis e contar com o esforço concentrado de todos os Poderes na busca, a cada ano, da redução do déficit público e, o mais rápido que pudermos, do equilíbrio fiscal.

TABELA 9.12

### Evolução do estoque da dívida fundada e do serviço da dívida em função da RCL, 1970-2002

Em R\$ milhões

Governo	Ano Final	Valor Dívida	Índice Ref.	Varição Governo	Ocl/Rcl %
Peracchi	1971	901	100	-	-
Triches	1974	1.972	219	119%	2,9
Guazelli	1978	3.610	400	83%	7,8
Amaral	1982	6.466	717	79%	6,3
Jair	1986	8.976	996	39%	(26,0)
Simon	1990	8.989	997	0%	(5,9)
Collares	1994	11.096	1.231	23%	(10,8)
Britto	1998	24.667	2.736	122%	(4,8)
Britto (**)	1998	20.291	2.251	83%	6,7
Olívio	2002	24.602	2.729	-0,3%	(11,3)

(\*)Atualizado IGP-DI 2002 (Dezembro, variável estoque).

(\*\*)Excluí a Operação Proes, valor atualizado R\$ 4.376 milhões.

1 Como é sabido, essa conta tem por objetivo apurar o montante capaz de suportar os encargos da dívida, sendo, por isso, calculada antes das operações de crédito e do serviço da dívida.

2 O saldo financeiro potencial é a diferença entre o ativo potencial e o passivo potencial; o passivo potencial corresponde ao saldo ainda não aplicado das receitas arrecadadas, que, em decorrência de disposições constitucionais e legais, destinam-se a determinadas finalidades. Essas receitas são denominadas recursos vinculados; o ativo potencial são as despesas que foram feitas utilizando-se recursos vinculados ainda não arrecadados.



# 10 projeção do pib estadual e das receitas e despesas públicas

As estimativas para o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) do Rio Grande do Sul, para o período 2003-2007, estão amparadas em procedimentos econométricos que procuram medir os impactos de variáveis relevantes para o crescimento da economia gaúcha, como o PIB do Brasil, a taxa de câmbio e a taxa de juros.

Para a elaboração das estimativas de crescimento do PIB estadual, foram utilizados dois procedimentos metodológicos distintos, como forma de aumentar a robustez das previsões finais escolhidas.

O primeiro procedimento foi o método de

correção de erros para estimar as elasticidades de curto e longo prazos do PIB estadual em relação ao PIB nacional e à taxa de câmbio. A escolha dessas variáveis deve-se à grande importância das exportações interestaduais e internacionais para o comportamento da economia estadual, representando, respectivamente, 40% e 10% do PIB do Rio Grande do Sul.

Aplicada a técnica econométrica apropriada e obtidas as elasticidades, podem ser feitas simulações a partir de diferentes hipóteses sobre o comportamento do PIB do Brasil e de variações da taxa de câmbio – estas últimas em rela-

QUADRO 10.1

## Simulações sobre o comportamento do PIB e variações da taxa de câmbio no Brasil

Em %

		Variação da taxa de câmbio							
		Apreciação			0,00	Depreciação			
		-15,00	-10,00	-5,00		5,00	10,00	15,00	20,00
PIB Brasil	2,00	1,46	1,70	1,95	2,19	2,44	2,68	2,93	3,18
	2,50	2,21	2,45	2,70	2,94	3,19	3,43	3,68	3,93
	3,00	2,96	3,20	3,45	3,69	3,94	4,19	4,43	4,68
	3,50	3,71	3,95	4,20	4,44	4,69	4,94	5,18	5,43
	4,00	4,46	4,70	4,95	5,19	5,44	5,69	5,93	6,18
	4,50	5,21	5,45	5,70	5,94	6,19	6,44	6,68	6,93

QUADRO 10.2

### Relação entre variáveis macroeconômicas e componentes da demanda final

Variáveis macroeconômicas	Componentes da demanda final		
	$X^i$	$X^e$	FBC
PIB Brasil		$\gamma_1^{xt}$	
PIB EUA	$\gamma_1^{xx}$		
Juros			$\gamma_1^{bc}$
Câmbio	$\gamma_2^{xx}$		

Onde:  $X^i$  = exportações internacionais;  $X^e$  = exportações interestaduais e FBC = formação bruta de capital fixo

TABELA 10.1

### Cenários para as variáveis macroeconômicas no período 2004-2007

Taxa de variação percentual

Cenários/Período	PIB do Brasil	PIB dos EUA	Taxa de Câmbio	Taxa de Juros
<b>A) Cenário Mínimo (pessimista/conservador)</b>				
2003	1,0	2,2	17,6	22,5
2004	1,0	2,5	4,9	-13,2
2005	2,0	2,8	4,7	0,0
2006	1,5	4,0	11,1	0,0
2007	2,0	4,1	8,0	0,0
<b>B) Cenário Médio (média das expectativas de mercado)</b>				
2003	1,9	4,4	-0,4	2,4
2004	3,0	4,1	5,6	-20,8
2005	3,5	4,1	4,4	-12,8
2006	3,6	4,3	2,4	-9,3
2007	3,7	4,8	4,7	-5,9
<b>C) Cenário Máximo (otimista)</b>				
2003	2,7	5,4	-11,1	-17,7
2004	4,5	4,8	0,0	-24,2
2005	4,5	4,5	3,2	-18,5
2006	5,0	4,9	0,0	-9,1
2007	5,0	5,3	0,0	-10,0

Fonte: BACEN



ção à média do último trimestre de 2002. O quadro abaixo reproduz este tipo de simulação:

Utilizando-se os dados como exemplo, para um aumento no PIB do Brasil de 3,5% e uma estabilidade na taxa de câmbio (0%), espera-se que o PIB do Rio Grande do Sul cresça 4,44%.

O segundo procedimento econométrico empregado foi a construção de um modelo utilizando-se a matriz de insumo-produto do Rio Grande do Sul de 1998. Nesse procedimento é possível escolher componentes específicos da demanda final do produto estadual, como a formação bruta de capital fixo, as exportações interestaduais e as exportações internacionais, bem como testar o impacto de variáveis macroeconômicas como a taxa de juros, o PIB nacional e a taxa de câmbio. O quadro abaixo apresenta essas relações testáveis.

A inclusão do PIB dos EUA, além do câmbio, na demanda pelas exportações internacionais do Rio Grande do Sul, tem como objetivo separar os efeitos preço e renda, já que as exportações podem ser impulsionadas tanto por variações no câmbio, como pela renda internacional. A utilização do PIB dos EUA como *proxy* para a renda internacional justifica-se tanto pelo fato deste país ser o maior importador do Rio Grande do Sul, como pelo fato de sua renda ser uma variável muito importante para explicar as variações totais da renda mundial.

Feitas as estimativas econométricas das elasticidades, falta a escolha de valores a serem arbitrados para as variáveis macroeconômicas relevantes no período 2003-2007. Após isso, é possível fazer estimativas para o comportamento do PIB estadual.

Como se pretende trabalhar com cenários representativos da média de opiniões especializadas, optou-se por tomar como referência inicial a pesquisa do Banco Central do Brasil sobre as expectativas de mercado. Assim, são ela-

borados três cenários para o período 2003-2007, conforme se observa nas Tabelas 10.1 e 10.2.

Utilizando-se as projeções para as variáveis macroeconômicas em cada um dos três cenários, é possível realizar previsões econométricas para o PIB do Rio Grande do Sul. Os resultados da previsão, reportados na Tabela 10.3, apontam que a taxa de crescimento anual média do PIB estadual para o período 2003-2007 pode variar entre 2,3% e 4,8%, conforme as configurações dos cenários mínimo e máximo respectivamente.

O fato de o ano de 2003 apresentar, em todos os cenários, a menor taxa de crescimento prevista para a economia gaúcha pode ser explica-

TABELA 10.2

### Cenários para as variáveis monetárias em nível no período 2004-2007

Cenários/Período	Taxa de Câmbio (R\$/U\$)	Taxa de Juros (%)
<b>A) Cenário Mínimo (pessimista/conservador)</b>		
2003	4,10	26,5
2004	4,30	23,0
2005	4,50	23,0
2006	5,00	23,0
2007	5,40	23,0
<b>B) Cenário Médio (média das expectativas de mercado)</b>		
2003	3,47	22,5
2004	3,67	17,5
2005	3,83	15,3
2006	3,92	13,9
2007	4,11	13,1
<b>C) Cenário Máximo (otimista)</b>		
2003	3,10	17,8
2004	3,10	13,5
2005	3,20	11,0
2006	3,20	10,0
2007	3,20	9,0

Fonte: BACEN.

TABELA 10.3

### Previsão do PIB do RS a preços básicos em cada cenário 2004-2007

*Taxa de variação percentual*

Cenários/Período	PIB
<b>Cenário Mínimo (pessimista/conservador)</b>	
2003	0,6
2004	2,8
2005	2,3
2006	2,8
2007	2,8
<b>Média do período</b>	<b>2,3</b>
<b>Cenário Médio (média das expectativas de mercado)</b>	
2003	1,8
2004	4,8
2005	4,3
2006	4,0
2007	3,9
<b>Média do período</b>	<b>3,8</b>
<b>Cenário Máximo (otimista)</b>	
2003	3,4
2004	5,7
2005	5,5
2006	4,6
2007	4,7
<b>Média do período</b>	<b>4,8</b>

QUADRO 10.3

### Cenário do crescimento do PIB nacional e regional

	2003	2004	2005	2006	2007
Brasil	2,50%	3,50%	4,00%	4,50%	4,50%
RS	3,50%	4,00%	4,00%	4,50%	4,50%

*Nota:* Os percentuais do Brasil foram extraídos da LDO do Governo Federal, apresentando divergência em relação às projeções do Banco Central que utiliza as expectativas do mercado.



do pelos patamares da taxa de juros e da renda nacional. Esses talvez ainda não permitam aumentos mais expressivos na formação bruta de capital fixo e na expansão das vendas interestaduais do presente ano. No sentido inverso, hipóteses de que um ajustamento fiscal mais consistente abra espaço para a redução de juros e para um maior crescimento da renda nacional explicam um comportamento mais favorável para a economia a partir de 2004.

Outro fato relevante é o de que permanece a recente tendência de a economia estadual crescer mais do que a média nacional. Esse comportamento vale particularmente quando a taxa de crescimento nacional é superior a 2%, e o câmbio não se aprecia demasiadamente. Quando não ocorrem esses cenários, a economia estadual tende a crescer menos que a economia nacional - tendência verificada desde o início da década de 90 e que pode ser explicada pelo elevado grau de abertura externa e interna da economia gaúcha.

As projeções para o PIB do Rio Grande do Sul, no período 2003-2007, apresentam uma boa convergência de resultados, utilizando-se tanto o método de correção de erros para as elasticidades do câmbio e do PIB nacional, como o modelo econométrico para a matriz insumo-produto do Estado. Se o primeiro método fosse aplicado para os cenários mínimo e máximo, os desvios seriam inferiores a 10% da taxa prevista pelo segundo método. No cenário médio, a convergência é ainda maior - menos de 2% de desvio. Assim, parece ser bastante razoável aceitar as projeções da Tabela 10.3, já que incorporam características específicas da composição do produto estadual. Todavia vale lembrar que choques futuros na taxa de câmbio ou na taxa de juros podem exigir novos ajustamentos nas atuais previsões de crescimento do PIB nacional.

Para a elaboração do Plano Plurianual 2004-2007, optou-se por uma mescla entre os cenários médio e máximo, constantes na Tabela 10.3, para se definir as projeções do PIB gaúcho, apostando, inicialmente, em um crescimento superior ao da economia nacional para, posteriormente, igualar-se às taxas nacionais, conforme é possível observar no Quadro 10.1.

De acordo com os modelos econométricos apresentados, seria de se prever, para o período 2003-2007, um crescimento da economia gaúcha acima do crescimento esperado para economia nacional, em todos os anos. Entretanto, optamos por um cenário mais conservador. Esta opção se deve à cautela quanto a uma consolidação de um cenário favorável, seja no plano federal, seja no plano estadual.

### **10.1. Projeção das receitas públicas**

As estimativas da receita pública estadual para o Plurianual tiveram como referencial as ocorrências observadas no último ano fiscal encerrado (2002), a perspectiva otimista quanto ao desempenho econômico da economia nacional e local e a aprovação das Reformas Tributária e Previdenciária, combinadas com ações específicas da administração pública estadual, buscando prorrogar os financiamentos externos já existentes e contratar novas operações, ajustar a despesa pública e a situação previdenciária do IPERGS.

Tomando-se como referência as hipóteses adotadas para o comportamento do PIB gaúcho, atualizaram-se as receitas públicas de 2002 pelo IGP-DI, inflacionando-se os valores a preços de janeiro de 2003.

Os diversos componentes da receita, excetuando-se o ICMS, foram projetados com taxas de crescimento levemente inferiores ao PIB estadual e levando-se em conta o comportamento histórico das variáveis. Na metodologia da pro-

TABELA 10.4

**Projeção das receitas orçamentárias do setor governamental do RS - 2004-2007**

<i>R\$mil</i>						
Itens	2003	2004	2005	2006	2007	TOTAL 2004-2007
<b>Receita Total</b>	14.393.968	15.117.627	15.884.054	16.497.619	16.890.329	64.389.629
<b>Receitas Correntes</b>	13.904.395	14.733.848	15.483.835	16.158.171	16.469.608	62.845.462
<b>Receita Tributária</b>	10.601.105	11.486.815	12.225.273	12.709.352	13.212.015	49.633.455
ICMS	9.130.805	9.970.839	10.655.875	11.082.110	11.525.395	43.234.219
IPVA	584.722	608.111	632.435	657.732	684.042	2.582.320
Demais	885.578	907.866	936.963	969.509	1.002.579	3.816.916
<b>Receita Patrimonial</b>	297.462	309.244	321.614	334.479	347.858	1.313.195
<b>Transferências Correntes</b>	1.930.825	1.659.834	1.661.648	1.769.026	1.523.011	6.613.520
FPE	603.323	621.423	640.065	659.267	679.045	2.599.800
IPI-EXP	381.571	393.018	404.808	416.953	429.461	1.644.240
Salário Educação	196.794	202.698	208.779	215.042	221.494	848.013
Demais	749.138	442.696	407.996	477.764	193.011	1.521.467
<b>(-) Deduções da Receita Corrente</b>	-1.238.676	-1.736.751	-1.848.572	-1.920.518	-1.949.784	-7.455.624
<b>Outras Receitas Correntes</b>	2.313.679	3.014.705	3.123.870	3.265.833	3.336.507	12.740.916
<b>Receitas de Capital</b>	489.573	383.779	400.220	339.448	420.721	1.544.168
Receitas de Operações de Crédito	319.000	281.099	275.357	232.324	311.256	1.100.035
Demais	170.573	102.680	124.863	107.124	109.465	444.132

Nota: 1.Os valores estão a preços de janeiro de 2003.

2.Sector governamental inclui a administração direta, autarquias e fundações.

TABELA 10.5

**Despesas orçamentárias do setor governamental do RS 2004-2007**

<i>R\$mil</i>						
Itens	2003	2004	2005	2006	2007	Total 2004-2007
<b>Despesa Total</b>	14.393.968	15.117.627	15.884.054	16.497.619	16.890.329	64.389.629
<b>Pessoal</b>	7.476.000	7.588.140	7.777.844	8.011.179	8.241.570	31.618.732
<b>Outras Despesas Correntes</b>	4.858.323	5.391.024	5.694.084	5.779.685	5.874.160	22.738.953
Outras despesas correntes s/ transf. aos municípios	2.516.092	2.791.975	2.929.137	2.904.953	2.885.238	11.511.302
Transferências aos municípios	2.342.230	2.599.049	2.764.947	2.874.733	2.988.922	11.227.651
<b>Dívida</b>	1.447.170	1.342.376	1.415.203	1.469.434	1.488.063	5.715.076
<b>Despesas de Capital</b>	612.475	796.087	996.924	1.237.321	1.286.535	4.316.867

Nota: 1.Os valores estão a preços de janeiro de 2003.

2.Sector governamental inclui a administração direta, autarquias e fundações.

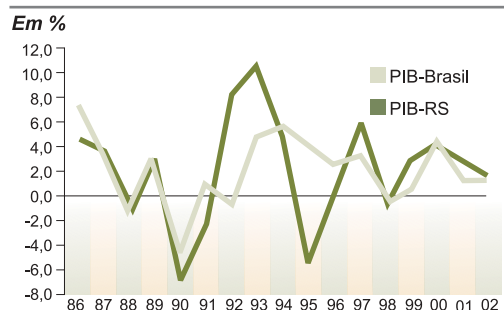
3.Despesas de Capital excluem a amortização da dívida.



jeção do ICMS gaúcho, partiu-se do pressuposto de que o PIB-RS deverá ter desempenho superior ao da economia brasileira e que a arrecadação do ICMS gaúcho deverá ter um desempenho superior ao PIB gaúcho, devido ao impacto da Reforma Tributária e da modernização do fisco estadual. Por medida de prudência, entretanto, não foi lançado, na íntegra o total do crescimento previsto no modelo econométrico do PIB (Tabela 10.4).

Pode-se notar, pelo Quadro 10.3 e pelo Gráfico 10.1, que as duas variáveis guardam uma certa relação. Das 17 observações realizadas, em 13 as variações percentuais foram com o mesmo sinal (positivo ou negativo), ocorrendo, entretanto, no ano de 1995, diferença bem substancial, chegando a mais de 9 pontos percentuais, quando o PIB nacional apresentou um crescimento de 4,2% e o PIB gaúcho caiu 5%. De uma forma geral, as diferenças entre as duas taxas de crescimento variaram de 9,2 pontos percentuais para menos e 8,8 pontos percentuais para mais.

GRÁFICO 10.1  
**Evolução do PIB-RS e PIB-BR  
1986 - 2002**



Fonte: FEE e IBGE

Com exceção dos anos de 1992, 93 e 95, as duas linhas apresentam praticamente a mesma tendência. Assim, existem boas possibilidades em acertar ao se afirmar que o PIB gaúcho terá, nos próximos anos, um comportamento seme-

lhante ao PIB nacional.

Feitos esses procedimentos metodológicos, pode-se estimar o crescimento para as receitas globais do setor governamental (que abrange a administração direta, autarquias e fundações) de 16,2%.

No que concerne às receitas tributárias, as estimativas para os próximos anos projetam um crescimento de 24,6% no período do Plano, com uma taxa de expansão do ICMS da ordem de 26,2% e 16,9% para o IPVA. Isso será reflexo dos efeitos positivos da Reforma Tributária proposta pelo Governo Federal, do crescimento econômico e de uma política fiscal ativa na Secretaria Estadual Fazenda.

Com o final dos ressarcimentos oriundos da Lei Kandir, estima-se uma redução das transferências globais da União, o que exigirá, ainda, uma atuação dos estados para recuperar sua participação na arrecadação tributária disponível.

Devido aos limites de endividamento do Estado e à conseqüente redução da contratação de financiamentos internacionais no governo anterior, projeta-se um crescimento moderado de novas operações de créditos e convênios.

Quanto às receitas de capital, estima-se um valor de R\$ 383,7 milhões, no primeiro ano, alcançando, em 2007, R\$ 420,7 milhões.

## 10.2. Projeção das despesas públicas

Em termos de despesa pública, estima-se um crescimento de 17,64% para a despesa consolidada do setor público não estatal, e um crescimento das despesas de pessoal de 10,2%; para as despesas com manutenção (outras despesas correntes exceto transferências aos municípios), 14,67%; e para os investimentos e demais despesas de capital, exceto amortização da dívida, um crescimento de 110,1%. Os valores, para 2004, da despesa global do setor governamental não estatal estão estimados em R\$ 15,1 bilhões, atingindo, em 2007, R\$ 16,9 bilhões (Tabela 10.5).

É importante destacar que há um esforço em ampliar os gastos de capital para suplantarem os gargalos hoje existentes e os desinvestimentos ocorridos nos últimos anos, de modo a retomarem-se os investimentos públicos como alavanca do

desenvolvimento econômico. Quanto à dívida pública, serão ensejados esforços para transformar parcela da dívida extralimite em intralimite, de forma a reduzir-se os encargos hoje suportados pelo Tesouro Estadual.

TABELA 10.6

**Despesas Correntes e de Capital do setor governamental do RS, exceto pessoal, dívida e transferências aos municípios, por Área - 2004 - 2007**

Área	Outras Despesas Correntes	Despesas de Capital	Total 2004-2007
Administrativa	4.006.821	563.035	4.569.855
Econômica	637.068	478.594	1.115.662
Infra-estrutura e tecnológica	1.310.971	1.892.245	3.203.216
Social	5.556.442	1.382.994	6.939.436
<b>Total</b>	<b>11.511.302</b>	<b>4.316.867</b>	<b>15.828.170</b>

*Nota: 1. Os valores estão a preços de janeiro de 2003*

*2. Setor governamental inclui a administração direta, autarquias e fundações*



## anexo I - o novo modelo de planejamento e gestão por programas

Consulta realizada pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão em agosto de 2002, avaliando a situação dos sistemas de planejamento e do Plano Plurianual nos Estados, tornou evidente a ineficiência, a ineficácia e a falta de efetividade do processo e da metodologia até então seguidos na elaboração do Plano Plurianual no Rio Grande do Sul, comparativamente à maioria dos Planos Plurianuais dos outros estados da Federação, principalmente no que se refere: à inexistência de indicadores e metas dos programas (79% dos estados possuíam – 19 em 24 dos respondentes); à inexistência de programas regionalizados (75% dos estados possuíam – 18 em 24 dos respondentes); à falta de definição de macroobjetivos (70% dos estados possuíam – 17 em 24 dos respondentes); à falta de correspondência entre os programas na lei e os em execução (70% dos estados – 17 em 24 dos respondentes); à falta de integração entre o PPA, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei do Orçamento Anual.

Levando isso em conta, e considerando as deficiências e fragilidades do processo de elaboração do Plano Plurianual até então seguido no Estado, o Governo se propôs a ultrapassar essa defasagem, adotando uma nova metodologia de elaboração e gerenciamento do Plano Plurianual, baseada no modelo vigente na Esfera Federal e

em outras Unidades da Federação.

O Decreto n.º 2829, e a Portaria n.º 117, de 12/11/1998, do Ministério do Planejamento e Orçamento, deram a base legal para as modificações adotadas, na medida em que introduziram substanciais modificações no processo de planejamento e orçamento do setor público, vigentes a partir do ano 2000.

O Decreto n.º 2829 estabeleceu normas para a elaboração e execução do Plano Plurianual e dos Orçamentos da União; a Portaria n.º 117/98, substituída, posteriormente, pela Portaria n.º 42 (14/04/99), com a preservação de seus fundamentos, atualizou a discriminação da despesa por funções (ou seja, revogou a Portaria n.º 9, de 28/01/1974 – Classificação Funcional-Programática).

Essa base legal apontava para a organização de todas as ações de governo em um conjunto de programas, com objetivos e metas claramente definidos, obedecendo à orientação estratégica do Chefe do Poder Executivo. Ficou, também, estabelecida a obrigatoriedade de avaliação anual dos programas do Plano, para estimular o seu aperfeiçoamento contínuo. Uma previsão de recursos associada a um cenário macroeconômico consistente deveria assegurar seletividade ao conjunto de programas de cada órgão setorial da Administração Pública.

As modificações introduzidas representam

um importante passo no sentido da modernização dos processos de planejamento e orçamento, com aplicabilidade à União, aos Estados e aos Municípios, tendo como escopo principal a busca para o setor público de uma administração menos burocrática e mais gerencial, com efetiva orientação para resultados.

Dois pressupostos foram observados nessa tentativa de modernização: a cobrança de resultados, entendida como uma avaliação junto à sociedade das ações desenvolvidas pelos governos (União, Estados e Municípios), aferidas em termos de benefícios efetivamente oferecidos aos cidadãos; a identificação de problemas propostos pela realidade como ponto de partida, traduzindo o esforço de modernização do planejamento (fazendo com que o mesmo passe a ser centrado em problemas, que antes eram elementos constitutivos do diagnóstico do planejamento tradicional, e agora assumem a condição de estruturadores do próprio plano); por sua vez, essa concepção é fundamental para a cobrança de resultados, que poderá pautar-se, na sua aferição, em termos de identificar se os problemas elencados no plano foram efetivamente resolvidos.

Em razão dos antecedentes e com base nos pressupostos mencionados, a concepção de planejamento seguida no Plano Plurianual do Rio Grande do Sul para o período 2004-2007 pautou-se por contemplar as seguintes características: uma visão estratégica da realidade estadual, com estabelecimento de objetivos a serem alcançados; a identificação dos problemas a enfrentar ou oportunidades a aproveitar, buscando tornar realidade essa visão estratégica; a concepção de programas a serem implementados, com vistas à consecução dos objetivos que implicarão na solução dos problemas ou no aproveitamento das oportunidades; a especificação das diferentes ações do programa, com identificação dos respectivos produtos, dando origem a projetos e atividades que deverão integrar os orçamentos anuais; a atribuição de indicadores aos objetivos, e de metas aos produtos.

Assim, segundo o modelo adotado, buscou-se um encadeamento lógico entre os planos e os orçamentos, ou seja, problemas, programas e produtos. Ou, expresso de uma outra forma: problemas, programas, atividades e projetos.

Dentro do referido modelo, destaca-se a utilização de um único módulo integrador entre plano e orçamento, representado pelo **programa**. Em termos de estruturação, o plano termina no programa e o orçamento começa no programa, o que confere a esses documentos uma integração desde a origem, sem a necessidade, portanto, de buscar-se uma compatibilização entre módulos diversificados. Surge assim o programa como único módulo integrador e os projetos e atividades como instrumentos de realização dos programas.

Comparando, em termos metodológicos, as duas situações – ou seja, a dominante nos PPAs elaborados até então, e a preconizada no Plano ora apresentado para o Estado - pode-se dizer que o processo de mudança almejado no PPA 2004-2007 envolve a passagem de uma administração orientada para as atividades-meio, para uma administração orientada para resultados; da adoção de programas rigidamente estabelecidos e meramente classificadores do gasto, para programas definidos a cada PPA; de uma situação de inexistência de vínculos entre ações do PPA e a LOA para a de correspondência de cada ação do PPA com outra na LOA; de uma realidade em que o PPA contempla exclusivamente ações com recursos orçamentários do Estado para uma em que o PPA articula todos os meios (públicos e privados) necessários à consecução dos seus objetivos.

Ainda, na elaboração do PPA 2004-2007 do Estado do Rio Grande do Sul, buscou-se adotar os mesmos princípios utilizados pelo Governo Federal na construção dos programas constantes em seu PPA 2000-2003, e mantidos no atual PPA ora em elaboração na esfera federal, de organizar ações articuladas com ações orçamentárias, visando a solução de problemas da sociedade.



O Plano feito nessas bases conduz a resultados que facilitam o processo de gerenciamento da sua implementação e a sua articulação com o orçamento anual, prevendo, também, instrumentos de monitoramento e avaliação dos Programas e Ações, levando em conta a articulação entre o Plano Plurianual Federal, o do Estado e os dos municípios, com foco nas competências concorrentes, nos mecanismos de transferências intergovernamentais e na negociação de pactuação de metas de resultados de programas de parcerias União-Estado-Municípios.

A elaboração do Plano Plurianual que estamos encaminhando foi precedida de uma ampla discussão por parte das equipes técnicas envolvidas, buscando a introdução de avanços conceituais na técnica de planejamento e de gestão pública. Ao buscar a implementação de novas práticas de gestão, através da reestruturação do PPA, a definição dos Programas constituiu-se no ponto crítico da elaboração do Plano. Em consequência, essa etapa mereceu atenção especial, em termos não só da sua estruturação – dado o papel que os Programas devem desempenhar na nova metodologia do Planejamento – como da sua definição, tendo em vista a programação das ações governamentais e sua harmonização com as orientações estratégicas do Governador e dos Secretários de Estado.

No que respeita à gestão do Plano, essa compreenderá o contínuo monitoramento e a avaliação periódica de todos os Programas constantes no PPA, bem como de todas as ações ligadas a eles (projetos e atividades) presentes nos Orçamentos Anuais. Para tanto, os Programas já devem ser elaborados com vistas ao acompanhamento, contendo elementos que propiciem essa atividade (indicadores). O monitoramento e a avaliação das políticas públicas expressas em Programas do PPA, em seus diferentes níveis, devem estar orientados para transformação, melhoria e correção de rumos – e não para fiscalização em sentido estrito.

O Plano Plurianual apresenta os Programas

a serem desenvolvidos pelo Estado do Rio Grande do Sul, no período 2004-2007, identificados segundo os Órgãos da Administração Direta e Indireta responsáveis pela sua execução. Estes Programas são detalhados através dos seguintes elementos: Justificativa (descrição do problema ou demanda da sociedade a ser atendida); Objetivo (expressão do resultado desejado em relação ao público-alvo); Público-alvo (segmentos da sociedade aos quais o Programa se destina); Indicador (associado ao objetivo do Programa e construído de forma a permitir a mensuração dos resultados alcançados com a sua execução); Recursos Financeiros por fonte e Despesas previstas por natureza de despesa; Ações (conjunto de operações cujos produtos contribuem para os objetivos do Programa).

Na discriminação das Ações associadas a cada Programa – e que se constituirão nos Projetos e Atividades que integrarão os orçamentos anuais - são identificados a sua finalidade, as regiões a serem beneficiadas, o produto (bem ou serviço que resulta da sua execução), a meta física a ser alcançada no período do Plano, expressa na unidade de medida adotada, bem como, as estimativas de custos desdobradas por fontes de recursos e por natureza da despesa, por programas.

São identificados no PPA três tipos de Programas, a saber: Programas Finalísticos, ou seja, aqueles que resultam em bens ou serviços ofertados diretamente à sociedade, e que constituem a grande maioria dentre os programas a serem desenvolvidos pelos diversos setores; Programas de Gestão de Políticas Públicas, que abrangem ações relacionadas à formulação, ordenação, supervisão, avaliação e divulgação de políticas públicas; Programas de Apoio Administrativo, que englobam ações de natureza tipicamente administrativa que, embora colaborem para a consecução dos objetivos dos demais programas, não têm suas despesas passíveis de apropriação àqueles programas.



Governo do  
**Rio Grande do Sul**

ESTADO QUE TRABALHA UNIDO  
Secretaria da Coordenação  
e Planejamento



# plano plurianual

## 2004 2007

Desenvolvimento Econômico • Inclusão Social • Combate às  
Desigualdades Regionais • Modernização da Gestão Pública



Governo do  
**Rio Grande do Sul**  
ESTADO QUE TRABALHA UNIDO  
Secretaria da Coordenação  
e Planejamento