

estudos
DEPLAN



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

SECRETARIA DO PLANEJAMENTO E GESTÃO
DEPARTAMENTO DE PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL

ESTUDOS DEPLAN

Nº 02/2010

Apontamentos para uma agenda de desenvolvimento
da economia gaúcha



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

GOVERNADORA
YEDA RORATO CRUSIUS

SECRETARIA DO PLANEJAMENTO E GESTÃO

SECRETÁRIO: José Alfredo Pezzi Parode

SECRETÁRIO ADJUNTO: Alexandre Alves Porsse

DEPARTAMENTO DE PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL

DIRETORA: Rejane Maria Alievi

DIRETORA ADJUNTA: Carla Giane Soares da Cunha

EQUIPE EDITORIAL

Antonio Paulo Cargnin

Laurie Fofonka Cunha

Maria Lúcia Leitão de Carvalho

Rubens Soares de Lima

Suzana Beatriz de Oliveira

EQUIPE TÉCNICA

REVISÃO: Maria Lúcia Leitão de Carvalho, Marlise Margô Henrich, Vera Helena da Fonseca

DIAGRAMAÇÃO: Irmgard Penz

CAPA

Marco Antonio Spassal Penha

As opiniões nesta publicação são de exclusiva responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o posicionamento da SEPLAG.

É permitida a reprodução dos artigos publicados pela revista, desde que citada a fonte. São proibidas as reproduções para fins comerciais.

Toda correspondência para esta publicação deverá ser endereçada para:

SECRETARIA DO PLANEJAMENTO E GESTÃO – SEPLAG / DEPLAN

Revista **Estudos DEPLAN**

AV. Borges de Medeiros, 1501 / 9º andar – Porto Alegre, RS – CEP 90119-900

Fone: (51) 3288-1543 – FAX: (51) 3288-1546 Email: deplan@seplag.rs.gov.br

Homepage: www.seplag.rs.gov.br

A DINÂMICA REGIONAL GAÚCHA: EVOLUÇÃO E PERSPECTIVAS

Antonio Paulo Carginin*

A questão regional é um tema recorrente entre as preocupações com o desenvolvimento do Estado do Rio Grande do Sul. A localização periférica em relação ao restante do País e a existência de porções do território que não conseguiram acompanhar o ritmo imprimido pelo desenvolvimento do Estado certamente foram fatores determinantes para uma maior atenção ao assunto e para uma postura mais propositiva do poder público em relação às desigualdades regionais. Acima de tudo, o que tem se buscado é, através da formulação de políticas, encurtar a distância que separa as regiões mais ricas das mais pobres, contribuindo para um desenvolvimento territorial mais equilibrado.

Atingir esse objetivo não tem se mostrado uma tarefa fácil, uma vez que as desigualdades regionais são uma dimensão do desenvolvimento que, se regulado pelo mercado, promove a competitividade entre os territórios, sempre em condições mais favoráveis às áreas que conseguem se inserir na estratégia de expansão das empresas. Com isso, mesmo que as regiões menos desenvolvidas melhorem seus indicadores, a distância que as separa das mais dinâmicas tende a se manter ou a se aprofundar.

Essa situação não é diferente no Rio Grande do Sul onde, embora as áreas menos desenvolvidas tenham melhorado seus indicadores, seu crescimento ainda está longe de atingir os patamares dos territórios mais dinâmicos. Ao analisar as tendências macrorregionais para o desenvolvimento estadual na perspectiva da dinâmica demográfica e da expansão industrial, Bandeira (2010) afirma que o que houve, nas últimas décadas, foi apenas uma evolução do tradicional quadro de concentração no nordeste do Estado, que se alastrou pelos principais eixos de expansão. Por outro lado, as áreas que tradicionalmente enfrentavam problemas de esvaziamento demográfico e falta de dinâmica econômica, no sul, expandiram-se para o noroeste e norte, em um arco que acompanha as fronteiras do Rio Grande do Sul.

Em uma escala mais detalhada, o Estudo de Desenvolvimento Regional e Logística do RS (Rumos 2015)¹ indicou que, se nenhuma medida fosse tomada, no período de 2003 a 2015, havia uma tendência de aprofundamento da diferença dos índices de desigualdade de renda entre as regiões mais pobres e as mais ricas. O estudo demonstrava uma tendência de piora em quase todas as regiões em relação à média da distribuição de renda do Estado. Ademais, mesmo se fosse implementada uma pesada carteira de projetos então proposta, apenas no longo prazo se reverteria a tendência de aumento das desigualdades regionais.

Na mesma perspectiva, Alonso (2006), utilizando coeficiente de dispersão de renda para os municípios, demonstrou que, em um período de cerca de 70 anos, houve um aumento significativo da desigualdade de renda entre os municípios mais ricos e mais pobres do Rio Grande do Sul². Embora, em alguns momentos, ocorram movimentos que indiquem redução das desigualdades entre os municípios e regiões, em um longo prazo as desigualdades continuam aumentando.

Assim, com a perspectiva de aprofundamento e/ou manutenção do quadro das desigualdades regionais, a questão consiste em propor medidas para estimular as regiões menos desenvolvidas a melhorar seus indicadores de desenvolvimento e de renda em um ritmo mais próximo ao das regiões mais dinâmicas. O desafio é ainda maior, pois a questão regional é um tema cujas soluções são complexas e os resultados somente são alcançados com a persistência de políticas de longo prazo. Nesse sentido, simplificações como

* Geógrafo e Técnico-Científico (SEPLAG/RS)

¹ O *Estudo de Desenvolvimento Regional e Logística para o RS (Rumos 2015)* foi contratado pela Secretaria do Planejamento e Gestão (SEPLAG), tendo sido concluído no ano de 2006. O estudo resultou em uma avaliação detalhada sobre a realidade gaúcha e na proposição de estratégias, diretrizes e uma ampla carteira de projetos para o Estado e para as nove Regiões Funcionais de Planejamento.

² Alonso (2006) utilizou o coeficiente de Williamson – um indicador ponderado de variação que mede a dispersão dos níveis de renda – para mensurar a dispersão da renda *per capita* municipal relativamente à média estadual.

atribuir a única responsabilidade ao poder público, ou ao mercado, ou, por outro lado, acreditar que somente fatores exógenos ou endógenos podem levar uma região ao desenvolvimento, têm se demonstrado ineficazes. A reversão do quadro de desigualdade só será possível se for implementado um conjunto de ações em diferentes escalas, que permitam aos territórios o aproveitamento de oportunidades externas e internas que se colocam diante de suas potencialidades.

Mesmo considerando todos esses aspectos que cercam a questão regional, pode-se afirmar que, no Rio Grande do Sul, as ações têm evoluído, tanto em termos de análise, quanto das políticas para a minimização das desigualdades regionais. Em um primeiro momento, essas desigualdades foram tratadas do ponto de vista das grandes tendências espaciais de concentração da riqueza, e as políticas formuladas para seu enfrentamento foram propostas com igual abrangência. Com o decorrer dos anos, a abordagem se tornou mais complexa e partiu para o exame da problemática em escalas mais desagregadas. É a soma dessas ações que se acredita seja o modo mais eficaz para encontrar soluções para a questão regional gaúcha.

1 A evolução da análise regional no Rio Grande do Sul

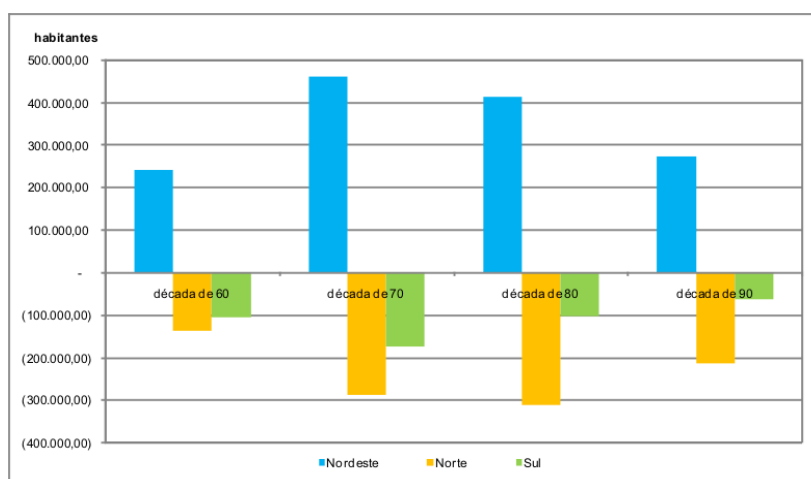
Embora este texto não tenha a pretensão de explorar os limites da evolução da análise regional no Rio Grande do Sul cabe, em primeira análise, resgatar como esse tema foi retomado a partir do final da década de 80. Entre vários fatores, a promoção do tema para uma posição de mais destaque na agenda política teve como argumento central a perda de participação econômica e populacional do sul em favor do norte e, principalmente, do nordeste do Estado³. De forma resumida, pode-se afirmar que, a partir desse momento, o Rio Grande do Sul passou a ser estudado através de três grandes recortes territoriais, conformados no seu processo de formação histórica, a saber:

- O sul, cuja economia crescera fundamentada na produção pecuária tradicional e, mais recentemente, na produção orizícola. Essas atividades se desenvolveram a partir de uma estrutura fundiária com a predominância de médias e grandes propriedades e uma rede urbana esparsa devido à presença de municípios com grandes áreas territoriais. A região apresentava uma trajetória econômica e de população descendente no total do Estado.
- O norte, baseado na produção agropecuária e agroindustrial, caracterizadas pela pequena e média propriedade com produção diversificada. Como consequência, sua rede urbana era mais pulverizada, e existia um grande número de municípios com boa parte da população ainda dedicada às atividades rurais.
- O nordeste, cujo eixo Porto Alegre-Caxias do Sul correspondia ao centro industrial e de serviços especializados do Estado. Na região, localizavam-se os setores mais dinâmicos da economia, mais da metade da população e da indústria gaúcha.

Em última instância, o saldo desses estudos demonstrava o quadro desfavorável que o sul do Estado enfrentara, tanto do ponto de vista da dinâmica econômica, quanto da demográfica. Essa análise também trazia à tona a necessidade de atenção para a região norte que, embora apresentasse uma estrutura produtiva diferenciada, se deparava com sérios problemas de perda de grandes contingentes populacionais, como fica evidente no gráfico a seguir. Por outro lado, o nordeste intensificava a concentração de riqueza e população, agravando uma situação de fragmentação territorial no Rio Grande do Sul.

³ O estudo, denominado *Crescimento econômico da região sul do RS: causas e perspectivas*, desenvolvido por pesquisadores da Fundação de Economia e Estatística (FEE), publicado em 1994, demonstrava a evolução da participação das três grandes macrorregiões no desenvolvimento do Estado.

Gráfico 1 - Estimativas de saldos migratórios entre as três macrorregiões do Estado, por década – 60 a 90



Fonte: Bandeira 2010

A reação das regiões que sofriam perdas para o nordeste do Estado precipitou, em meados da década de 90, a institucionalização do recorte institucional denominado Metade Sul, que foi objeto de vários estudos e de um amplo programa de reconversão produtiva⁴. Como consequência dessa articulação, o norte, que também sofria com a perda de população e apresentava baixos indicadores de desenvolvimento socioeconômico, articulou, em conjunto com municípios do oeste catarinense, o Programa de Desenvolvimento Sustentável dos Municípios da Bacia do Rio Uruguai. Uma consequência importante desses dois movimentos foi a posterior inscrição desses recortes no Programa das Regiões Diferenciadas do Ministério da Integração Nacional⁵.

A percepção da dinâmica territorial baseada unicamente nos movimentos macrorregionais perdurou até o início da década de 90, quando a questão regional passou a ser tratada considerando um número maior de variáveis. Um aspecto que merece destaque se refere à mudança da estratégia da ação do poder público em relação ao seu papel na política regional. Em busca de melhores resultados, a questão passou a ser estudada, e 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 se constitui em um exemplo formalizado dessa estratégia, agregando múltiplas escalas de ação de acordo com os problemas a serem enfrentados em cada território problema. No Rio Grande do Sul, essa forma de organizar as políticas regionais também foi adotada a partir da criação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs), em 1994. A essa ação seguiu-se a Política de Desenvolvimento Regional de 1998 – que também instituiu a Consulta Popular; a instituição do Grupo de Trabalho para as Regiões Menos Desenvolvidas, em 2000; e, mais recentemente, a criação das Regiões Funcionais de Planejamento e dos COREDEs, como escala complementar para o planejamento territorial⁶.

Em termos de análise, 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 contribuía para o melhor entendimento das diferenças regionais, ressaltando os pontos fortes e fragilidades de cada uma das regiões. São exemplos desses esforços o estudo denominado RS 2010, finalizado no ano de 1998; o Atlas

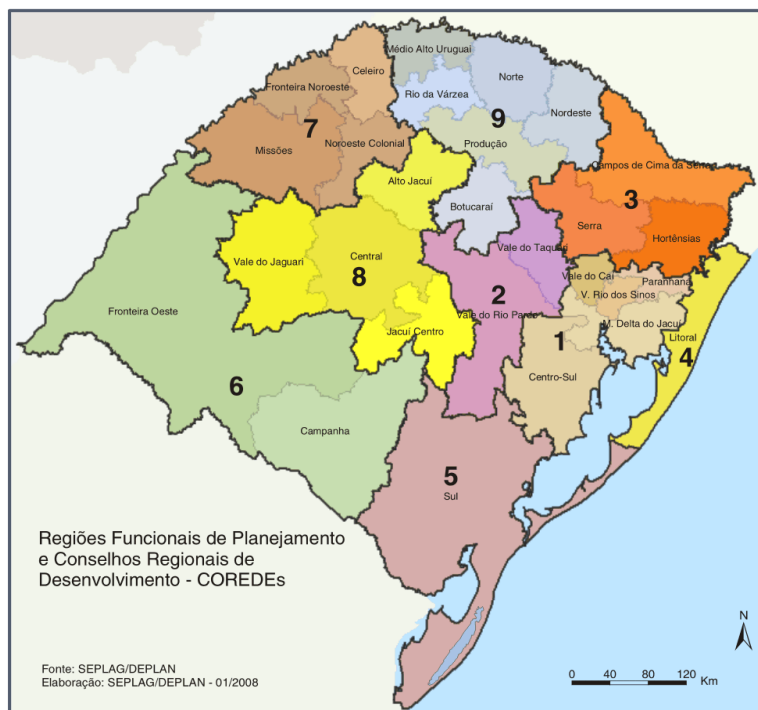
⁴ Em 1996, foi contratado um estudo com o objetivo de identificar novas possibilidades para o desenvolvimento da Metade Sul do Rio Grande do Sul e, em seguida, inaugurado o Programa de Reconversão Produtiva da Metade Sul do Estado do Rio Grande do Sul (RECONVERSUL).

⁵ O sul do Estado, atualmente, constitui a chamada Mesorregião da Metade Sul, e a Bacia do Rio Uruguai, a Mesorregião Grande Fronteira do MERCOSUL.

⁶ As Regiões Funcionais de Planejamento foram propostas pelo *Rumos 2015*, a partir do agrupamento de COREDEs como uma escala mais agregada que possibilita o tratamento de temas de interesse regional. 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.

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 Estudo de Desenvolvimento Regional e Logística para o RS (Rumos 2015).

Figura 1 - Regionalização das Regiões Funcionais de Planejamento e dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs)



O Rumos 2015 foi o último, e um dos mais completos estudos realizados sobre a dinâmica regional do Rio Grande do Sul, destacando-se por proporcionar uma nova avaliação acerca da realidade regional do Estado, fundamentada na evolução recente e no atual estágio das desigualdades regionais, e por disponibilizar uma ampla carteira de projetos para as nove Regiões Funcionais de Planejamento.

O resultado, a partir de múltiplas variáveis, foi a classificação dos COREDEs, de acordo com seu grau de desenvolvimento social, econômico e de potencialidades, em Dinâmicos, Estáveis, Emergentes, Em Transição e Em Dificuldades. Esse novo olhar sobre as desigualdades chamou a atenção para regiões que, até então, pouco estavam sendo consideradas nas iniciativas governamentais para o combate às desigualdades regionais no Estado; e a carteira de projetos possibilitou que demandas apresentadas nos diferentes fóruns fossem qualificadas, com o detalhamento de objetivos, metas e prévia identificação dos atores envolvidos.

2 Tendências espaciais e oportunidades para desenvolvimento regional gaúcho

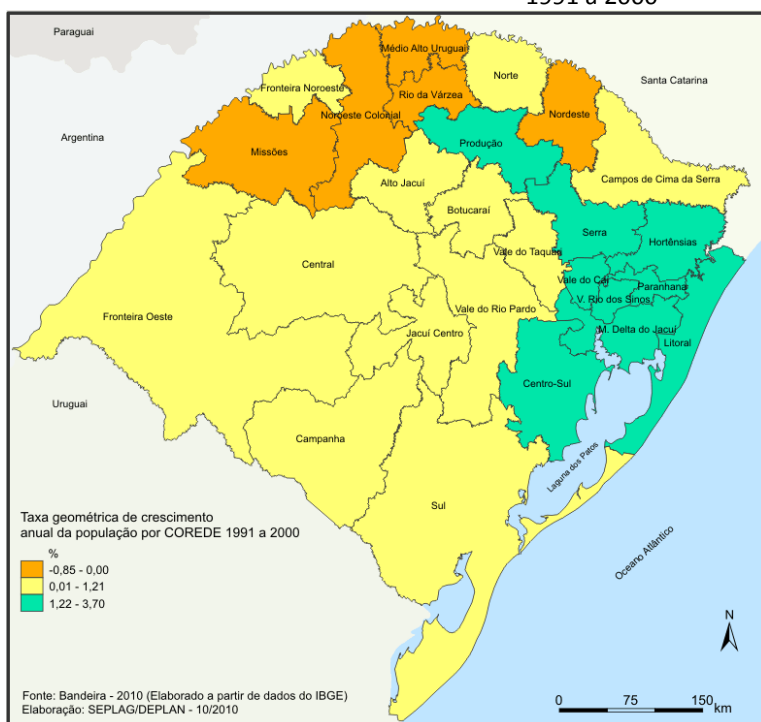
Em uma escala macrorregional, o Rio Grande do Sul tem apresentado, nas últimas décadas, tendências espaciais que apontam para tênues mudanças no tradicional padrão de oposição entre norte, sul e nordeste. Uma primeira tendência que pode ser observada, de acordo com Bandeira (2010), é o relativo processo de desconcentração concentrada das atividades econômicas, reflexo do complexo jogo das economias e deseconomias de aglomeração, que vem favorecendo as franjas dos principais eixos de desenvolvimento⁷. Esse processo tem suscitado um contínuo deslocamento das atividades e do emprego industrial de Porto Alegre na direção de Caixas do Sul e Lajeado, fortalecendo, no longo prazo, os centros urbanos periféricos da Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPPA) e cidades vizinhas como Erechim, Passo Fundo, Lajeado, Santa Cruz do Sul e a própria Caxias do Sul. Assim, mesmo que ainda persista a tendência de concentração da população e da produção econômica no

⁷ O conceito de desconcentração concentrada foi introduzido em estudos realizados no plano nacional por Azzoni (1986) e avançou através das análises como as de Campolina e Lemos (1989). No Rio Grande do Sul, em estudos realizados no início da década de 90, Alonso e Bandeira (1990) aplicaram o conceito ao analisarem a expansão industrial da Região Metropolitana de Porto Alegre.

Nordeste do Estado, houve um lento movimento de desconcentração, especialmente da indústria e do emprego industrial⁸.

Esse processo de descentralização das atividades econômicas é alimentado por um severo adensamento das economias de aglomeração na RMPA e adjacências, que tem gerado sérios problemas para a Região. O gargalo na infraestrutura de acesso à Região Metropolitana é um claro exemplo dessa problemática, cuja situação símbolo é o esgotamento da BR-116. Isso é agravado pelo fato de que enfrentar essas deseconomias de aglomeração, através de investimentos públicos que promovam substanciais melhoramentos, envolve longo prazo e custos onerosos (BANDEIRA, 2010).

Figura 2 - Taxa geométrica de crescimento anual da população por COREDE 1991 a 2000

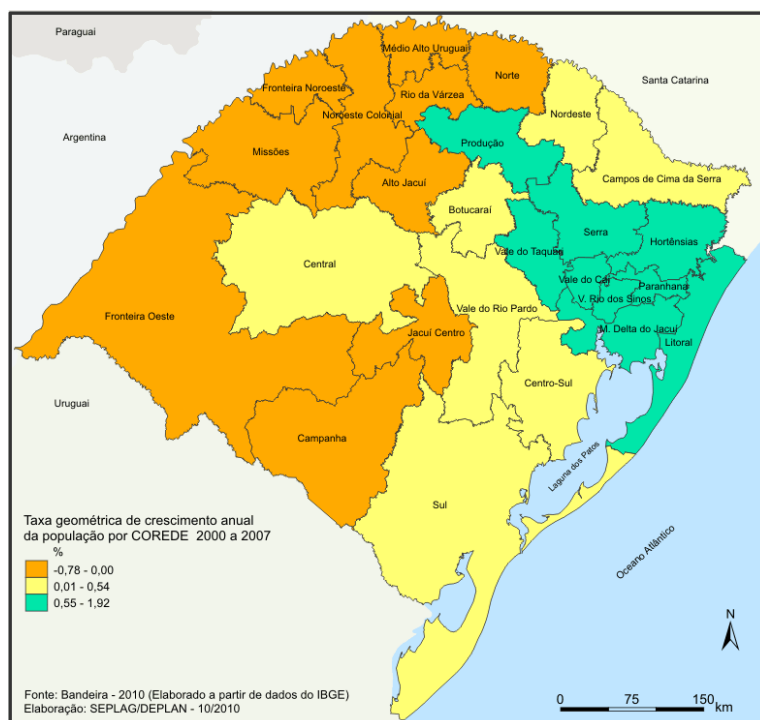


Outra tendência é uma visível mudança da dinâmica demográfica do Rio Grande do Sul, com relativo esvaziamento das regiões localizadas mais a oeste e noroeste do território rio-grandense, em favor dos territórios situados mais a leste do Estado.

A gradativa queda dos índices de natalidade associada aos movimentos migratórios tem acentuado a perda de população de regiões próximas às fronteiras, em favor dos polos urbanos mais dinâmicos. A Região Metropolitana de Porto Alegre, por sua vez, continua absorvendo grande parte do contingente populacional oriundo dessas regiões. O que se diferencia do processo ocorrido durante a década de 70, quando do auge da transição de uma sociedade rural para uma sociedade urbana, é que o fluxo migratório não mais se dirige, predominantemente, ao núcleo metropolitano, fixando-se nos municípios da franja metropolitana, que se beneficiam da desconcentração industrial.

⁸ Em seu artigo *Análise espacial da estrutura socioespacial da Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA) em 1991 e 2000*, publicado pela FEE no livro *Território, Economia e Sociedade*, no ano de 2009, o geógrafo Ivan G. P. Tartaruga também demonstra essa tendência.

Figura 3 - Taxa geométrica de crescimento anual da população por COREDE 2000 a 2007



As taxas geométricas do crescimento populacional, expressas nas figuras acima, dão a dimensão dessa situação nos últimos anos⁹. Se considerarmos o período que vai de 1990 a 2000, cinco dos 26 COREDES existentes à época apresentaram taxas negativas de crescimento, ou seja, além de não acompanharem o crescimento vegetativo perderam população para as demais regiões do Estado. Já no período que vai de 2000 a 2007, o número de regiões que teve reduzida sua população duplicou, expandindo-se para todo o arco de fronteira. Por outro lado, as regiões que cresceram acima da média do Estado continuaram as mesmas (9 regiões), apenas substituindo o COREDE Centro Sul pelo do Vale do Taquari.

Consideradas essas tendências macrorregionais, em uma análise mais desagregada, na escala sub-regional, é plausível obter um maior detalhamento sobre algumas possibilidades que se colocam para as diferentes regiões do Rio Grande do Sul. Utilizando o recorte das Regiões Funcionais de Planejamento, podem ser resgatadas potencialidades, restrições, oportunidades e ameaças, que se colocam para o desenvolvimento de cada uma das regiões do Estado¹⁰.

Nessa perspectiva, a Região Funcional 1, formada pelos COREDEs Metropolitano Delta do Jacuí, Vale do Rio dos Sinos, Vale do Caí, Centro Sul e Paranhana Encosta da Serra, caracteriza-se por concentrar municípios com características metropolitanas, com funções que extrapolam as fronteiras do Estado. A região concentra as principais funções de serviços especializados e da indústria; tem os mais fortes carregamentos em viagens; conta com as mais densas redes de transportes; mantém fortes correlações em empregos, rede urbana, infraestruturas de comunicações, universidades, centros de pesquisas e serviços de saúde; e, seus municípios apresentam tendências à ampliação de conurbações. No Vale do Rio dos Sinos, predominam os segmentos industriais petroquímico, calçados e de máquinas e tratores; no Vale do Caí, os de produtos de origem animal e calçados; no Metropolitano Delta do Jacuí, o de petroquímica; no Paranhana Encosta da Serra, o de calçados; e, no Centro Sul, o de siderúrgicos e sucatas.

A Região Funcional 1 apresenta relevante capacidade de inovação e desenvolvimento tecnológico, com grande presença de universidades e centros de pesquisa e de inovação tecnológica. Exerce forte polarização

⁹ Uma ressalva a ser feita é que são utilizados dados do Censo Demográfico, para o ano de 1991 e 2000, e da Contagem Populacional, para 2007, que apresentam diferenças metodológicas na coleta dos dados.

¹⁰ Essa análise foi apoiada nos estudos já existentes, como o *Rumos 2015* e o *Atlas Socioeconômico do RS*, e nos avanços proporcionados pelos *workshops* realizados pela Secretaria do Planejamento e Gestão (SEPLAG), no período de julho a setembro de 2010.

sobre as demais regiões em aspectos econômicos, demográficos e culturais e apresenta relevantes desigualdades internas, com concentração de habitações subnormais e grande recebimento de migrantes com baixa escolaridade. Além disso, a RMPA tem crescido de modo acentuado e desordenado, requerendo cuidados especiais aos efeitos que atingem as áreas ambientalmente sensíveis e aos resíduos resultantes da ocupação. Outro aspecto que merece destaque são os gargalos de infraestrutura, nos quais sobressaem os problemas de articulação da região com as regiões da Serra e Sul do Estado, cujos casos mais emblemáticos são a saturação da BR-116 e os problemas da Ponte do Guaíba, que liga a capital ao Sul do Estado.

A Região Funcional 2, formada pelos COREDEs Vale do Taquari e Vale do Rio Pardo, representa um espaço de transição entre a área do entorno de Porto Alegre e o interior. Apresenta, assim, uma relativa ambiguidade, pois ora se liga fortemente com a Metrópole – como no transbordamento industrial e em viagens de transportes –, ora polariza porções do entorno – nos empregos, universidades, centros de pesquisa e na rede urbana. Apesar das diferenças, os dois COREDEs que a compõem apresentam características comuns, especialmente no que tange a sua estrutura econômica. Na indústria destacam-se atividades de primazia do setor de base agrícola fundada em quatro produtos dominantes – fumo, milho, arroz e soja. O fumo é um cultivo difundido por toda a região e a grande dependência econômica desse produto causa preocupação quanto ao futuro da atividade perante as restrições mundiais ao tabaco.

Entre os fatores potenciais da Região Funcional 2 está a possibilidade de absorver os benefícios advindos da desconcentração concentrada das áreas metropolitanas, devido à proximidade e à acessibilidade, com menores custos da terra e da mão de obra, recursos humanos capacitados e boas infraestruturas. Os principais segmentos potenciais são os de materiais de transporte, derivados de petróleo (borrachas e plásticos), eletroeletrônicos, produtos alimentícios, fertilizantes, papel/gráfica, a cadeia florestal e a de laticínios. A perda de competitividade dos setores dominantes, com especial atenção ao fumo, aves e suínos, é um fator restritivo para o desenvolvimento da Região, que precisa diversificar sua produção, quase toda sustentada pelas pequenas unidades de produção.

A Região Funcional 3 é formada pelos COREDEs Serra, Hortênsias e Campos de Cima da Serra. Esses se constituem em áreas de transição metropolitana e têm no turismo um forte elo de interação, com fortes inter-relações nos empregos, acesso a universidades e centros de pesquisas, migrações e acesso à saúde. A região tem potencial médio e baixo para uso agrícola com fortes restrições ambientais. Possui polos de produção industrial consolidados, de prestação de serviços, de atividade primária, áreas de elevada e de baixa renda *per capita*.

A Região Funcional 3 apresenta uma base econômica diversificada, integrada e produtiva, com diversidade de mercados atendidos em função das atividades econômicas, tornando-a menos vulnerável a crises de setores. Na Região, existe uma forte integração entre os segmentos, como nos casos de produção e processamento de grãos, produção de leite e de carnes, aves, suínos, dentre outros. Essas condições proporcionaram a formação de *clusters* regionais altamente competitivos como o do segmento de móveis e do metal-mecânico. Apresenta, ainda, um dos setores turísticos mais estruturados do País, com grande quantidade de atrativos, e a complementaridade desse setor pode ser utilizada para integrar as regiões mais afastadas do eixo turístico de Canela e Gramado.

A Região Funcional 4 coincide territorialmente com o COREDE Litoral. Apresenta características peculiares quanto a tendências à conurbação litorânea, especialização na área turística e fragilidades ambientais. A rede urbana é hierarquizada, seus principais polos estão localizados junto ao litoral, com grande ocupação sazonal devido ao turismo de verão. A população visitante nos meses de verão é de mais de um milhão de pessoas, ou seja, o triplo da população permanente.

Apesar da sazonalidade, o turismo é o setor econômico que apresenta maior potencialidade na Região Funcional 4, podendo ser ampliado com maior integração do litoral às lagoas e à encosta da Mata Atlântica. Entretanto, deve-se ressaltar que a Região apresenta fragilidades ambientais, potencializadas pela ocupação desordenada, especialmente nas áreas urbanas litorâneas. Além do arroz, que já é competitivo, na porção mais ao sul, o setor primário tem condições de dinamização devido à proximidade da RMPA, vinculado à produção oriunda das pequenas unidades produtivas.

A Região Funcional 5, formada unicamente pelo COREDE Sul, se destaca pela estrutura urbana, com cerca de 60% dos seus moradores vivendo no chamado Aglomerado Urbano do Sul, que inclui os municípios de Pelotas, Rio Grande, Capão do Leão, São José do Norte e Arroio do Padre. Possui uma estrutura portuária que atende todo o Estado, um setor de serviços relevante e uma agropecuária tradicional na qual tem especial destaque a produção de arroz e a pecuária. A Região perdeu participação econômica e demográfica em relação ao restante do Estado ao longo do século XX devido, principalmente, à baixa dinâmica da sua agricultura e às dificuldades da indústria. O setor de Serviços tem absorvido os contingentes vindos desses setores, mas não se tem mostrado capaz, por si só, de revitalizar a economia local da forma necessária.

O Porto do Rio Grande possui potencial de atração devido às vantagens naturais e operacionais que lhe conferem posição competitiva e destacada. O recente desenvolvimento do polo naval tem agregado segmentos complementares com repercussão para a economia local. O setor de Serviços tem boa capacidade de expansão em atividades de apoio a exportações e serviços em geral.

A Região Funcional 6 é formada pelos COREDEs Campanha e Fronteira Oeste. Essa região possui menos de 7% da população gaúcha, sendo 85% na área urbana, caracterizando-se por apresentar grandes vazios demográficos, pontuados por uma estrutura urbana esparsa, sem cidades de maior porte e grande distância dos principais centros consumidores. Em virtude da predominância de grandes propriedades rurais, possui a mais baixa densidade demográfica do Estado – apenas 12 habitantes por km² – e a maior concentração fundiária, acompanhada de uma produção basicamente primária, centrada na pecuária extensiva e no arroz. A indústria é pouco relevante no âmbito estadual, e os únicos setores que se destacam são os relacionados ao processamento de produtos de origem vegetal e animal. A longa fronteira internacional da Região não chega a ser um ativo, uma vez que o norte do Uruguai é também uma região pobre, e seus setores tendem mais a competir com a estrutura produtiva local do que a complementá-la.

A atividade pecuária é relevante do ponto de vista das potencialidades da Região Funcional 6, porém apresenta baixa integração da cadeia, rebanho heterogêneo e baixa rastreabilidade. Entre as demais atividades, destaca-se a recente expansão da fruticultura, especialmente a vitivinicultura, que encontra condições naturais propícias e força de trabalho disponível. A silvicultura também se constitui em potencial para o desenvolvimento, embora ainda apresente pouca repercussão na economia local. A falta de densidade da cadeia produtiva e a fragilidade social, com indicadores sociais abaixo da média estadual, impõem que se estimule a diversificação de atividades para geração de emprego e renda.

A Região Funcional 7 reúne os COREDEs Missões, Celeiro, Fronteira Noroeste e Noroeste Colonial, os quais possuem homogeneidade na produção agrícola, voltada principalmente para a produção de grãos. A Região apresenta vários elementos comuns, tais como: a forte presença da cadeia de máquinas e equipamentos agrícolas gaúcha, que forma um eixo industrial interligando seus principais polos (Santo Ângelo, Santa Rosa, Horizontina, Ijuí e Panambi); boas potencialidades para uso agrícola; fortes interações de serviços e transportes; e, presença de bom número de cidades médias.

A Região apresenta boa potencialidade para uso agrícola e produção pecuária em produtos tradicionais como soja, milho e trigo, leite, aves e suínos, com possibilidades perante a expansão de novos setores como a cana-de-açúcar. O segmento de máquinas e equipamentos agrícolas é relevante e competitivo, com destaque para o eixo Horizontina, Santa Rosa, Santo Augusto, Ijuí e Panambi. A Região fica distante dos grandes mercados (RMPA, Porto do Rio Grande e restante do País), e a falta de integração da fronteira é um fator limitante para a economia local.

A Região Funcional 8, composta pelos COREDEs Central, Jacuí Centro e Alto Jacuí, apresenta homogeneidade em relação à produção agrícola e agroindustrial, apesar de diferenças internas em termos fundiários e culturais. As aptidões regionais estão relacionadas, direta ou indiretamente, com o setor agropecuário, com diversificação de produtos e boa competitividade, embora com pouca integração entre produção e processamento nas principais cadeias agropecuárias. Em termos sociais, os indicadores são um pouco inferiores às médias estaduais. Apresenta forte polarização de empregos, da rede urbana, de universidades e centros de pesquisas, de carregamentos e viagens de transportes, de migrações, de serviços de saúde, com grande centralidade em Santa Maria.

Possui base produtiva diversificada, porém, com baixa produtividade relativa e pouca densidade, especificamente no caso do arroz e da soja. Apresenta boa infraestrutura de transportes para escoamento de

produção, com integração de vários modais. Pela centralidade e funções que desempenha, a cidade de Santa Maria pode se constituir em um polo irradiador de desenvolvimento para toda a Região, na medida em que dispõe de uma forte estrutura de universidades, centros de pesquisa, capacitação e vocação para atividades relacionadas ao setor terciário.

A Região Funcional 9, situada na fronteira com o Estado de Santa Catarina, é formada por seis COREDES – Médio Alto Uruguai, Norte, Produção, Alto da Serra do Botucaraí, Nordeste e Rio da Várzea. A base produtiva da Região é bastante diversificada, mas fundamentada nas atividades produtivas agroindustriais. Na agricultura, predomina a lavoura empresarial de soja, milho e trigo, mas, de forma geral, a produção de todas as regiões é bastante diversificada, principalmente em função da presença de grande número de pequenas propriedades rurais. A indústria tem fortes ligações com a atividade rural, destacando-se o segmento de máquinas e equipamentos agrícolas e as cadeias produtivas de aves, suínos e leite.

A análise dos pontos fortes e fracos da Região Funcional 9 enfatizou a competitividade das cadeias de aves, suínos, leite, do segmento de máquinas e equipamentos agrícolas. A configuração da sua estrutura rodoviária, com uma estrutura radial a partir de Passo Fundo, e a fraca integração intrarregional no sentido leste-oeste podem ser consideradas como desvantagens competitivas para a Região, com desvio potencial de atividades econômicas para os polos catarinenses. Também merecem especial atenção as atividades desenvolvidas nas pequenas unidades rurais, que ainda concentram número significativo de população.

3 Oportunidades para o desenvolvimento do Estado

A análise da situação econômica do Rio Grande do Sul, focada nas razões para a perda de participação do Produto Interno Bruto (PIB) em relação ao PIB brasileiro, e nas tendências espaciais do desenvolvimento regional para o Estado e para as nove Regiões Funcionais, possibilitou destacar alguns temas sensíveis para o futuro do Rio Grande do Sul, dentre os quais:

- A expansão do setor de serviços e seus novos segmentos potenciais;
- As possibilidades do setor exportador gaúcho no horizonte de médio e longo prazo;
- As especificidades do setor financeiro como elemento para o desenvolvimento do Estado;
- O Porto do Rio Grande como um ativo para o desenvolvimento estadual e escoamento da produção;
- As novas possibilidades da matriz energética – a bioenergia e as fontes alternativas de energia;
- As perspectivas para a pecuária;
- A irrigação e seus impactos na agricultura.

Embora se trate de uma pequena parcela das potencialidades existentes nas Regiões, o aprofundamento do debate sobre esses segmentos poderá representar uma possibilidade de transformação nas mesmas, constituindo-se em alternativa para o desenvolvimento estadual. Da mesma forma, outras oportunidades e ameaças aqui discutidas podem ser incorporadas ao planejamento governamental, para que, na medida do possível, sejam inseridas na agenda de desenvolvimento do Estado.

REFERÊNCIAS

ALONSO, José Antonio Fialho. Perspectivas para o Desenvolvimento Regional no Rio Grande do Sul. In: *WORKSHOPS SETORIAIS*, Porto Alegre, Secretaria do Planejamento e Gestão, agosto de 2010.

_____. 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.

ALONSO, J. A. F. e BANDEIRA, P. S. Crescimento Inter-Regional no Rio Grande do Sul, nos Anos 80. In: *A Economia Gaúcha nos Anos 80*. Porto Alegre, FEE, tomo 1, p. 67-130. 1990.

ALONSO, José Antonio Fialho, BENETTI, Maria e BANDEIRA, Pedro Silveira. *Crescimento Econômico da Região Sul do RS: causas e perspectivas*. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 1994.

AZZONI, Carlos Roberto. Indústria e Reversão da Polarização no Brasil. *Ensaio Econômico*, São Paulo, USP, n.

58, 1986.

BANDEIRA, Pedro Silveira. Perspectivas para o Desenvolvimento Regional no Rio Grande do Sul. In: *WORKSHOPS SETORIAIS*. Porto Alegre, Secretaria do Planejamento e Gestão, agosto de 2010.

_____. Território e planejamento: a experiência europeia e a busca de caminhos para o Brasil. In: DINIZ, Clélio Campolina (Org.) **Políticas de Desenvolvimento Regional: desafios e perspectivas à luz das experiências da União Europeia e do Brasil**. Brasília: Editora da Universidade, 2007. P. 191-217.

CROCCO, Marco e DINIZ, Clélio Campolina. Introdução – Bases teóricas e instrumentais da economia regional e urbana e sua aplicabilidade ao Brasil: uma breve reflexão. In: **Economia Regional e Urbana: contribuições teóricas recentes**. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2006. P. 9-31.

DINIZ, C.C. e LEMOS, M. B. Dinâmica Regional e suas Perspectivas no Brasil. In: **Para a Década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas**. Brasília, IPEA-IPLAN, v. 3, 1989.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Região de Influência das Cidades 2007**. Rio de Janeiro: IBGE/Diretoria de Geociências, 2008. P. 201.

LAHORGUE, Maria Alice. Perspectivas para o Desenvolvimento Regional no Rio Grande do Sul. In: *WORKSHOPS SETORIAIS*, Porto Alegre, Secretaria do Planejamento e Gestão, agosto de 2010.

_____. Política de C&T e participação: o caso dos conselhos regionais de desenvolvimento no sul. In: **IV Seminário Internacional sobre Desenvolvimento Regional. Santa Cruz do Sul**, UNISC, 2008. P. 1.

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, v. 1, 2 3, 4, 5 e Relatório Síntese, 2006.