

**RS**  
**2030**

Agenda de  
**Desenvolvimento**  
Territorial

Estação Ecológica do Taim, localizada no extremo sul do Brasil



## DINÂMICAS TERRITORIAIS RECENTES NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Porto Alegre - Dezembro de 2014



ISBN 978-85-7173-127-1  
ISBN 978-85-7173-129-5 (V. 2)

**GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**  
SECRETARIA DO PLANEJAMENTO, GESTÃO E PARTICIPAÇÃO CIDADÃ  
FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA

**RS 2030: Agenda de Desenvolvimento Territorial**

**DINÂMICAS TERRITORIAIS  
RECENTES NO ESTADO  
DO RIO GRANDE DO SUL**

Porto Alegre  
Dezembro de 2014



GOVERNO DO ESTADO  
RIO GRANDE DO SUL  
SECRETARIA DO PLANEJAMENTO  
GESTÃO E PARTICIPAÇÃO CIDADÃ

## **GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**

Governador: Tarso Fernando Herz Genro

Vice-Governador: Jorge Alberto Duarte Grill

### **SECRETARIA DO PLANEJAMENTO, GESTÃO E PARTICIPAÇÃO CIDADÃ (Seplag)**

Secretário: João Constantino Pavani Motta

Secretário Adjunto: João Cristino Fioravanti

Diretor Geral: Alberto Marcos Nogueira

### **DEPARTAMENTO DE PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL**

Diretor: Álvaro Pontes de Magalhães Júnior

### **FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA Siegfried Emanuel Heuser (FEE)**

Presidente: Adalmir Antonio Marquetti

Diretor Técnico: André Luis Forti Scherer

Diretor Administrativo: Roberto Pereira da Rocha

**Ficha técnica deste volume:** Antonio Paulo Cargnin (coord.), Ana Maria de Aveline Bertê, Bruno de Oliveira Lemos, Suzana Beatriz de Oliveira

**Revisão de Língua Portuguesa:** Susana Kerschner

**Revisão bibliográfica:** Kátia Midori Hiwatashi

**Projeto gráfico:** Nara Fogaça

**Fotógrafo:** Paulo Backes

**Imagem de capa:** Helena Backes

**Imagens:** Flickr RS - Argos foto - Wikipedia

### **Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)**

D583

Dinâmicas territoriais recentes no Estado do Rio Grande do Sul /  
coordenação de Antonio Paulo Cargnin ; Ana Maria de Aveline Bertê,  
Bruno de Oliveira Lemos, Suzana Beatriz de Oliveira. - Porto Alegre :  
FEE, 2014.

v. : il. – (RS 2030: agenda de desenvolvimento territorial)

ISBN 978-85-7173-129-5

1. Desenvolvimento regional – Rio Grande do Sul. 2. Dinâmica de  
população – Rio Grande do Sul. I. Cargnin, Antonio Paulo. II. Bertê,  
Ana Maria de Aveline. III. Lemos, Bruno de Oliveira. IV. Oliveira,  
Suzana Beatriz de.

CDU 332.1(816.5)

Paisagens do Rio Grande do Sul:  
Cada território com as suas características particulares —  
um universo paisagístico singular e diversificado

Cachoeira Vêu de Noiva, Matinha Nebular e Mata de Araucárias na  
borda do Cânion do Itaimbezinho  
Parque Nacional dos Aparados da Serra, em Cambará do Sul - RS



Vinhedos da Vinícola  
Cordilheira de Santana  
e o Cerro Paloma, em  
Santana do Livramento - RS



Praia da Moa, na Guarita, em Torres - RS



Vinhedos das Vinícolas Miolo e Lidio Carraro, no Vale dos Vinhedos,  
em Bento Gonçalves - RS

Vista panorâmica da paisagem dos Campos de Cima da Serra, em Bom Jesus - RS





O **RS 2030: Agenda de Desenvolvimento Territorial (RS 2030)** segue uma série de trabalhos de caráter prospectivo sobre o desenvolvimento do Rio Grande do Sul desenvolvidos no âmbito da Secretaria do Planejamento e Participação Cidadã (Seplag) do Estado do RS. Cada um desses trabalhos — desde o **RS 2010**, de 1998, até os **Estudos Deplan**, de 2010 — foi realizado em circunstâncias e com foco específico. O **RS 2030** articula-se diretamente com a proposta do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, de construir um efetivo Sistema Nacional de Planejamento, a partir da dimensão territorial, integrando as diretrizes gerais do desenvolvimento nacional às especificidades regionais.

O caráter participativo e de diálogo federativo orienta a atual gestão do Governo do Estado do Rio Grande do Sul. A partir da elaboração do Plano Plurianual (PPA) Participativo 2012-2015, constituiu-se em um Sistema de Participação Cidadã, com um conjunto de mecanismos de deliberação e de consultas públicas, nas diferentes áreas de políticas públicas. O objetivo central do **RS 2030** é a produção de diretrizes de desenvolvimento do RS, a partir de análise das dinâmicas territoriais recentes e cenários para o ano de 2030. Essas diretrizes — setoriais, transversais e regionais — são construídas a partir de processos e de documentos produzidos no âmbito do Sistema de Participação Cidadã e devem servir de insumo para a formulação dos próximos PPAs 2016-2019.

O Rio Grande do Sul vive um grande momento, o qual serve como base para projetarmos um grande futuro. Resultados recentes, como o crescimento do PIB estadual em 2013 da ordem de 6,3%, os sucessivos recordes na safra agrícola, as mais baixas taxas de desemprego verificadas no País, a redução da mortalidade infantil para cerca de 10 óbitos por 1.000 nascidos vivos e a elevação recente dos investimentos públicos e privados autorizam a sociedade gaúcha a projetar a superação de déficits históricos nos diferentes eixos de desenvolvimento: econômico, social, ambiental, regional e democrático. Este trabalho pretende auxiliar essa ambiciosa tarefa.

**João Constantino Pavani Motta**

Secretário do Planejamento, Gestão e Participação Cidadã



O **RS 2030: Agenda de Desenvolvimento Territorial** tem como objetivo identificar diretrizes para o desenvolvimento do território do Estado do Rio Grande do Sul em um futuro próximo, a partir da descrição das dinâmicas territoriais recentes. O desafio de superar os efeitos negativos das desigualdades regionais geradas no processo de desenvolvimento econômico leva à necessidade de se compreenderem os processos que levam à maior ou menor concentração de atividades e da população no território. Explorar as tendências e as possibilidades de futuro para um estado brasileiro implica o tratamento de um conjunto amplo de processos, em múltiplas escalas e em perspectiva histórica.

Esse desafio está presente em várias iniciativas dos poderes públicos e da sociedade. Nessa linha, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) propôs aos estados, em 2012, a formulação de Agendas de Desenvolvimento Territorial, para criar maior integração federativa na formulação e na implementação das políticas públicas, em especial por meio de maior alinhamento entre os Planos Plurianuais (PPAs) federal, estadual e municipais. Em 2012 e 2013, o Ministério da Integração Nacional realizou a primeira Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional, processo participativo que incorporou contribuições elaboradas nos âmbitos da sociedade civil e dos governos, para redefinição da política nacional de desenvolvimento regional. A esses esforços, somam-se documentos elaborados por instâncias de participação social no RS, como os Conselhos Regionais de Desenvolvimento e o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social.

Esta agenda **RS 2030** lança um olhar prospectivo, com o objetivo de sintetizar percepções comuns ao processo de desenvolvimento territorial do Rio Grande do Sul e — no sentido proposto pelo MPOG — contribuir para a construção de um Sistema Nacional de Planejamento, em que a participação e a integração dos PPAs sejam elementos importantes. Nesses trabalhos recentes, houve a busca da identificação das dinâmicas territoriais, destacando-se algumas questões, como o esvaziamento populacional de parte significativa do Estado, os fluxos migratórios gerados pelas novas frentes de investimento — em especial, o Polo Naval de Rio Grande — e questões ligadas ao processo de concentração urbana, no caso do eixo de concentração leste-nordeste expandido a noroeste, além de questões ligadas aos diversos vetores de desenvolvimento econômico e social, em especial a integração econômica com o País e o contexto internacional.

O exame das tendências demográficas para o período de estudo traz uma hipótese central: até o ano de 2030 — em torno de 2025 —, o número de habitantes do território do Rio Grande do Sul deve parar de crescer e começar a diminuir. Isso, somado à relativa estabilização das dinâmicas territoriais descritas e exploradas neste trabalho, coloca um ponto de inflexão ao processo de constituição deste território do extremo meridional brasileiro, que deve ocorrer antes do que nas demais regiões do País, salvo um novo fluxo migratório ainda não perceptível nas estatísticas disponíveis. De um lado, as tendências demográficas apresentam uma população com características de sociedades maduras, com uma distribuição espacial relativamente



A **araucária** (*Araucaria angustifolia*) é a espécie arbórea dominante da floresta ombrófila mista, ocorrendo majoritariamente na Região Sul do País. Corre perigo de extinção

estável. De outro, o exame dos indicadores socioeconômicos remete a padrões de desenvolvimento com trajetórias recentes positivas, mas algo distantes dos padrões observados em países, sociedades ou territórios considerados desenvolvidos no contexto mundial, indicando desafios à sociedade gaúcha em geral e ao planejamento público em particular.

A desigualdade regional no território gaúcho deve-se, em parte, a fatores endógenos, ou explicáveis na escala estadual, mas, em grande parte, deve ser entendida em contextos mais amplos. No contexto nacional, os territórios meridionais brasileiros são caracterizados por apresentarem condições econômicas e sociais superiores à experiência média nacional. Apesar de serem territórios de ocupação mais tardia e, mesmo, periféricos ao centro dinâmico e integrador da vida econômica nacional, seus padrões gerais de desenvolvimento são relativamente positivos. Uma prova dessa percepção é dada pela **Constituição Federal de 1988**, que coloca a redução das desigualdades regionais entre seus objetivos e reconhece as Regiões Nordeste, Norte e Centro-Oeste como aquelas que devem contar com instrumentos de fomento à redução dessas desigualdades.

Efetivamente, o Rio Grande do Sul apresenta, em geral, condições socioeconômicas mais favoráveis do que a média nacional, que podem ser resumidas na participação da produção econômica superior à participação relativa da população, sintetizada por um PIB *per capita* mais alto do que o nacional (entre 13,3% em 1995 e 15,6% em 2013); ou por taxas de mortalidade infantil das mais baixas do País, em torno de 10 óbitos por 1.000 nascidos vivos e expectativa de vida das mais altas, passando de 67,8 para 75,9 anos nas últimas três décadas.

Em grande medida, a situação relativamente favorável do RS no contexto nacional pode ser explicada por um processo de modernização e urbanização específico ocorrido no século XX, mas também guarda relação com uma situação geopolítica especial no processo de formação do Brasil meridional. A disputa pelo território e a constituição da fronteira meridional do País fez com que se concentrassem recursos na região desde o final do século XVIII e, em especial, no século XIX. Essas áreas estão entre as que sofrem um esvaziamento populacional recente, como será descrito no trabalho. Mas a questão da situação de fronteira ainda reserva uma possibilidade de retomada de uma maior importância no contexto nacional: um processo de integração sul-americana mais vigoroso do que o atual colocaria novas possibilidades ao Estado como um todo e às regiões de fronteira em particular.

Um movimento que gerou maior dinamismo e concentração econômica e populacional deu-se em outras regiões do Estado no século XX. A ocupação dessas regiões foi assegurada também por processos de colonização, a partir da conquista dos pontos estratégicos de acesso, ou seja, do rico conjunto de lagoas e rios conquistados a partir da Barra de Rio Grande, com processos de imigração estimulada pelos governos centrais desde o século XVIII até o século XX. A

ocupação dos territórios meridionais do Brasil é relativamente tardia, enquanto a modernização do Rio Grande do Sul é relativamente precoce. A autonomia característica do federalismo da Velha República deu oportunidade a uma experiência modernizadora de cunho não oligárquico, relativamente autônoma aos interesses dos grandes proprietários rurais. O processo modernizador precoce prolongou-se ao longo do século, marcado pelo estímulo à atividade industrial, pela implantação de infraestruturas de transportes, que promoveram a integração na região, e desta com o restante do País, e também por redes de ensino que integraram o conjunto da população. Mesmo periférico à Região Sudeste, ou, mais especificamente, a São Paulo, o território integra-se ao processo de industrialização e urbanização nacional.

A integração ao processo de modernização capitalista brasileiro da segunda metade do século XX corresponde à formação de um eixo de desenvolvimento que parte da Capital em direção à Serra, que ficou consagrado como eixo Porto Alegre-Caxias do Sul, tendo atraído grande parte da população rural. A concentração propicia condições para a evolução positiva das atividades urbanas, mas também pode gerar excessos que produzem deseconomias. Neste estudo, será descrito como o processo de concentração espacial das atividades urbanas ainda se expande neste começo de século e como as tendências de estabilização de uma distribuição populacional no território se apresentam para o período até 2030. Esses fatores, além da superação de entraves postos pelo processo de concentração, são referências para a construção da **Agenda de Desenvolvimento Territorial**. A produção voltada à exportação, tanto primária quanto industrial, também é característica desse processo de modernização, sendo que as boas condições de logística para exportação continuam na agenda de desenvolvimento da região.

A formação da indústria gaúcha foi influenciada pela sua posição geográfica, no extremo meridional do Brasil, e pela sua inserção no mercado nacional. Essas condições tornaram o sistema de transporte e a comunicação com o centro do País cada vez mais vitais ao processo de desenvolvimento no território. Desse modo, a qualidade da conectividade dentro do Estado, e deste com o território nacional e com o resto do mundo são elementos estruturais na formação histórica do território e decisivos no futuro próximo.

Os territórios da Região Sul do Brasil são os primeiros que apresentam essa estabilidade nas suas dinâmicas territoriais, em especial pela queda da taxa de fecundidade, mesmo que tenham sido os últimos territórios litorâneos a serem integrados ao País. Aspecto novo é que, dada uma relativa estabilização das dinâmicas territoriais — ou do “tamanho máximo do território” —, se pode melhor vislumbrar as necessidades de infraestrutura e serviços públicos no seu limite máximo, o que possibilita a superação de déficits históricos nas diversas áreas.

Paineira (*Chorisia speciosa*)  
isolada e florida no campo,  
com gado pastorando ao redor,  
em Santa Cruz do Sul/Rio Pardo - RS



No primeiro volume, estão descritas as dinâmicas territoriais recentes e a evolução do debate sobre as questões regionais no Rio Grande do Sul, em artigo elaborado pela equipe do Departamento de Planejamento Governamental da Secretaria do Planejamento, Gestão e Participação Cidadã (Deplan-Seplag).

No segundo volume, apresentam-se e discutem-se tendências demográficas e regionais, com projeção da distribuição territorial da população e da repartição regional do PIB *per capita* até 2030, elaborado por equipe da FEE.

No terceiro volume, apresentam-se perspectivas para 2030, com tendências e hipóteses para a economia e a sociedade do RS, a partir do cenário para as economias mundial e brasileira e dos conteúdos dos volumes anteriores.

O objetivo é que esses conteúdos sirvam de referência para a elaboração dos PPAs 2016-2019 e de planos regionais a serem desenvolvidos a partir do ano de 2015.



Parapeitos e bosques de eucaliptos na paisagem matinal do Pampa, em Estância da Bica, Dom Pedrito - RS

**André Luís Forti Scherer**

Diretor Técnico da FEE

**Álvaro Pontes de Magalhães Junior**

Diretor do Deplan-Seplag

# DINÂMICAS TERRITORIAIS RECENTES NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL\*



Porto Alegre

**Antonio Paulo Cargnin (Coord.)**

**Ana Maria de Aveline Bertê**

**Bruno de Oliveira Lemos**

**Suzana Beatriz de Oliveira**

A promoção do desenvolvimento regional tem-se mostrado uma preocupação recorrente no Estado do Rio Grande do Sul. Esse objetivo foi definido como estratégico no atual Governo, decisão esta amparada no fato de que as tendências espaciais do crescimento da economia gaúcha, já explicitadas na **Mensagem do Plano Plurianual 2012-2015**, têm apontado um aumento da concentração econômica junto aos principais eixos de desenvolvimento do Estado. Em contraposição, uma extensa porção do território, periférica a esses eixos e, em sua maior parte, vinculada às atividades agrícolas, tem enfrentado dificuldades para dinamizar sua economia e se inserir no processo de desenvolvimento.

A concentração espacial do desenvolvimento, somada à fragilidade das estruturas econômica, social e urbana de algumas regiões, tem impactado a dinâmica demográfica, com a população sendo atraída para as áreas onde se localizam as atividades econômicas. Essa realidade soma-se a outras especificidades de demografia do Estado, como o aumento das taxas de urbanização, a queda na fecundidade e o aumento da população nas faixas etárias mais avançadas, repercutindo sobre a questão regional e, também, sobre as políticas setoriais.

## 1 A questão regional no Rio Grande do Sul

A questão regional no Rio Grande do Sul tem evoluído tanto em termos de análise quanto da formulação de políticas públicas. Em um primeiro momento, as desigualdades regionais foram analisadas do ponto de vista das grandes tendências espaciais de concentração da riqueza, e as políticas formuladas para seu enfrentamento foram propostas em igual abrangência. Com o decorrer dos anos, a abordagem tornou-se mais complexa e partiu para o exame da problemática em escalas mais desagregadas. Nesse tempo, foram propostas políticas voltadas ao equacionamento da questão regional no território gaúcho, nas diferentes esferas de atuação do poder público.

\* Texto elaborado pelo Departamento de Planejamento Governamental da Secretaria do Planejamento, Gestão e Participação Cidadã do RS (Deplan-Seplag-RS).

Uma das primeiras iniciativas que marcam a retomada dessa preocupação no Estado foi a ideia da chamada Metade Sul do Rio Grande do Sul. A partir do final da década de 80 do século XX, construiu-se uma percepção de que a chamada Metade Sul poderia constituir-se em uma região que se singularizava pelo contínuo empobrecimento, necessitando de políticas públicas diferenciadas. A consolidação do recorte da Metade Sul desencadeou uma série de políticas públicas e instrumentos para reconversão produtiva e estímulo a novas atividades. Dentre esses, um dos mais relevantes foi o Programa de Fomento à Reconversão Produtiva da Metade Sul do Estado do Rio Grande do Sul (Reconversul). Essa linha de financiamento foi disponibilizada no ano de 1996 e prorrogada de 1999 até 2005.

A percepção da dinâmica territorial baseada unicamente nos movimentos macrorregionais, especialmente em função da chamada Metade Sul do Rio Grande do Sul, perdurou até o início da década de 90, quando a questão regional passou a ser tratada considerando-se um número maior de variáveis, tendo em vista uma maior eficiência da atuação do Estado para o enfrentamento de problemas relacionados com a dinâmica territorial. Nesse sentido, uma das primeiras iniciativas institucionais no sentido de construir uma estratégia de ação para o desenvolvimento regional foi a criação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (Coredes). Os Conselhos Regionais constituem-se em um fórum permanente e autônomo de discussão e decisão a respeito de políticas e ações que visam ao desenvolvimento regional. A estruturação dos Coredes teve origem, a partir de 1991, na aproximação entre Governo e instituições regionais, em especial as universidades, tendo sido reconhecidos legalmente, através de decreto estadual, em 1994. Inicialmente, o Estado foi dividido em 21 Coredes, mas, atualmente, conta com 28 Conselhos Regionais de Desenvolvimento.



Com a intenção de construir a Política Estadual de Desenvolvimento Regional, no ano de 1998, foi institucionalizada a Consulta Direta à População, e, também, foram criados e modificados mecanismos de fomento, visando descentralizar o desenvolvimento industrial do Estado e fomentar o crescimento das regiões menos desenvolvidas. A criação do Fundo de Desenvolvimento Regional e a adequação do Fundo Operação Empresa (Fundopem) enquadraram-se nessa perspectiva. Entretanto, o primeiro nunca foi capitalizado, e o segundo não tem sido capaz de alterar a tendência de concentração das atividades econômicas. Já a participação no Orçamento do Estado vem sendo aprimorada com o decorrer dos anos e, atualmente, é desenvolvida por meio do Sistema Estadual de Participação Cidadã.

Em 1999, a Consulta Popular foi modificada com a implantação do Orçamento Participativo, que vigorou até 2002. Já em 2001, foi estruturado o Grupo de Trabalho para as Regiões Menos Desenvolvidas, destinado a fortalecer as políticas públicas destinadas às regiões menos desenvolvidas do Estado, tendo atuado em sete regiões que apresentavam Produto Interno Bruto (PIB) *per capita* abaixo da média do Estado.

Em 2003, foi retomada a Consulta Popular, e, paralelamente, foi iniciado o processo para a elaboração do **Estudo de Desenvolvimento Regional e Logística Para o Rio Grande do Sul: Rumos 2015** (RIO GRANDE DO SUL, 2006), que se constituiu em um amplo estudo sobre a questão regional no Estado, em que se elaboraram estratégias e propostas para a construção de uma política regional. Entre as propostas do **Rumos 2015**, estava a criação de Regiões Funcionais de Planejamento, a partir do agrupamento de Coredes, como uma escala mais agregada, que possibilitaria o tratamento de temas de interesse regional.

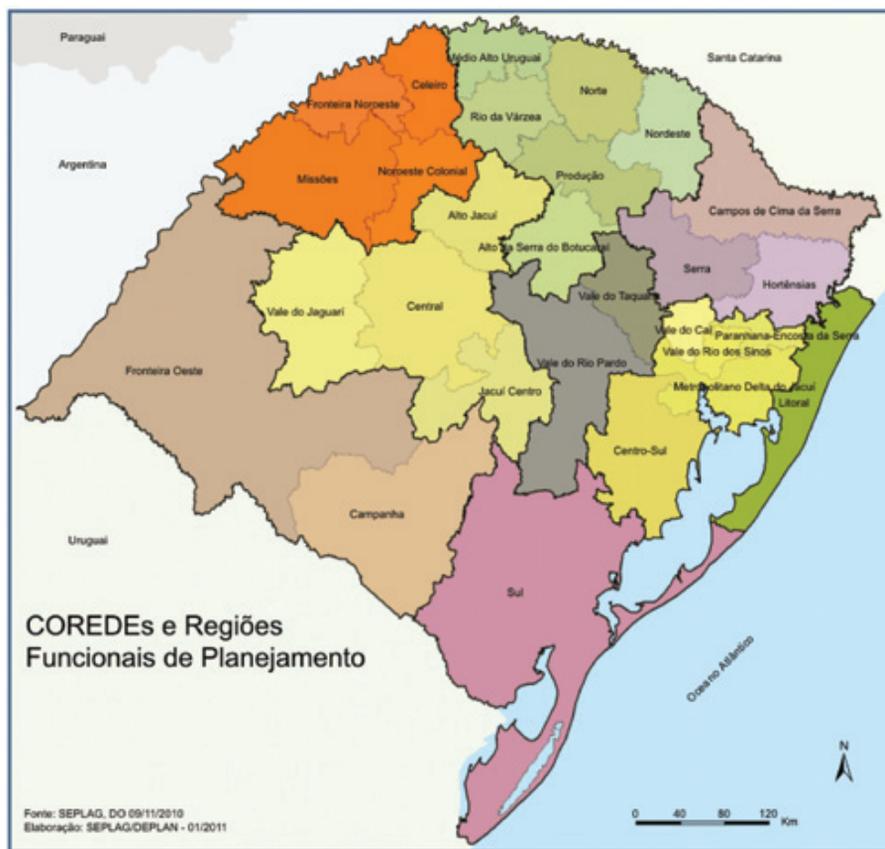
Mais recentemente, no ano de 2011, foi criado o Programa de Combate às Desigualdades Regionais, para orientar a elaboração e a gestão de programas e ações do planejamento governamental, com o propósito de contribuir para a redução das desigualdades regionais. A estratégia do Programa levou em consideração a atuação do

Estado em múltiplas escalas, tendo como pano de fundo as nove Regiões Funcionais de Planejamento, mas tomando como primeira referência o recorte espacial que define os 28 Conselhos Regionais, conforme a Figura 1. Com base nesse referencial, foram priorizados os nove Coredes com os piores indicadores sociais e de renda e elaboradas agendas para a superação das desigualdades regionais.

Assim, a estratégia territorial de ação do poder público também sofreu alterações, tendo em vista a melhoria da atuação do Estado sobre a questão regional. As políticas passaram a ser elaboradas em diferentes escalas, abandonando o procedimento tradicionalmente adotado, de utilização de recortes regionais únicos. No plano nacional, a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR) constitui-se em um exemplo formalizado dessa estratégia, agregando múltiplas escalas de ação, de acordo com os problemas a serem enfrentados em cada território. No Rio Grande do Sul, essa forma de organizar as políticas regionais também foi adotada e, atualmente, tem como referência a regionalização dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento, utilizando como escala complementar para o planejamento territorial as Regiões Funcionais de Planejamento<sup>1</sup>.

Figura 1

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



<sup>1</sup> A regionalização, juntamente com a divisão por Coredes, passou a ser utilizada para o planejamento das ações governamentais no Orçamento do Estado e no Plano Plurianual.

Essa estratégia contribuiu de forma significativa para compreender a dinâmica territorial no Rio Grande do Sul. Na escala sub-regional, esse enfoque pode ser percebido nos documentos produzidos pelos Coredes, tais como os planos estratégicos elaborados a partir do final da década de 90 e o documento denominado **Pró-RS**, com diretrizes para o desenvolvimento do Estado, sob a ótica das regiões. Da mesma forma, o poder público também passou a disponibilizar ferramentas que contribuíram para o melhor entendimento das diferenças regionais, ressaltando os pontos fortes e as fragilidades de cada uma das regiões. São exemplos desses esforços o estudo denominado **RS 2010**, finalizado no ano de 1998; o **Atlas Socioeconômico do RS**, cuja primeira edição foi publicada no mesmo ano; os **Perfis Regionais de 2002**, elaborados para subsidiar a participação no Orçamento Estadual; e, mais recentemente, o próprio **Rumos 2015**.

Essa nova disposição de se avaliar a questão das desigualdades regionais no Rio Grande do Sul, que indica um quadro de maior complexidade do que a simples oposição entre o Sul estagnado e o Norte dinâmico, pode ser facilmente percebida através da análise do Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (Idese)<sup>2</sup> do Rio Grande do Sul. O Índice, divulgado anualmente pela Fundação de Economia e Estatística (FEE), é um indicador sintético, elaborado aos moldes do conhecido Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), composto por três blocos: Educação, Renda e Saúde.

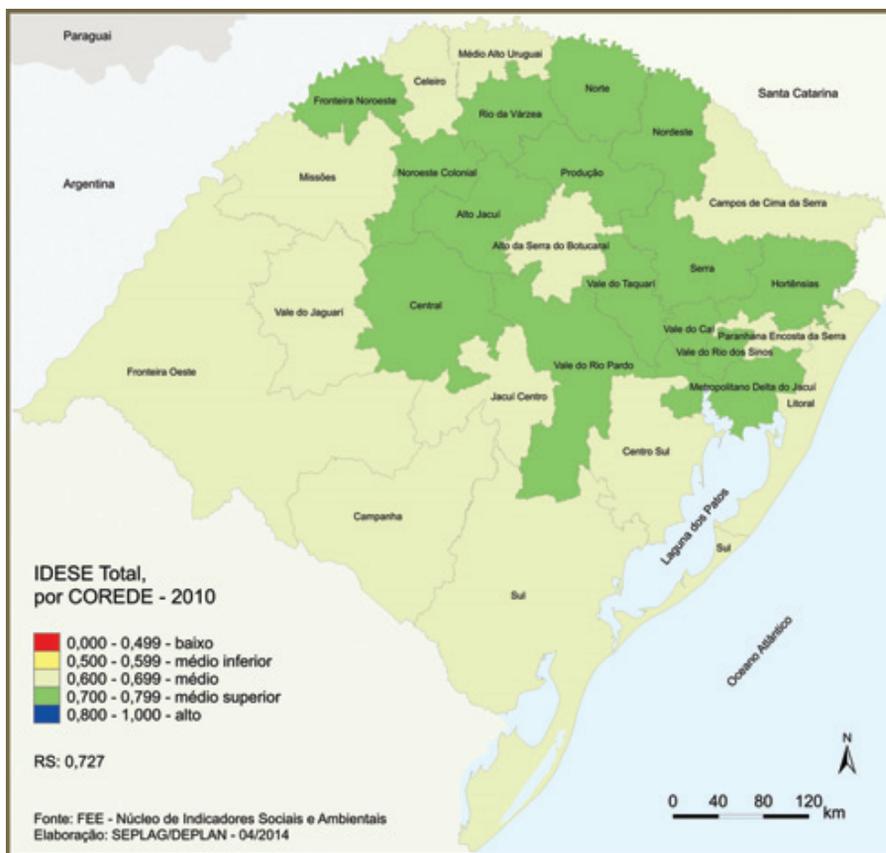
Uma breve análise do Idese total e de seus blocos demonstra essa maior complexidade da questão regional, como pode ser observado na Figura 2. Ainda que o Rio Grande do Sul não apresente índices na faixa considerada de baixo desenvolvimento, muitas regiões apresentam valores abaixo da média estadual. No caso dos Coredes que apresentam os piores indicadores — a saber, Centro-Sul, Vale do Jaguari e Alto da Serra do Botucarái —, embora o seu desempenho seja baixo em todos os blocos, eles são influenciados negativamente por blocos específicos, como, por exemplo, o Bloco Educação, no Centro-Sul, Renda, no Vale do Jaguari, e Saúde, no Jacuí-Centro. Outros Coredes, como Serra, Noroeste Colonial e Vale do Taquari, não por acaso apresentam Idese bem acima da média estadual.



<sup>2</sup> O Idese considera um conjunto de 12 indicadores dividido em três blocos: Educação, Renda e Saúde. O Bloco Educação utiliza cinco indicadores que se dividem em quatro sub-blocos, de acordo com faixas etárias: população entre quatro e cinco anos (taxa de matrícula na pré-escola), população entre seis e 14 anos (nota da Prova Brasil no 5º e no 9º ano do ensino fundamental), população entre 15 e 17 anos (taxa de matrícula no ensino médio) e população com 18 anos ou mais (percentual da população adulta com pelo menos ensino fundamental completo). O Bloco Renda é composto por dois sub-blocos: apropriação de renda e geração de renda. O Bloco Saúde utiliza cinco indicadores, divididos em três sub-blocos: saúde materno-infantil (taxa de mortalidade de menores de cinco anos e número de consultas pré-natal por nascidos vivos), condições gerais de saúde (taxa de mortalidade por causas evitáveis e proporção de óbitos por causas mal definidas) e longevidade (taxa bruta de mortalidade padronizada).

Figura 2

Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (Idese), por Conselho Regional de Desenvolvimento (Corede), no Rio Grande do Sul — 2010

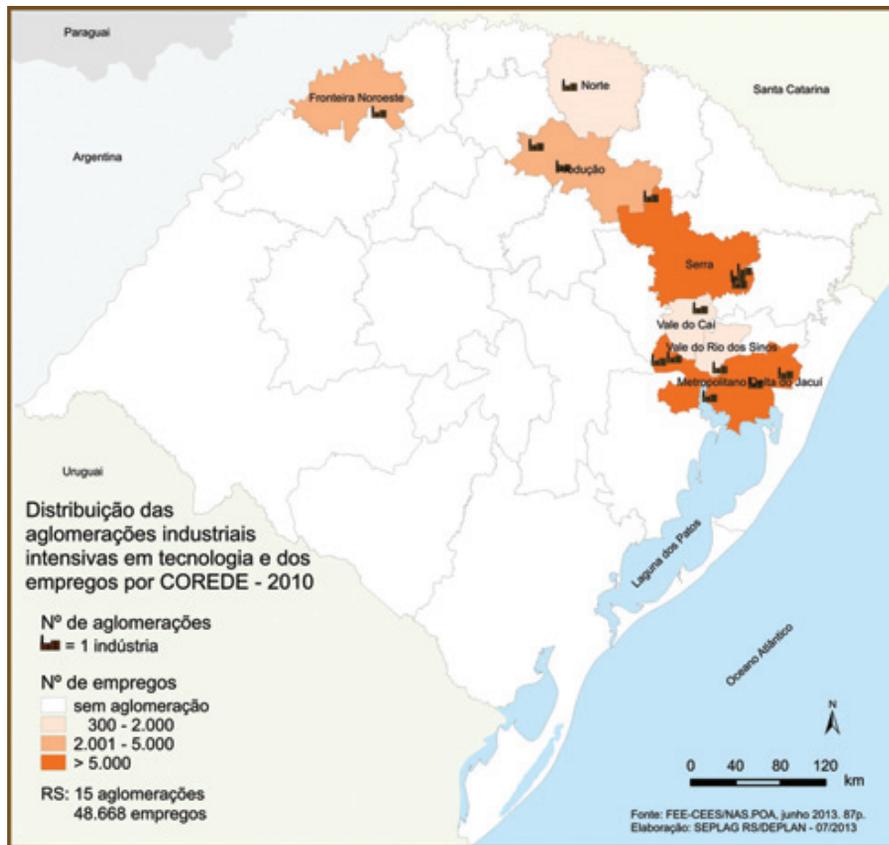


Nesse sentido, algumas tendências espaciais em curso no Estado merecem especial atenção e contribuem para a compreensão da situação desses indicadores. Um primeiro movimento observado, ao longo das últimas décadas, é uma leve inflexão nos atuais padrões de concentração das atividades econômicas do Estado, especialmente no que se refere à indústria e ao emprego industrial. Essa situação é facilmente observada no eixo que liga Porto Alegre a Caxias do Sul e, em alguma medida, nas proximidades dos núcleos Pelotas e Rio Grande. Assim, pode-se dizer que a tênue reversão do processo concentracionista na Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) ocorre através de uma reconcentração em alguns poucos pontos do território estadual.

O relativo processo de desconcentração concentrada das atividades econômicas vem favorecendo o surgimento de franjas junto aos principais eixos de desenvolvimento, conformando o que pode ser chamado de Eixo Expandido Porto Alegre-Caxias do Sul. A tendência pode ser observada na Figura 3, que mostra a distribuição espacial dos segmentos intensivos em tecnologia e do emprego, que possuem grande relevância para a promoção do dinamismo econômico, especialmente devido ao desempenho inovador dessas atividades.

Figura 3

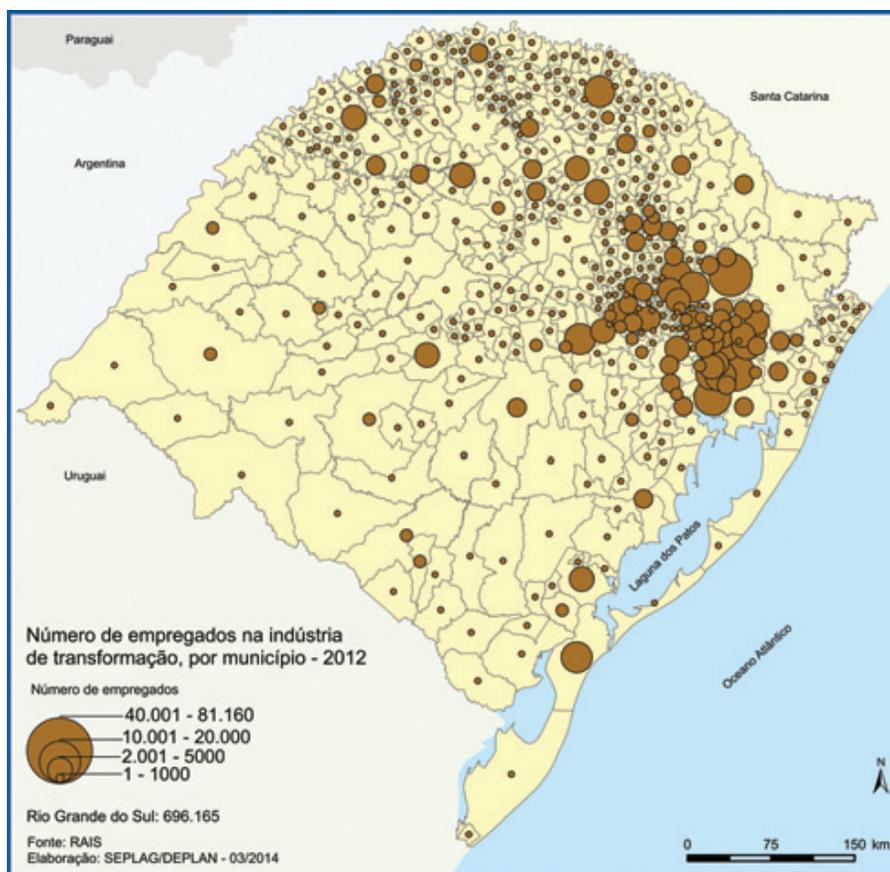
Distribuição das aglomerações industriais intensivas em tecnologia e dos empregos, por Conselho Regional de Desenvolvimento (Corede), no Rio Grande do Sul — 2010



A distribuição dos empregados na indústria de transformação do Rio Grande do Sul, por município, também é um indicativo dessa tendência. A distribuição vem extravasando o entorno metropolitano e também o Eixo Porto Alegre-Caxias do Sul, como pode ser observado na Figura 4. Em 2012, o Município de Caxias do Sul, no Corede Serra, possuía o maior número de empregados (81.160) na indústria de transformação, seguido por Porto Alegre (37.854), Novo Hamburgo (28.594), Gravataí (23.921) e Bento Gonçalves (19.321). Dessa forma, embora o Eixo Porto Alegre-Caxias do Sul ainda concentre o maior número de empregos na indústria, pode-se observar uma desconcentração significativa desses empregos em direção à Santa Cruz (10.387), no Corede Vale do Rio Pardo, Lajeado (11.226), no Corede Vale do Taquari, e Passo Fundo (9.022), no Corede Produção. Além disso, outros centros regionais passaram a ocupar posição de maior destaque, como Erechim (13.058), no Corede Norte, e Pelotas (9.258) e Rio Grande (11.738), no Corede Sul.

Figura 4

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

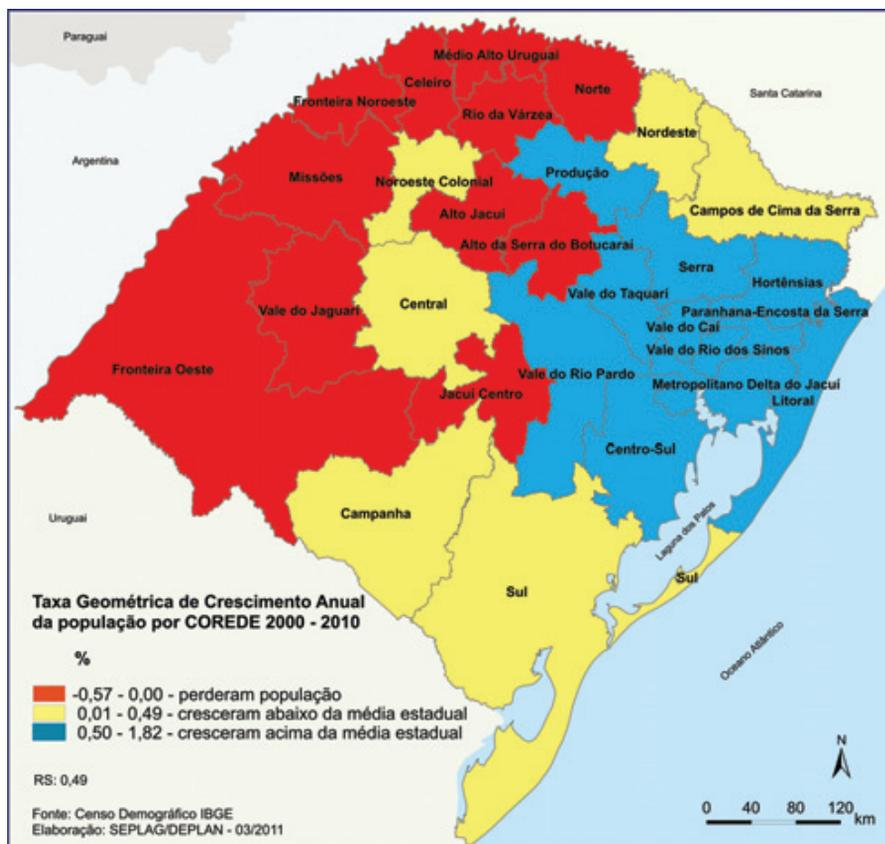


Outra tendência que pode ser observada é a crescente mudança da dinâmica demográfica, com relativo esvaziamento das regiões localizadas mais a oeste e noroeste do território sul-rio-grandense, em favor dos territórios situados mais a leste do Estado, como pode ser observado na Figura 5. No período de 2000 a 2010, o número de Conselhos Regionais de Desenvolvimento que tiveram reduzida sua população duplicou em relação ao período de 1990 a 2000, expandindo-se para todo o arco de fronteira.

Mesmo que o saldo migratório total não seja suficiente para influenciar significativamente a dinâmica de crescimento populacional do Estado, ele pode ser determinante nas regiões que apresentam menores volumes de população. Convém assinalar que parte dessas regiões apresenta baixos indicadores de desenvolvimento socioeconômico e que boa parte delas possui altas taxas de população que reside nas áreas rurais, quando comparadas com as demais regiões do Estado.

Figura 5

Taxa geométrica de crescimento da população, por Conselho Regional de Desenvolvimento (Corede), no Rio Grande do Sul — 2000-10



A mesma tendência pode ser observada através da análise da distribuição das taxas de crescimento populacional por município e afeta especialmente pequenos municípios situados no noroeste e norte do Estado e também núcleos urbanos maiores e mais estruturados do Corede Fronteira Oeste. No período 2000-10, dos 497 municípios existentes no Estado, 257 apresentaram taxas de crescimento negativas, e, destes, 207 possuíam população inferior a 10.000 habitantes. Entre os municípios que apresentaram queda nas taxas de crescimento demográfico, 22 possuíam mais de 50.000 habitantes, e, destes, seis estão localizados no Corede Fronteira Oeste, o que corresponde quase à metade dos municípios do Corede.

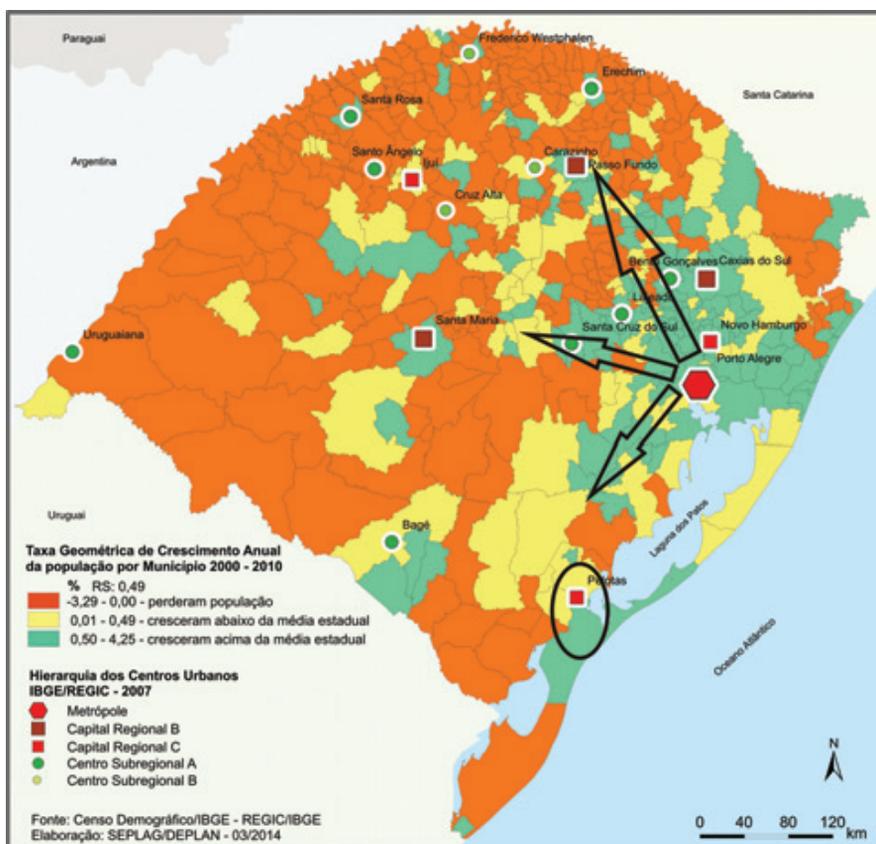
Já os municípios que apresentam as maiores taxas de crescimento populacional encontram-se no Nordeste do Estado, junto ao Litoral e seguindo o Eixo Expandido Porto Alegre-Caxias do Sul, como pode ser observado na Figura 6. Entre os 10 municípios que apresentaram maiores taxas de crescimento demográfico, superior a 2,97%, sete localizam-se na região do Litoral. Já entre os 147 municípios que apresentaram taxas superiores à média estadual, 55 encontram-se na Região Funcional 1, que abriga Coredes com municípios pertencentes à Região Metropolitana de Porto Alegre.

Um aspecto de especial interesse nessa tendência, que interfere na dinâmica da população e na concentração dos serviços, é a disposição da rede de cidades. O Rio Grande do Sul possui uma estrutura urbana bem definida, onde se destacam os recortes territoriais da Região Metropolitana de Porto Alegre e os vetores que partem desta

em direção a Caxias do Sul e Santa Cruz do Sul, os centros regionais de Pelotas e Santa Maria, os eixos turísticos Canela-Gramado, as aglomerações litorâneas, os eixos industriais do Noroeste, envolvendo municípios como Horizontina, Panambi, Ijuí, Carazinho, Erechim, dentre outros, e as aglomerações internacionais na faixa de fronteira<sup>3</sup>.

Figura 6

Taxa geométrica de crescimento da população, por município, hierarquia urbana e tendências de expansão do Eixo Porto Alegre-Caxias do Sul no Rio Grande do Sul - 2000-2010



Essa análise dos recortes espaciais foi reforçada pelo estudo da Região de Influência das Cidades (Regic) 2007, publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2008). No estudo, foram avaliadas variáveis que atualizam a hierarquia urbana nacional, identificando níveis de centralidade administrativa e econômica. É relevante observar que o Regic renova a importância dos centros urbanos do Estado de maior nível de hierarquia, caso de Caxias do Sul, Santa Maria e Passo Fundo, classificados como Capital Regional B<sup>4</sup>. Em um terceiro nível, classificadas como Capital Regional C, aparecem as Cidades de Pelotas/Rio Grande, Ijuí e Novo Hamburgo. O primeiro nível de hierarquia é, naturalmente, ocupado por Porto Alegre, classificada como metrópole, com influência

<sup>3</sup> Esses recortes espaciais foram identificados por estudo realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2011), que contou com a participação de pesquisadores da Fundação de Economia e Estatística, denominado **Caracterização e Tendências da Rede Urbana do Brasil**.

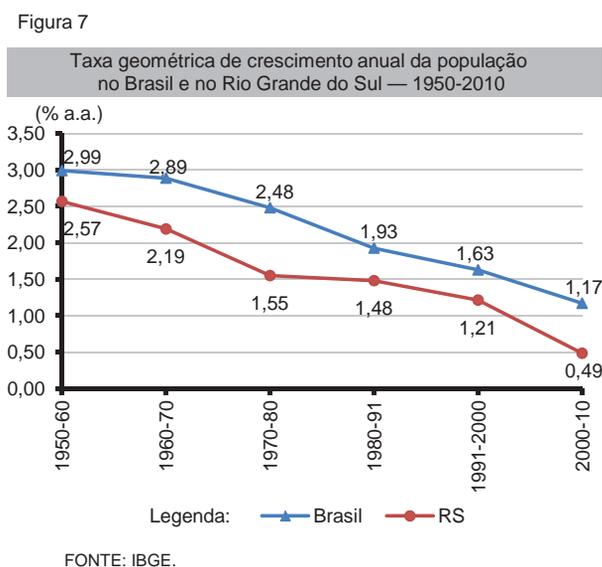
<sup>4</sup> De acordo com o Regic, no País, 70 cidades foram classificadas como Capital Regional, por apresentarem capacidade de gestão no nível imediatamente inferior ao das metrópoles e por serem área de influência de âmbito regional, sendo referidas como destino para um conjunto de atividades, por grande número de municípios. As capitais regionais foram divididas em três níveis de hierarquia (A, B, e C), de acordo com o porte e influência (INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, 2008).

sobre todo o Estado e sobre boa parte de Santa Catarina. É importante registrar que, pelo Regic, o extremo norte gaúcho é influenciado pela cidade catarinense de Chapecó, classificada no mesmo nível de hierarquia das cidades gaúchas de segundo nível (INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA, 2008).

## 2 Aspectos da dinâmica demográfica gaúcha

Os dados do **Censo Demográfico 2010**, do IBGE, revelam algumas tendências demográficas para o Rio Grande do Sul que já haviam sido detectadas nos últimos censos e pesquisas. Essa observação, aliada às projeções recentes elaboradas pela Fundação de Economia e Estatística, confere importantes consequências para o planejamento. Dentre essas tendências, podem-se destacar o aumento da taxa de urbanização e a redução da taxa de crescimento populacional, que tende a ocasionar um aumento da população nas faixas etárias mais avançadas.

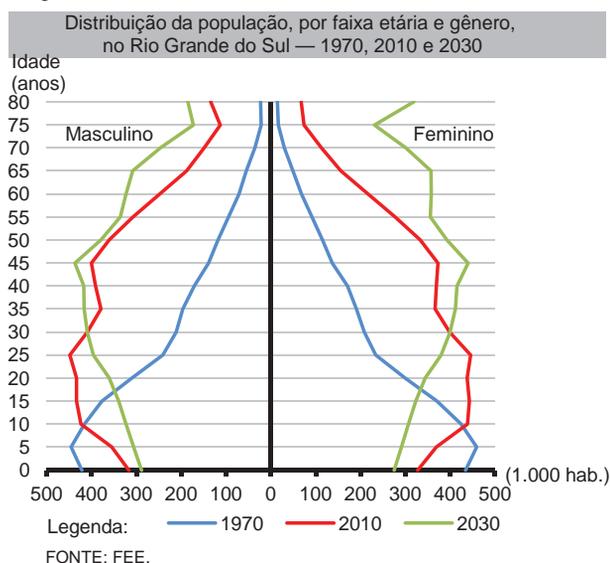
A população do Rio Grande do Sul atingiu a marca de 10,7 milhões em 2010, representando 5,6% da população brasileira, com tendência de queda nessa participação. Após um elevado crescimento populacional na década de 50 do século XX, o ritmo passou a ser cada vez menor, chegando aos anos 80 com uma taxa de crescimento médio anual em torno de 1,5% a.a. Nos anos 90, esses valores foram reduzidos para 1,4% e, no ano 2000, atingiram 1,2%. Os dados do último Censo apontam uma queda ainda maior no ritmo desse crescimento, chegando a uma taxa de 0,49% a.a., colocando o Rio Grande do Sul como o Estado brasileiro cuja população teve o menor crescimento na década, conforme a Figura 7.



O fator preponderante nesse processo é a diminuição da taxa de fecundidade apresentada pelo Estado. A média de filhos por mulher em 2010 estava em 1,8, valor que já se encontra abaixo da taxa de reposição populacional<sup>5</sup>, que é de dois filhos por mulher.

<sup>5</sup> Taxa de reposição populacional é o número médio de filhos que as mulheres entre 15 a 49 anos de idade precisam ter para que a população permaneça constante.

Figura 8



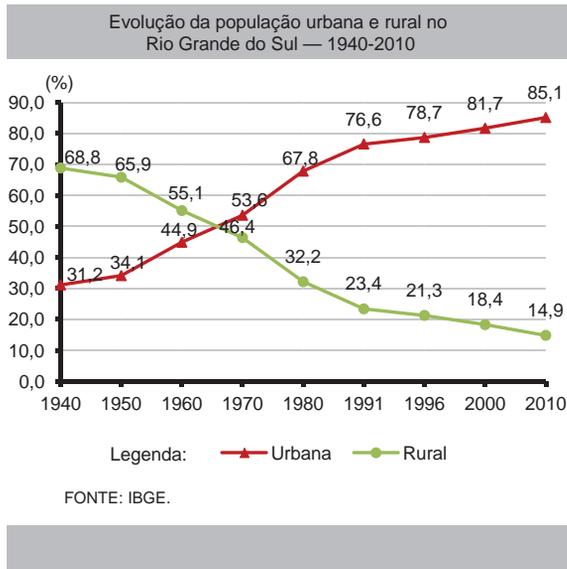
O declínio da taxa de fecundidade, assim como da taxa de mortalidade, e o aumento da expectativa de vida<sup>6</sup> afetam diretamente a estrutura etária da população. No caso da expectativa de vida, o Rio Grande do Sul, desde muitos anos, diferencia-se dentre os estados brasileiros, com uma das maiores expectativas de vida do País. A análise do período 1970-2010 indica que houve um acréscimo de mais de oito anos na expectativa de vida do gaúcho, passando de 67,8 para 75,9 anos nas últimas três décadas, como pode ser observado na Figura 8.

A estrutura por gênero de uma população é analisada através da razão de sexo, isto é, número de homens para cada 100 mulheres. No Rio Grande do Sul, esse indicador tem apresentado uma tendência de queda ao longo das últimas décadas. Em 1980, havia 98,2 homens para cada 100 mulheres. Para os anos de 2010 e 2011, esse valor passou para 94,8, o que representa uma diferença de 280.000 habitantes em favor do sexo feminino. Do nascimento até a juventude, há um número maior de homens, mas, a partir dos 25 anos até as idades mais avançadas, as mulheres são maioria. Atualmente, há 64,4 homens para cada 100 mulheres na faixa etária de 70 anos ou mais.

A taxa de urbanização gaúcha, representada pela proporção da população que reside em área urbana, teve um crescimento marcante nas últimas cinco décadas, como pode ser observado na Figura 9. A população urbana, de 67,5% em 1980, passou para 76,6% em 1991, chegando a 81,6% em 2000 e a 85,1% em 2010. Considerando que, em 1940, menos de um terço da população vivia nas zonas urbanas do Estado, observa-se um aumento significativo em apenas 50 anos. Entre os anos de 1960 e 1970, as participações entre a população urbana e rural iniciaram um processo de inversão, para o qual contribuiu o intenso processo de modernização da agricultura que ganhou força nos anos 60, juntamente com o processo de repartição da pequena propriedade, expulsando um significativo número de agricultores, principalmente do Norte do Estado, em direção às regiões industriais e às novas fronteiras agrícolas do País. O contingente populacional rural, entre 2000 e 2010, reduziu-se em 276.000 habitantes, sendo que a média anual de crescimento da população rural foi de -1,59%.

<sup>6</sup> Expectativa de vida ou esperança de vida ao nascer é o número médio de anos que um grupo de indivíduos nascidos no mesmo ano pode esperar viver, se mantidas, desde o seu nascimento, as taxas de mortalidade do ano de observação.

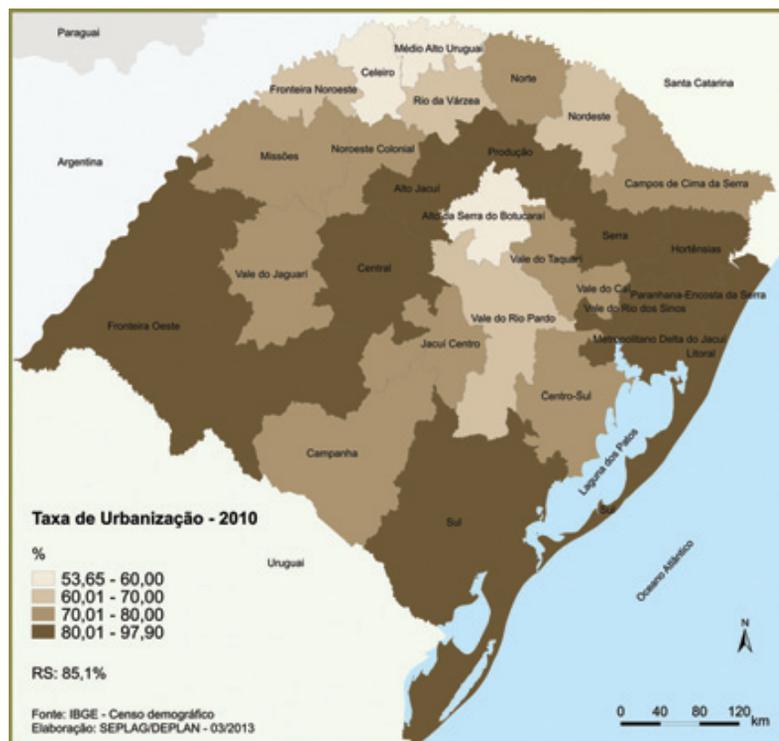
Figura 9



Outro aspecto da repartição da população entre o rural e o urbano é a sua distribuição no território. Enquanto algumas regiões registram taxas de urbanização próximas a 98%, como nos Coredes Vale do Sinos e Metropolitano Delta do Jacuí, outras apresentam elevados percentuais de população vivendo em suas áreas rurais. É o caso das regiões localizadas nos Coredes Alto da Serra do Botucaraí, Médio Alto Uruguaí e Ceileiro, com população rural superior a 40%, conforme pode ser observado na Figura 10.

Figura 10

Taxa de urbanização, por Conselho Regional de Desenvolvimento (Corede), no Rio Grande do Sul — 2010



O saldo migratório — diferença entre o número de entradas e o de saídas de população — tem sido historicamente negativo no Rio Grande do Sul, como pode ser observado na Tabela 1. Esses valores, entretanto, apesar de negativos, vinham decaindo, acompanhando a tendência nacional de predominância dos movimentos de migração intraestaduais, em detrimento dos movimentos interestaduais. Nos anos 70, o Estado perdia cerca de 20.000 pessoas por ano; nos anos 80, esse número caiu para 10.000; e, na década de 90, as perdas foram de menos de 3.000 pessoas. Também nesse caso, os movimentos migratórios interestaduais que predominaram no Rio Grande do Sul estiveram ligados à expansão da fronteira agrícola, que começou a ocorrer a partir da década de 60, enviando grandes contingentes migratórios em direção às Regiões Centro-Oeste e Norte do País.

Porém os Censos Demográficos das duas últimas décadas mostram uma reversão dessa tendência de queda nas emigrações do Rio Grande do Sul. A perda populacional do Rio Grande do Sul por migração, principalmente para outros estados da Federação, entre os anos 1995 e 2000, foi de 39.495 e, entre 2005 e 2010, alcançou 74.650 pessoas. Os estados que mais atraíram a população gaúcha são os localizados nas Regiões Sul e Sudeste do Brasil, e somente o Estado de Santa Catarina recebeu 80% desse contingente. É desses estados também a origem da maioria daqueles que migram para o Rio Grande do Sul.

Tabela 1

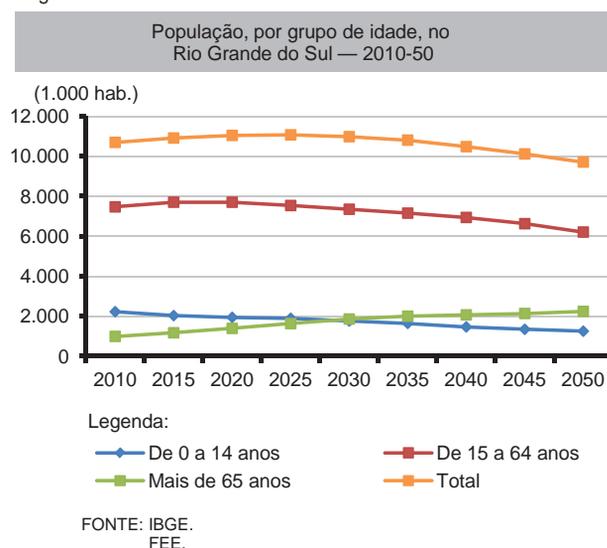
Número de imigrantes e emigrantes, segundo as principais unidades da Federação de destino, saldo migratório e distribuição percentual dos migrantes no RS — 2005-10

UNIDADES DA FEDERAÇÃO	IMIGRANTES	EMIGRANTES	SALDO MIGRATÓRIO	DISTRIBUIÇÃO %	
				Imigrantes	Emigrantes
Santa Catarina .....	31.902	91.953	-60.051	31,1	51,9
Paraná .....	16.997	21.853	-4.857	16,6	12,3
São Paulo .....	14.532	17.425	-2.893	14,2	9,8
Mato Grosso .....	3.780	5.949	-2.169	3,7	3,4
Distrito Federal .....	2.566	4.095	-1.529	2,5	2,3
Mato Grosso do Sul ...	2.887	3.843	-956	2,8	2,2
Rio de Janeiro .....	8.408	7.545	863	8,2	4,3
Demais unidades .....	21.542	24.599	-3.058	21,0	13,9
Rio Grande do Sul .....	102.613	177.263	-74.650	100,0	100,0

FONTE: IBGE, Censo Demográfico de 2010.

A esses fatores devem ser adicionados os resultados das projeções elaboradas pela Fundação de Economia e Estatística até o ano de 2050, que revelam alguns aspectos que ensejam atenção, apresentados na Figura 11. Um primeiro refere-se ao fato de que o Rio Grande do Sul atingirá um contingente máximo de 11 milhões de habitantes em 2025 e, a partir de então, passará por uma redução gradual de sua população absoluta, totalizando 9,7 milhões no ano de 2050. O Rio Grande do Sul deverá ser um dos primeiros estados brasileiros a atingir taxa de crescimento negativa no Brasil, iniciando um processo gradual de estabilização e redução de sua população.

Figura 11



Há uma grande disparidade quando essa projeção é analisada por faixa etária. O contingente da população entre zero e 14 anos, que já mostrou redução entre os anos de 2000 e 2010, deverá continuar em queda. A quantidade de pessoas com idade entre 15 e 64 anos continuará aumentando e alcançará um contingente máximo entre 2015 e 2020 e, a partir de então, iniciará um processo de redução. Por fim, a população com mais de 65 anos continuará aumentando nas próximas décadas. Esse tipo de comportamento do crescimento populacional indica que se está passando por uma transição demográfica<sup>7</sup>, na qual o peso da população considerada inativa (de zero a 14 anos somados a mais de 65 anos) sobre a população ativa (de 14 a 65 anos) ainda é menor.



Se essa projeção para os próximos decênios se confirmar, o Rio Grande do Sul encontra-se no auge dessa proporção, pois, a partir da próxima década, essa relação entre inativos e ativos entraria em crescimento. O Estado está, portanto, em vigência do chamado bônus demográfico, isto é, um período em que a população ativa é proporcionalmente mais numerosa que a inativa. Essa condição indica uma vantagem para o desenvolvimento, visto que a população ativa mais numerosa cria melhores condições de produção, poupança e investimento. Entretanto, é importante considerar que a população mais envelhecida, nas próximas décadas implica inúmeros desafios à sociedade e ao poder público, principalmente nas questões relativas à saúde e à previdência.

<sup>7</sup> Transição demográfica é um fenômeno dinâmico que afeta as populações ao longo do tempo, em que, em um primeiro momento, presencia-se um aumento das taxas de crescimento populacional (uma explosão demográfica), mas, com a queda da natalidade, o ritmo de crescimento da população vai reduzindo-se ao longo do tempo, tendendo para a estabilidade, ou, mesmo, para a redução do crescimento.

### 3 A Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional

Diante desse cenário, a I Conferência Estadual de Desenvolvimento Regional (I CEDR), realizada no período de 24 a 26 de setembro de 2012, em Porto Alegre, promoveu um amplo debate sobre a questão regional no Rio Grande do Sul. A Conferência resultou na elaboração de princípios e diretrizes para reformulação da Política Nacional de Desenvolvimento Regional. O debate evidenciou a preocupação com a inserção das regiões colocadas à margem do processo de desenvolvimento e, também, a preocupação em construir soluções para os problemas resultantes da concentração espacial dos investimentos.

Os resultados da primeira Conferência Estadual de Desenvolvimento Regional reforçaram a preocupação com o tema do esvaziamento demográfico, inserindo a discussão em uma perspectiva nacional. A I CEDR constituiu-se em uma etapa da I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional (I CNDR), promovida pelo Ministério da Integração Nacional, com o objetivo de rediscutir a Política Nacional de Desenvolvimento Regional. No Estado do Rio Grande do Sul, a I CEDR foi coordenada pela Secretaria do Planejamento, Gestão e Participação Cidadã e realizada em parceria com diversos órgãos do Estado, Conselhos Regionais de Desenvolvimento e demais instituições interessadas na questão regional.

Após um processo de priorização dos princípios e diretrizes, os 263 participantes da Conferência, oriundos de 68 municípios, elegeram 20 delegados para representar o Estado do Rio Grande do Sul nas etapas macrorregional e nacional, com a responsabilidade de defender os princípios e diretrizes eleitos.

Foram eleitos os seguintes **princípios**:

- respeito e valorização da diversidade territorial, das potencialidades regionais e do meio ambiente;
- participação da sociedade civil, garantindo a transparência nos objetivos, nos processos e nos resultados, por meio do monitoramento e da avaliação das políticas, com metas e prazos definidos;
- transparência nos objetivos, nos processos e nos resultados, com o efetivo monitoramento e avaliação das políticas;
- promoção da multiescalaridade e da transversalidade nas políticas regionais;
- promoção de parcerias público-privadas, ações cooperadas, associativas e solidárias.

Também foram selecionadas as seguintes **diretrizes**:

- criar, dotar e implementar o Fundo de Desenvolvimento Regional da Região Sul do Brasil;
- criar e fortalecer corredores logísticos intermodais para promover a integração e o desenvolvimento regional;
- criar, dotar e implementar o Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional, integrando recursos federais e estaduais, com critérios objetivos de elegibilidade que contemplem de forma equânime as diferentes regiões do País;
- estruturar o Sistema Nacional de Desenvolvimento Regional, garantindo a participação cidadã em todos os níveis, com instrumentos de tecnologia digital e com instâncias supramunicipais e regionais, para maior integração das políticas públicas dos três entes federados;





- orientar todos os níveis da rede de ensino e pesquisa para o fortalecimento dos sistemas locais de inovação, promovendo a ciência, a tecnologia e a inovação, visando especialmente à inclusão produtiva e ao desenvolvimento social;
  - ampliar, interiorizar e fortalecer os programas de graduação e pós-graduação tendo como referência metas definidas para ampliação da formação de mestres e doutores, com foco nas vocações regionais, especialmente nas áreas tecnológicas, de sustentabilidade ambiental e de desenvolvimento regional;
  - utilizar distintas escalas de atuação na Política Nacional de Desenvolvimento Regional, com tipologias e políticas específicas para as macrorregiões, mesorregiões e sub-regiões, respeitando as regionalizações já existentes nos estados;
  - promover o desenvolvimento produtivo a partir da identificação e do aproveitamento das oportunidades e potencialidades locais e regionais;
  - utilizar um indicador sintético (composto por diferentes variáveis socioeconômicas e ambientais) como critério para avaliação de nível de desenvolvimento;
- compor um indicador de elegibilidade a partir de múltiplos dados que levem em conta aspectos como dinamismo socioeconômico, mobilidade demográfica e potencialidade das regiões, considerando a emigração como indicador de baixo dinamismo;
  - introduzir ou reforçar as dimensões territorial e regional nas principais políticas e planos federais, articulando-os no processo de construção das Carteiras de Projetos (CPs) e dos Pactos de Metas (PMs), principalmente: o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), o Brasil Maior, a Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação, o Plano Nacional de Educação (PNE), o Novo Plano Nacional de Logística Integrada (PNLI), a Política de Desenvolvimento do Brasil Rural, a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (PNDU) e a Política Nacional de Turismo;
  - estruturar Redes Regionais de Inovação, articulando universidades, instituições de pesquisa e empresas, em torno de temáticas estratégicas para o desenvolvimento sustentável;
  - criar linha de crédito específica subsidiada e de longo prazo, para atender projetos de comunidades excluídas de linhas de crédito tradicionais;
  - recriar a Superintendência do Desenvolvimento da Região Sul (Sudesul), com alocação de recursos para o financiamento do desenvolvimento regional;
  - dotar as localidades rurais de acesso à internet e a outras tecnologias de integração social, para fomentar a agricultura familiar e o desenvolvimento sustentável;
  - fortalecer os programas de mesorregião e de faixa de fronteira, com revisão da legislação da faixa de fronteira;
  - implantar redes de arranjos produtivos locais (APLs) para promover o adensamento da renda e do empreendedorismo, em especial nos empreendimentos agroindustriais e industriais;
  - articular apoios financeiros e garantir complementaridade entre as ações dos bancos públicos de desenvolvimento, com especial atenção para áreas menos desenvolvidas das regiões não atendidas por fundos constitucionais de financiamento, valorizando as parcerias entre bancos e agências regionais de fomento em benefício das micro e pequenas empresas e de APLs, cooperativas, associações e outras;

- alocar parte dos recursos destinados ao desenvolvimento regional para ações de mitigação de risco de crédito, a fim de facilitar o acesso ao empreendedor de pequeno porte;
- territorializar o Plano Plurianual (PPA) federal e articulá-lo com os PPAs estaduais nas escalas utilizadas pela PNDR e com o PPA ou programas das localidades de faixa de fronteira e, a partir daí, criar planos regionais ou trinacionais de desenvolvimento.

A realização da Conferência proporcionou a valorização da questão regional e, principalmente, reforçou a necessidade de um aperfeiçoamento das políticas públicas e dos instrumentos destinados ao combate às desigualdades regionais, antecipando os efeitos da concentração no território e buscando equilibrar o processo de desenvolvimento. Para o Rio Grande do Sul, significou a possibilidade da inserção de tendências da dinâmica demográfica atual no processo nacional da construção da PNDR. A necessidade de um fundo nacional para o financiamento de ações para o desenvolvimento regional, de uma estrutura de governança para a Região Sul, bem como, a preocupação com o esvaziamento demográfico das regiões fora dos principais eixos do desenvolvimento, são temas que foram incluídos no processo de discussão da nova proposta da PNDR<sup>8</sup>.

## 4 Perspectivas para a questão regional no Rio Grande do Sul

Além da perspectiva de integração à Política Nacional de Desenvolvimento Regional, a questão regional no Rio Grande do Sul tem-se mostrado recorrente entre as preocupações dos governos sobre o desenvolvimento do Estado. A localização periférica em relação ao centro econômico do País, a existência de porções do território que não tem conseguido acompanhar o ritmo de desenvolvimento imprimido pelo Estado e a concentração das atividades econômicas no território, foram decisivas para uma postura mais propositiva em relação à questão regional. Acima de tudo, o que se tem buscado é minimizar os efeitos negativos da concentração territorial e encurtar a distância que separa as regiões mais pobres das mais ricas.

Atingir esse objetivo não se tem mostrado uma tarefa fácil, uma vez que as desigualdades são uma dimensão do desenvolvimento e que sua reversão requer a persistência de políticas para seu enfrentamento. A análise da literatura sobre o tema mostra que as soluções são complexas e ensejam um conjunto de políticas em diferentes escalas, envolvendo estratégias nacionais e locais, que devem ser desenvolvidas em um longo prazo e, além disso, necessitam de instrumentos diferenciados que viabilizem o financiamento dessas políticas.

A presença desse tema na agenda governamental pode ser considerada como uma manifestação de sua relevância e, ainda mais, como um esforço para o seu enfrentamento. O conjunto de políticas desenvolvidas nas últimas décadas mostra a energia despendida pelo poder público para resolver essa problemática. As políticas para a chamada Metade Sul do Rio Grande do Sul, a criação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento, das Mesorregiões Diferenciadas, a contratação do Estudo de Desenvolvimento Regional e Logística do RS, os Planos Estratégicos dos Coredes e, mais recentemente, o Programa de Combate às Desigualdades Regionais são exemplos desse esforço.

Mesmo que o Estado tenha tratado a questão regional com alguma prioridade, **todas as ações, bem como as políticas empreendidas nas últimas décadas não se têm mostrado suficientes para a sua resolução**. As diferenças nos indicadores socioeconômicos e o esvaziamento demográfico do arco de fronteira, abordados nesse artigo, fornecem elementos das dificuldades para o enfrentamento dessa temática.

<sup>8</sup> Atualmente, a PNDR II está em fase de elaboração do Projeto de Lei. A proposta inicial encaminhada pelo Ministério da Integração Nacional, em maio de 2014, aos delegados da Conferência Nacional contempla todos esses aspectos.



Agricultura familiar

Assim, um primeiro ponto central para o equacionamento da questão regional é **a efetiva inserção das regiões que vêm enfrentando dificuldades no processo de desenvolvimento no mapa de elegibilidade da Política Nacional de Desenvolvimento Regional**. A utilização de critérios generalizantes para todo o País tem-se mostrado ineficiente para compreender o fenômeno das desigualdades, especialmente em estados como o Rio Grande do Sul, onde as médias dos principais indicadores de renda do Estado são elevadas, mascarando problemas em porções do território. Além disso, áreas onde a economia é muito dependente da agricultura ou da agroindústria, como no caso de muitos municípios gaúchos, ficam extremamente suscetíveis à excepcionalidade do ano base escolhido para análise, podendo esta ser fortemente influenciada por anos atípicos. Um exemplo esclarecedor de como o estabelecimento de um critério baseado na média nacional de uma variável pode prejudicar o entendimento de fenômenos que apresentam uma natureza muito mais complexa é o dos municípios que apresentam sua base produtiva na produção agrícola. Ao se utilizarem variáveis de renda ou do Produto Interno Bruto, deve-se considerar que a maior parte das áreas do interior do Brasil tem sua economia baseada na agricultura e que os níveis de produção e renda dessas áreas são muito suscetíveis à influência de fatores aleatórios como secas, que podem provocar quebras significativas na produção. Assim, para comparações mais adequadas, seria necessário usar períodos em que essas influências não fossem significativas. Ocorre que, em um País com a extensão territorial e com a diversidade geográfica do Brasil, não existem períodos que sejam adequados para todas as regiões.

Um segundo ponto refere-se à **manutenção dos recortes regionais utilizados pela PNDR**. Tanto a Faixa de Fronteira quanto as Mesorregiões Diferenciadas (Metade Sul e Grande Fronteira do Mercosul) são áreas consagradas do ponto de vista da política regional do Estado. Esforços como os para organização do Fórum das Mesorregiões e para a recente elaboração do Plano de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira (PDIF) não devem ser desperdiçados, pois já representam elevado patrimônio técnico e institucional.

Um terceiro ponto central para o encaminhamento de uma solução mais duradoura para a questão regional é, certamente, dar uma **maior prioridade para o tema no financiamento de ações estruturadoras dessa temática**. Tanto as políticas empreendidas pelo Governo Federal quanto as que estão a cargo do Governo do Estado têm enfrentado dificuldades de financiamento. No caso estadual, as dificuldades financeiras enfrentadas têm limitado severamente os investimentos públicos. No caso federal, as ações da PNDR não possuem um fundo ou instrumento de financiamento, tendo ficado restrita aos recursos de emendas parlamentares. A Conferência

Estadual de Desenvolvimento Regional reconhece como primordial a criação de um instrumento mais consistente para o financiamento de ações estruturadoras, no âmbito da Política Nacional de Desenvolvimento Regional, o **Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional**, previsto na proposta original da PNDR e nunca regulamentado. Também defende a **criação de uma estrutura de planejamento e governança para o tratamento da questão regional no sul do Brasil**. Essa solução adicional, para as áreas priorizadas pelos estados da Região Sul do Brasil, uma ferramenta potente, capaz de incidir sobre questões estruturais que precisam ser enfrentadas em um esforço conjunto entre os diferentes entes federativos.

Esses instrumentos podem ser utilizados para o financiamento de **ações estruturadoras para o desenvolvimento do Estado**. Nesse sentido, a partir das análises atuais sobre a questão regional no Rio Grande do Sul e do acúmulo já existente, podem ser apontados alguns temas fundamentais para o desenvolvimento territorial do Estado que necessitam de uma ação articulada das diferentes esferas governamentais e, pela sua dimensão, de instrumentos para seu financiamento, conforme segue.

- **Desenvolver os eixos estruturadores do sistema de transportes, facilitando o deslocamento de cargas e pessoas, integrando os diferentes modais:** a concentração das atividades econômicas no entorno metropolitano tem agravado os gargalos do sistema de transportes do Estado. O esgotamento da BR-116 e da BR-101 e mesmo a necessidade de uma nova ponte de acesso a Porto Alegre ilustram essa problemática. Da mesma forma, a valorização do Polo Naval de Rio Grande impõe que seja repensada sua logística de acesso, com a integração dos diferentes modais. Outras ações são estratégicas para a integração do Mercosul e a integração de territórios periféricos do Estado, como, por exemplo, a construção da terceira ponte que liga com a Argentina, a duplicação integral da BR-290 e a Hidrovia do Mercosul.
- **Consolidar o Polo Naval, descentralizar seus efeitos positivos e evitar efeitos negativos do aumento da concentração da população na região:** para que os efeitos positivos não se restrinjam aos Municípios de Rio Grande e Pelotas, é necessário desenvolver ações visando sua consolidação e descentralização, como, por exemplo, a realização de estudos e planos diretores para estimular o extravasamento do polo. É fundamental desenvolver ações de planejamento de médio e longo prazos, para evitar os efeitos negativos do aumento da concentração da população na Região, que se manifestam em aspectos como o aumento da violência, o déficit habitacional, problemas ambientais e da falta de saneamento.



Pavimentação de estradas

Polo Naval de Rio Grande



Ciência e Tecnologia



Irrigação

- **Apoiar as transformações econômicas regionais:** estimular a desconcentração das atividades econômicas e dar especial ênfase ao desenvolvimento de novas atividades, principalmente nas regiões menos desenvolvidas, visando agregar maior complexidade ao setor produtivo dessas regiões.
- **Atuar no sentido de equilibrar a oferta de serviços em todas as regiões:** investir na descentralização dos serviços utilizando e reforçando a rede de cidades existente. Essa ação poderá também ter um efeito no sentido de evitar os deslocamentos de população para o leste do Estado, que se constitui em um dos graves problemas identificados atualmente no Estado.
- **Fomentar a irrigação e o gerenciamento dos recursos:** a importância da agroindústria na economia gaúcha e as reincidentes estiagens requerem uma atenção especial, visando minimizar os problemas recorrentes e gerar impactos positivos na produção agropecuária.
- **Estimular o desenvolvimento de novas possibilidades para a matriz energética:** a bioenergia e as fontes alternativas de energia colocam-se como novas possibilidades para o desenvolvimento do Estado, tendo em vista a demanda crescente por energia elétrica no País.
- **Gerenciar o crescimento da Região Metropolitana de Porto Alegre e das aglomerações urbanas:** a concentração das atividades econômicas poderá gerar deseconomias e graves efeitos ambientais, se não houver um adequado acompanhamento e regramento de sua expansão.
- **Fortalecer a estrutura econômica e as cidades localizadas na Faixa de Fronteira:** a recente realização do Plano de Desenvolvimento da Faixa de Fronteira indica algumas diretrizes e temas estratégicos para essa área, que, notadamente, vem apresentando esvaziamento de atividades econômicas e perda de população.

Embora se trate de uma parcela dos temas a serem enfrentados para a promoção do desenvolvimento territorial e o equacionamento da questão regional, o aprofundamento do debate sobre esses pontos e a constituição de mecanismos para seu financiamento poderão representar uma alternativa para o desenvolvimento estadual.

## Referências

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Região de influência das cidades 2007**. Rio de Janeiro: IBGE, Diretoria de Geociências, 2008. 201 p.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Caracterização e tendências da rede urbana do Brasil**. Brasília, DF, 2000. (Redes Urbanas Regionais: Sul, 6). O Estudo contou com a participação de pesquisadores da Fundação de Economia e Estatística (FEE).

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria da Coordenação e Planejamento. **Estudo de desenvolvimento regional e logística para o Estado do Rio Grande do Sul: Rumos 2015**. Porto Alegre, 2006. v. 1-5 e Relatório Síntese.



Cana-de-açúcar



Canola

## Literatura recomendada

ALONSO, J. A. F. A persistência das desigualdades regionais no RS: velhos problemas, soluções convencionais e novas formulações. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 33, n. 4, p. 101-114, 2006.

BANDEIRA, P. S. Território e planejamento: a experiência europeia e a busca de caminhos para o Brasil. In: DINIZ, C. C. (Org.). **Políticas de desenvolvimento regional: desafios e perspectivas à luz das experiências da União Europeia e do Brasil**. Brasília, DF: Universidade de Brasília, 2007. p. 191-217.

\_\_\_\_\_. **Perspectivas para o desenvolvimento regional no Rio Grande do Sul: workshops setoriais**. Porto Alegre: Secretaria do Planejamento e Gestão do RS, 2010.

CARGNIN, A. P. A dinâmica regional gaúcha: evolução e perspectivas. **Estudos Deplan**, Porto Alegre, n. 2, p. 27-44, 2010.

\_\_\_\_\_. **Políticas de desenvolvimento regional no Rio Grande do Sul: vestígios, marcas e repercussões territoriais**. 2011. 317 p. Tese (Doutorado em Geografia) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Instituto de Geociências, Porto Alegre.

CONSELHOS REGIONAIS DE DESENVOLVIMENTO. **Contribuição dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul para a Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional**. Porto Alegre, 2011. 10 p. Disponível em: <[http://www.seplag.rs.gov.br/upload/Texto\\_COREDEs\\_para\\_a\\_Conferencia.pdf](http://www.seplag.rs.gov.br/upload/Texto_COREDEs_para_a_Conferencia.pdf)>. Acesso em: 15 jan. 2013.

RIO GRANDE DO SUL. Secretaria do Planejamento Gestão e Participação Cidadã. **Mensagem à Assembleia Legislativa**. Porto Alegre, 2011. Disponível em: <<http://www.seplag.rs.gov.br>>. Acesso em: 23 jun. 2011.

BRASIL. Ministério da Integração Nacional. **Documento de referência**. Brasília, DF: Secretaria de Desenvolvimento Regional, 2012. 77 p. I Conferência Nacional de Desenvolvimento Regional. Disponível em: <[http://www.integracao.gov.br/c/document\\_library/get\\_file?uuid=54bce099-503a-4076-8613-d90dd6107c79&groupId=10157](http://www.integracao.gov.br/c/document_library/get_file?uuid=54bce099-503a-4076-8613-d90dd6107c79&groupId=10157)>. Acesso em: 5 jan. 2013.





GOVERNO DO ESTADO  
RIO GRANDE DO SUL



Secretaria do Planejamento  
Gestão e Participação Cidadã

