



DESAFIOS PARA O PLANEJAMENTO E O DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL NO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

CHALLENGES FOR TERRITORIAL PLANNING AND DEVELOPMENT IN THE RIO GRANDE DO SUL STATE

Antonio Paulo Cargnin

Secretaria do Planejamento, Mobilidade e Desenvolvimento Regional – SEPLAN/RS
Universidade Federal de Rio Grande do Sul/UFRGS

apcargnin@gmail.com

RESUMO

Este artigo tem como objetivo analisar, a partir das principais dinâmicas territoriais vigentes no Estado do Rio Grande do Sul, as alternativas para o desenvolvimento regional e os desafios para o planejamento territorial. Com base na análise das características socioeconômicas dos 28 Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs) e de suas potencialidades e restrições, são apresentados, por Região Funcional de Planejamento (RF), iniciativas promissoras e pontos que merecem atenção para o desenvolvimento de cada uma das regiões funcionais. Por fim, são delineados temas, considerados fundamentais para o planejamento territorial e para o desenvolvimento regional do Estado e são tecidas considerações finais.

Palavras-chave: Planejamento territorial; Desenvolvimento regional; Políticas públicas; Rio Grande do Sul

ABSTRACT

This article aims at analyzing, based on the main territorial dynamics existing in Rio Grande do Sul State, alternatives for regional development and challenges for territorial planning. With basis on socioeconomic characteristics of the 28 Regional Councils of Development, as well as their strengths and limitations, promising initiatives and points that deserve attention for the development of each region are presented by Functional Regions of Planning. Finally, topics considered essential for territorial planning and regional development of the State are outlined and final considerations are presented.

Keywords: Territorial planning; Regional development; Public policies; Rio Grande do Sul State.

1 – Introdução

O atual momento de reestruturação da economia mundial, ainda resultado de um profundo processo de crise iniciado em 2006, tem se refletido de forma intensa na economia brasileira e nas unidades da federação. Se associarmos a esses fatores elementos da atual crise política que atinge o País, temos um quadro que agrava ainda mais a já complexa situação econômica e financeira do Estado do Rio Grande do Sul.

São recorrentes os argumentos, na imprensa e no meio político, de que o Estado vem perdendo espaço em desenvolvimento socioeconômico. Também se repetem os estudos e análises que retratam as dificuldades enfrentadas pelas contas públicas gaúchas. Questões como a dívida pública, precatórios, equilíbrio entre poderes, previdência, e até mesmo o pagamento de salários, têm ocupado grande parte da agenda prioritária do Estado, e outras unidades da federação têm apresentado problemas semelhantes.

Os bons indicadores sociais, conseguidos nos últimos trinta anos, são resultado de uma estrutura de serviços que se constituiu precocemente em relação ao restante do País e, atualmente, está defasada. Como resultado, os avanços nesses indicadores têm sido limitados, quando comparados com os dos demais estados, como pode ser observado em estudo desenvolvido pelo Conselho Nacional de Secretários de Planejamento (CONSEPLAN, 2015).

A isso, agrega-se o fato de que o Estado apresenta uma estrutura etária diferenciada da dos demais estados brasileiros, tendo vivenciado com alguma premência a transição demográfica. Por isso, apresenta uma população bem mais envelhecida do que a do restante do Brasil e também um número cada vez menor de habitantes nas faixas etárias mais baixas (CARGNIN *et al*, 2014).

Entretanto, embora o momento seja de grandes dificuldades, é nessas situações que se apresentam as oportunidades para repensar o futuro. Tempos de dificuldades podem representar oportunidades de inovação e de mudanças nas análises, nos conceitos e na ação política, especialmente no que tange à questão regional.

Mesmo que a persistência e o agravamento das desigualdades regionais possam ser considerados como uma dimensão do modelo de desenvolvimento, isso não é desejável e nem mesmo aceitável, especialmente do ponto de vista do Estado, que tem a preocupação

com a totalidade do território. Compreender essas diferenças é o primeiro passo para o seu enfrentamento.

Este artigo pretende, a partir das principais dinâmicas territoriais vigentes no Rio Grande do Sul, apresentar possibilidades para o desenvolvimento regional e propor temas para o planejamento territorial do Estado. Com base na análise das principais dinâmicas territoriais em curso no Estado e das características socioeconômicas dos 28 Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs), são apresentadas, por Região Funcional de Planejamento (RF), iniciativas promissoras e pontos que merecem atenção para o desenvolvimento de cada uma das regiões. Para tanto, foram utilizados os **Perfis Socioeconômicos** dos 28 Conselhos Regionais de Desenvolvimento (BERTÊ, et al, 2016).

Os COREDEs foram criados pelo Governo do Estado do RS por meio da Lei nº 10.283, de 17 de outubro de 1994. Constituem-se em um fórum permanente e autônomo de discussão e decisão a respeito de políticas e ações que visam ao desenvolvimento regional. Atualmente, o Estado conta com 28 COREDEs. As RFs constituem-se em uma escala mais agregada definida pelo **Estudo de Desenvolvimento Regional e Logística – Rumos 2015**, no ano de 2006.

Com base nesses elementos, são propostos alguns temas, considerados fundamentais para o planejamento territorial do Estado do Rio Grande do Sul, no âmbito das políticas territoriais.

2 – A evolução na percepção das desigualdades regionais

O modelo de desenvolvimento econômico constituído com base na expansão industrial gerou desequilíbrios de diferentes ordens em todos os países. Essas disparidades se manifestam, tanto do ponto de vista da desigualdade regional quanto do ponto de vista do uso do território e geram problemas socioambientais e deseconomias de aglomeração que, junto com outros fatores, ocasionam a perda da qualidade de vida (ORY, 2008, p. 18).

Assim, o equilíbrio territorial é uma questão recorrente para os que se preocupam com os efeitos da concentração e da economia no território. Isso porque as regiões não conseguem se inserir de forma equilibrada no processo de desenvolvimento. Muitos são os fatores que interferem nessa localização, que vão desde o acesso aos recursos naturais,

aos mercados, à logística e tantos outros que foram amplamente estudados pela geografia e economia regional.

As formas de abordagem dessas temáticas têm variado desde que se estruturou a chamada "ciência regional", no início da década de 50. Em grandes linhas, pode-se dizer que essas abordagens vincularam-se, inicialmente, às teorias clássicas de localização, passando pelo estudo dos efeitos do desenvolvimento desigual e pelas teorias com ênfase em fatores de aglomeração (BENKO, 1999; CAVALCANTE, 2008).

A mais recente visão hegemônica, que perdura até os dias atuais, é a conhecida como a das "regiões ganhadoras". Essa forma de pensar busca conectar os territórios aos fluxos globais de capital. Dá grande ênfase à questão das externalidades, aos esforços de compreensão dos impactos dos processos de inovação tecnológica e aprendizado no desenvolvimento regional e às relações não comerciais estabelecidas no âmbito das aglomerações, levando em conta aspectos de organização industrial e custos de transação (BENKO e LIPIETZ, 1992; AMIN, FERNANDEZ E VIGIL, 2008; CARGNIN, 2014).

Em qualquer perspectiva, a preocupação com o planejamento territorial é uma tarefa essencial do Estado e, de acordo com Galeana e Viluesa (2010, p. 21), pode ser concebida como a vontade expressada pelo poder público *"[...] de introducir un componente de racionalidade em la disposición de los elementos que conforman el orden territorial, guiando el sentido de las transformaciones que todo o territorio debe inevitablemente experimentar."* Tanto o Estado quanto as regiões não podem prescindir da permanente busca de alternativas e possibilidades para o desenvolvimento regional, além de antecipar possíveis entraves e ameaças. Na prática, é de um conjunto de ações integradas do Estado e das regiões que podem ser criadas as condições para que se evitem "fraturas" significativas no território, como áreas esvaziadas ou excessivamente povoadas, resultando em problemas como desenconomias de aglomeração, efeitos danosos ao meio ambiente e uma gama de problemas sociais.

Convém assinalar que, no caso brasileiro, o processo de ocupação, os obstáculos naturais e as infraestruturas que foram sendo montadas em nossa história levaram a uma concentração litorânea, tendo o sudeste do País como centro econômico e concentrador da economia, população e poder político. As demais regiões do Brasil se inseriram de forma marginal, de acordo com os ciclos da economia e, desde então, muitos, na academia

e nos governos, passaram a se preocupar com a chamada "questão regional", cujo nordeste brasileiro é o caso mais emblemático (FURTADO, 2005).

No Rio Grande do Sul, a preocupação com essa temática também tem ocupado a agenda acadêmica e governamental. A preocupação com as desigualdades regionais surge na década de 70, quando estudos econômicos e demográficos, realizados por empresa consultora, que atuava junto à Fundação de Economia e Estatística (FEE), já apontavam o declínio dos municípios do sul do Estado. Uma síntese desses estudos foi publicada, de forma original, em matéria do jornal **Zero Hora**, na edição de 23/07/1989. A partir de dados da evolução da renda municipal, a reportagem esboçava um eixo que dividia o Estado em “dois Rio Grandes” (CARGNIN, 2014).

Entretanto, do ponto de vista das análises, a percepção de crise da pecuária, atividade central da chamada Metade Sul, e suas consequências, é bem anterior, como pode ser verificado no artigo publicado por Limeira Tejo no ano de 1941 (TEJO, 1982).

Esse tema começa a ocupar a agenda política e governamental de forma mais efetiva na segunda metade da década de 80, quando se conformou um movimento em favor da criação de uma nova unidade da federação junto ao extremo sul do Brasil: o “Estado do Pampa” ou do “Piratini”. A reação dos governantes a esse movimento acabou por cunhar a expressão Metade Sul, que perdura até hoje. Essa percepção do norte desenvolvido e do sul atrasado sofreu alguns ajustes a partir de estudos realizados, originando uma terceira região, o nordeste do Estado – onde se localiza o eixo Porto Alegre-Caxias do Sul.

A partir de 1991, a estruturação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento introduziu novos elementos para a percepção das desigualdades regionais. Esse novo recorte territorial, que se organiza pela aproximação das universidades e prefeituras, estimulou o desenvolvimento de análises mais minuciosas sobre o Estado. O **Atlas Socioeconômico do RS** (RIO GRANDE DO SUL/SCP, 1998), o **Estudo de Desenvolvimento Regional e Logística do RS – Rumos 2015** (RIO GRANDE DO SUL/SCP, 2006), os 28 planos estratégicos elaborados pelos COREDEs no ano de 2010, bem como inúmeros estudos realizados na academia são exemplos desse avanço nas análises.

O mais recente desses estudos é o **RS 2030 – Agenda de Desenvolvimento Territorial**, levado adiante pela SEPLAN e pela FEE, e concluído em 2014. Esse estudo mostra algumas dinâmicas territoriais em curso no Estado do Rio Grande do Sul, especialmente

vinculadas às dinâmicas demográficas e à expansão das atividades econômicas (RIO GRANDE DO SUL/SEPLAN/FEE, 2014).

3 – Principais Dinâmicas Territoriais no Rio Grande do Sul

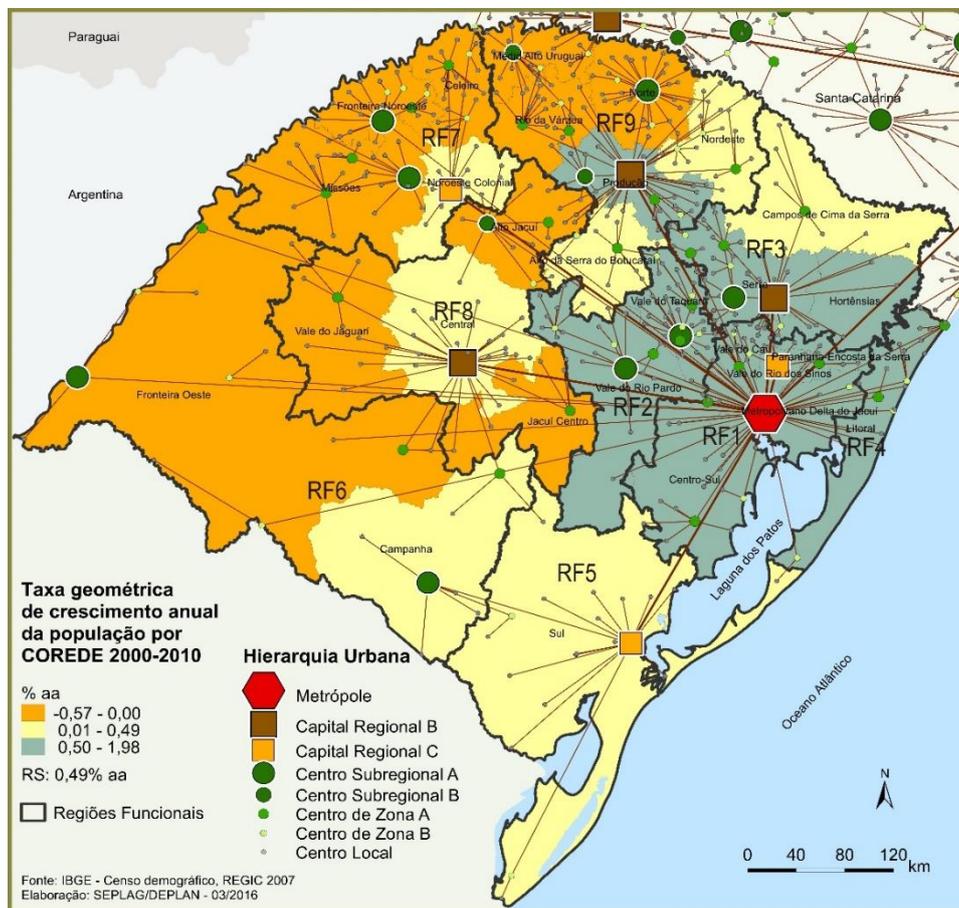
A partir desse agregado de produção acadêmica e governamental, foi amplamente generalizada a percepção de que as dinâmicas regionais são muito mais complexas do que a simples oposição entre o norte e o sul. Assim, se observarmos a distribuição territorial da produção econômica, do emprego e da população, a concentração das atividades econômicas no território fica bastante evidente (CARGNIN *et al*, 2014).

Se considerarmos a divisão regional dos COREDEs, a partir da Fundação de Economia e Estatística – FEE, para o ano de 2013, três regiões concentram 51,6% da produção econômica (PIB), a saber: Metropolitano Delta do Jacuí, Vale do Rio dos Sinos e Serra. Em uma escala mais desagregada, observa-se que alguns municípios nessas regiões têm grande contributo nesse total, tais como a capital Porto Alegre (17,8%), Canoas (5,4%), Triunfo (2,2%), São Leopoldo (1,6%), Novo Hamburgo (2,1%) e Caxias do Sul (6%).

Da mesma forma, a população é também concentrada no território. Conforme dados do Censo Demográfico de 2010, elaborado pelo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, as regiões Metropolitano Delta do Jacuí (22,6%), Vale do Rio dos Sinos (12,1%) e Serra (8,1%), juntas, concentram 42,8% da população Estado. Em termos de municípios, o destaque é Porto Alegre com 13% e, se agruparmos os municípios que pertencem à Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA), chegamos a 37,7%.

Essa concentração se reflete em uma rede urbana hierarquizada a partir da RMPA e da Região Metropolitana da Serra Gaúcha, conformando o chamado eixo Porto Alegre-Caxias do Sul, conforme pode ser observado na Figura 1. Não se pode desconsiderar, entretanto, que o Rio Grande do Sul possui uma rede urbana bem articulada, centros urbanos tradicionais como Santa Maria, Passo Fundo, e Pelotas e Rio Grande. A estes agrega-se uma importante e bem distribuída rede de cidades médias, que possui diferentes especializações no território.

Figura 1 - Taxa geométrica de crescimento anual da população 2000-2010, por COREDE e Rede de Cidades 2007



Fonte: IBGE – Censos Demográficos 2000 e 2010, REGIC 2007

Alguns exemplos são Santo Ângelo, Santa Rosa, Ijuí, Frederico Westphalen, Palmeira das Missões, Horizontina, Panambi, Erechim, Carazinho e Cruz Alta – todos ao norte do Estado; e Bagé, Santana do Livramento, Uruguaina, Alegrete, São Gabriel e São Borja – ao sul e oeste. Em alguns casos essas cidades constituem aglomerações ou são marcadas por alguma especialização. É o que ocorre com as cidades que compõem o chamado "eixo turístico" da Serra Gaúcha, com destaque para Gramado, Canela e Nova Petrópolis. Também é o caso das cidades gêmeas, que acompanham as divisas com o Uruguai e Argentina. Pode ser destacada ainda a aglomeração litorânea, com destaque para Torres, Capão da Canoa, Osório e Tramandaí, vinculadas ao turismo de verão.

Contudo, mesmo que em um contexto macrorregional a tendência de concentração permaneça, os dados têm demonstrado uma tênue desconcentração da atividade

econômica e do emprego no eixo Porto Alegre-Caxias do Sul, expandindo-se na direção de Lajeado e Passo Fundo. Também se observa um extravasamento das atividades para o sul, na direção de Guaíba e Charqueadas. Essa tendência foi demonstrada em Cargnin *et al* (2014), no documento **Dinâmicas Territoriais Recentes no Estado do RS**, que integra o estudo denominado **RS 2030 – Agenda de Desenvolvimento Territorial (RIO GRANDE DO SUL/SEPLAN, 2014)**.

Mas do ponto de vista demográfico, alguns aspectos chamam muito a atenção. O primeiro é o acentuado número de regiões e municípios que vêm apresentando taxa de crescimento populacional negativa e, por consequência, perdendo população. Esse quadro é dramático, e conforma um arco que segue nossa fronteira com o Uruguai e Argentina e, também, os limites com Santa Catarina. Em contrapartida, todo o nordeste do Estado vem apresentando crescimento demográfico superior à média estadual, ou seja, tem recebido migrações das demais regiões.

Isso porque o Rio Grande do Sul vivenciou antecipadamente, considerando os demais estados brasileiros, a chamada transição demográfica, tendo diminuído sua fecundidade e, por consequência, sua taxa anual de crescimento. Esta era 1,55% na década de 70, tendo caído para 0,49% na década de 10; enquanto que, no País, as taxas oscilaram entre 2,48% e 1,17%, respectivamente, conforme dados do IBGE.

Isso se reflete em nosso perfil demográfico, demonstrado pelas pirâmides etárias. Temos uma população cada vez mais envelhecida, a população das faixas etárias mais jovens vem diminuindo e, atualmente, vivenciamos o chamado bônus demográfico, quando temos o maior contingente populacional em idade ativa. Além disso, as projeções indicam que, em 2023, atingiremos nosso tamanho máximo populacional e, a partir de então, tenderemos a diminuir nossa população total.

Assim, do ponto de vista das grandes dinâmicas territoriais, destacam-se o esvaziamento demográfico do arco de fronteira; a concentração da população no eixo Porto Alegre-Caxias do Sul; a tênue expansão das atividades econômicas na direção de Triunfo – ao sul, e de Lajeado e Passo Fundo – a noroeste; bem como a possibilidade de estruturação de um novo núcleo fomentado pela instalação do polo naval em Rio Grande, ainda muito incipiente e suscetível à crise econômica e política que vivenciamos (CARGNIN *et al* 2014, p. 19).

4 – Características socioeconômicas das regiões gaúchas

Na busca de um maior aprofundamento das dinâmicas territoriais, foi desenvolvido pelo Estado do Rio Grande do Sul, por meio da Secretaria do Planejamento, Mobilidade e Desenvolvimento Regional (SEPLAN) um aprofundado estudo atendendo a um duplo objetivo: qualificar as análises regionais e intrarregionais; e reunir as potencialidades e pontos de atenção levantados pelos estudos realizados nas últimas décadas. Tendo a regionalização dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento como base, foram elaborados 28 perfis, publicados na edição nº 26 do **Boletim Geográfico do RS**.

Com base nesse estudo, pode-se construir um quadro de especialização e potencialidades para as diferentes regiões. Para fins de problematização, este retrato é apresentado a seguir por Região Funcional de Planejamento.

A Região Funcional 1, formada pelos COREDEs Metropolitano Delta do Jacuí, Paranhana Encosta da Serra, Centro Sul, Vale do Caí e Vale do Rio dos Sinos, concentra 70 municípios, dos quais 31 pertencem à RMPA. Responde por 41% da população estadual e por 45% do PIB.

Na Região está a capital do Estado, Porto Alegre, e os polos industriais e de serviços mais dinâmicos. Os COREDEs constituintes apresentam diferenças importantes, especialmente o Centro-Sul, que ainda possui muitos municípios vinculados à agricultura. Seus municípios também possuem fortes interações, características metropolitanas, tendências à ampliação de conurbações e mantêm fortes correlações entre si com referência a empregos, rede urbana, infraestruturas de comunicações, frequência a universidades e centros de pesquisas, além de serviços de saúde. A concentração de atividades econômicas e população faz com que convirja para essa Região a infraestrutura rodoviária do Estado, e o intenso fluxo gera transtornos frequentes ao transporte de cargas e passageiros.

O fortalecimento dessa Região como polo de inovação tecnológica é uma das suas principais potencialidades, pois apresenta importantes empresas na área de fronteira da inovação tecnológica. A base é o importante ativo em Instituições de Ensino Superior, escolas técnicas e centros tecnológicos, incubadoras, parques tecnológicos e estruturas com interface nas universidades. Outra importante possibilidade é a ampliação da competitividade dos setores consolidados, em segmentos industriais como o

petroquímico, o metal-mecânico e o de produtos de origem animal; e, a manutenção das atividades rurais, presentes principalmente nos COREDEs Centro-Sul e no Vale do Caí.

Entre os pontos que merecem atenção para a RF 1 está a atenção aos efeitos do adensamento populacional, devido ao grande impacto ambiental como falta de saneamento, habitação, mobilidade urbana e demanda por atendimento a serviços mais especializados. O planejamento e gerenciamento metropolitano são fundamentais para o desenvolvimento dessa Região, que necessitará cada vez mais de iniciativas para o ordenamento territorial.

A Região Funcional 2 compreende os COREDEs Vale do Rio Pardo e Vale do Taquari e responde por 7% da população gaúcha, sendo que 3,9% desse total estão localizados no Vale do Rio Pardo, e 3,1%, no Vale do Taquari. O PIB da Região corresponde a 7,2% do estadual – 3,8% no Vale do Rio Pardo e 3,4% no Vale do Taquari.

O setor produtivo se destaca pelas atividades de base agrícola, fundadas em quatro produtos dominantes – fumo, milho, arroz e soja; além da agroindústria diversificada, com destaque para aves e suínos. A localização da Região próxima à RMPA, grande mercado consumidor, representa um potencial para a dinamização de sua base econômica industrial e agroindustrial.

Uma das iniciativas promissoras para a RF 2 é o potencial para o suprimento agroindustrial da RMPA que, somado à boa infraestrutura econômica e social, proporciona boas chances às agroindústrias instaladas na Região, principalmente dos produtos de origem animal – aves e suínos, laticínios; e demais produtos alimentícios – óleos comestíveis e produtos hortifrutíferos. A proximidade da RMPA também possibilita a diversificação da produção industrial, com potencial para absorver segmentos como material de transportes, eletroeletrônicos, alimentos e laticínios, químicos, metalúrgicos, fertilizantes, calçados e couros, originários da Região Metropolitana.

Outra alternativa promissora advém do fortalecimento da identidade regional vinculada à agricultura familiar, com base cultural étnica diversificada, patrimônio arquitetônico, gastronômico e cultural. Essas características, associadas aos recursos naturais, permitem a criação de atividades regionais voltadas a nichos de mercado em turismo regional, alimentos diferenciados e pedras preciosas, articulados com a base agropecuária.

Entre os pontos que merecem atenção para o futuro do Vale do Rio Pardo e Vale do Taquari estão a dependência econômica das atividades ligadas à cultura do fumo e os despejos domésticos e agroindustriais, respectivamente. O primeiro devido ao provável esgotamento da atividade, já cerceada pela legislação, e o segundo, com graves consequências ambientais.

A Região Funcional 3 concentra 10% da população gaúcha, pouco mais de um milhão de habitantes, mais de 8% somente no COREDE Serra. Responde ainda por 12,6% do PIB estadual – 11% na Serra, que também apresenta o maior PIB *per capita* do Estado.

A Região possui diversos arranjos produtivos consolidados, alguns deles apontados como potenciais, como o metal-mecânico/automotivo, de móveis e madeira, fruticultura (uva/vinho/maçã) e aves e suínos. Entre as diversas atividades primárias promissoras da RF 3 podem ser destacadas a de frutas de clima temperado, hortigranjeiros, silvicultura, aves e suínos, carnes especiais, vinhos e sucos e alimentos processados.

O turismo é um segmento consolidado na Região, principalmente em municípios como Bento Gonçalves, Canela, Gramado e Nova Petrópolis. Entretanto, ainda apresenta grandes possibilidades de expansão, principalmente nas regiões dos Campos de Cima da Serra e Hortênsias. Entre os segmentos promissores estão o turismo de lazer, o ecoturismo, turismo de aventura, turismo de negócios/eventos/compras e o turismo cultural e histórico. Essas atividades, se integradas às já consolidadas, podem viabilizar um maior tempo de permanência de turistas na RF 3.

Como resultado da ocupação e considerando as características ambientais e geomorfológicas, merecem atenção os efeitos das atividades no frágil ambiente da Região, os problemas de saneamento e a crescente demanda por habitação. Também merece destaque a preocupação com a excessiva atração de migrantes, que buscam oportunidades nessa que é uma das regiões mais dinâmicas do Estado. O acompanhamento desse processo é fundamental para que as pessoas sejam efetivamente integradas à Região.

A Região Funcional 4 corresponde ao COREDE Litoral. Com uma população de 254 mil habitantes – 2,8% da população estadual, concentra 1,7% do PIB – R\$ 4,7 bilhões. Sua economia apresenta grande participação dos serviços e da construção civil, em grande medida estimulados pelo turismo de verão.

A Região tem atraído significativos contingentes populacionais, apresentando as mais elevadas taxas de crescimento populacional do Estado. Parte dessa população tende a buscar a RF 4 como residência – a maioria aposentados. Entretanto, grande parte dessa população vai em busca de oferta de trabalho, que é temporário e de baixa remuneração, sendo visível a proliferação de habitações irregulares na Região.

A tradicional atividade turística ainda se constitui em um dos segmentos mais promissores da RF 4. O desafio é expandir de forma sustentável a atividade, buscando a integração do litoral com a região lagunar e a encosta da Mata Atlântica. No que tange às atividades agropecuárias e agroindustriais, um dos pontos mais significativos é como dar sustentabilidade às atividades tradicionais como o arroz e a fruticultura, e às promissoras como a indústria moveleira e a têxtil. Outra possibilidade está na promoção e estruturação de segmentos com maior conteúdo de tecnologia limpa, visando dar uma maior densidade para a estrutura econômica da Região, aos moldes dos parques eólicos. Um fator favorável é a existência, na RF 4, de diversos *campi* universitários e de escolas tecnológicas.

A Região Funcional 5 é formada pelo COREDE Sul e apresenta uma população de 843.206 habitantes, que corresponde a 7,8% da população estadual. Participa com 7% do PIB estadual, sendo 67,7% no setor de serviços, 22,4% na indústria e 9,9% na agropecuária. Os municípios de Pelotas e Rio Grande concentram mais de 75% da produção regional. Na Indústria de Transformação do COREDE, a Fabricação de Produtos Alimentícios apresenta 35,3%, com liderança da Fabricação de Óleos e Gorduras Vegetais e Animais. A Fabricação de Outros Equipamentos de Transporte, Exceto Veículos Automotores, que abrange a construção de embarcações, possui 33,3%. A Fabricação de Produtos Químicos, principalmente os inorgânicos, detém outros 23,2%.

A Região é ponto de convergência de todas as regiões do Estado, em função da presença do Porto do Rio Grande, por onde escoam a maior parte das cargas destinadas à exportação e ao mercado interno brasileiro. Por isso, todas as rodovias convergem para a Capital Regional de Pelotas e para o Porto do Rio Grande.

Entre os principais ativos da Região está a presença do Porto do Rio Grande, que atende os maiores volumes de cargas do sul do Brasil, para onde converge todo sistema logístico do Estado. A consolidação do Polo Naval, recentemente constituído, e a ampliação dos seus efeitos positivos, são elementos promissores para o desenvolvimento da RF 5.

Embora o segmento tenha sido fortemente abalado pela crise econômica e política nacional, a instalação da indústria naval trouxe uma nova perspectiva de desenvolvimento para a Região. Também pode ser destacada a possibilidade de expansão do núcleo de atividades ligadas do Setor Terciário Superior, altamente tecnificado, como as atividades ligadas ao segmento da eletroeletrônica e da tecnologia da informação.

Merecem atenção na Região o grande uso da água para irrigação, principalmente devido à produção de arroz, e os reflexos da instalação da indústria naval. Pelotas, como centro regional, atrai há algum tempo grande volume de população devido aos serviços e empregos. Recentemente, Rio Grande tornou-se um núcleo de atração de população, gerando forte impacto na demanda por moradia, com fortes implicações para o saneamento e meio ambiente. Entre 2005 e 2010, conforme dados do Censo Demográfico de 2010, Rio Grande apresentou um acréscimo de 2.646 habitantes, com cinco anos ou mais de idade.

A Região Funcional 6 concentra 6,9% da população gaúcha, 746.419 habitantes, e responde por 5,2% do PIB regional. A Região apresenta forte participação do setor agropecuário, que atinge 21,9% da produção local. A produção de grãos, principalmente o arroz, responde por 50% do total desse setor, e a atividade criatória e a produção de leite, por outros 40%. A estrutura fundiária diferencia-se pela presença de médias e grandes propriedades, e a rede urbana é esparsa. Possui indicadores preocupantes no que se refere à geração de renda, saúde e educação e tem registrado constantemente perda de população na grande maioria de seus municípios.

Entre as atividades emergentes e potenciais na RF 6 estão segmentos como a vitivinicultura, fruticultura e bioenergia, devido às boas condições climáticas encontradas para o desenvolvimento dessas atividades. As cidades são antigas e consolidadas, mas apresentam problemas de infraestrutura e falta de empregos qualificados. O desenvolvimento da Faixa de Fronteira e Cidades Gêmeas são possibilidades que se colocam para a reversão da estagnação econômica e da melhoria dos indicadores sociais. Dificulta esse processo a falta de dinâmica econômica na faixa de fronteira dos países vizinhos.

Merece atenção na Região Funcional 6 a necessidade de implementar medidas de proteção para o Bioma Pampa, fortemente ameaçado pela intensificação das atividades

econômicas. Outro tema é a necessidade de se desenvolver ações de armazenagem de água para consumo humano, dessedentação animal e irrigação, visando enfrentar a irregularidade das precipitações pluviométricas.

A Região Funcional 7 é formada pelos COREDEs Missões, Fronteira Noroeste, Noroeste Colonial e Celeiro. Possui uma população de 759 mil habitantes, o que corresponde a 7,1% da população do Estado. O PIB regional é de R\$ 16,3 bilhões, ou seja, 5,9% do PIB estadual. A Região se caracteriza pela existência de propriedades com elevado nível de mecanização e tecnologia que, em sua grande maioria, possuem a produção de soja como principal atividade e, ainda, pela presença de grande número de pequenas propriedades familiares com produção diversificada, mas também com importante participação da produção de soja. Além disso, se destaca pela forte presença da cadeia de máquinas e implementos agrícolas.

Entre as iniciativas promissoras, pode-se destacar a oportunidade do desenvolvimento do turismo. A RF 7 possui importantes ativos ligados ao patrimônio histórico das Missões e ao Parque do Turvo/Salto de Yucumã, que podem ser organizados e integrados a outros roteiros, garantindo maior atratividade de turistas e maior tempo de permanência na Região. A consolidação do parque industrial ligado à agroindústria pode ser uma oportunidade para a dinamização dos pequenos municípios locais. O desenvolvimento das atividades de fronteira com a Argentina e a perspectiva de construção de novas ligações na Região podem significar avanços para as populações locais, especialmente para as cidades gêmeas.

Merece atenção na Região Funcional 7 a necessidade de fortalecimento das atividades vinculadas à pequena propriedade, e que têm como importantes características os altos índices de população rural, quando comparados com as demais localidades. A atenção à pobreza urbana e rural também deve ser foco de especial atenção, uma vez que a Região apresenta muitos municípios com indicadores socioeconômicos abaixo da média do Estado. As sucessivas perdas relacionadas à escassez de chuvas remetem à necessidade do desenvolvimento de políticas voltadas à irrigação e à dessedentação animal. Por último, cabe assinalar a necessidade de manutenção do segmento de máquinas e implementos agrícolas, de grande importância para a RF 7 e muito suscetível à concorrência do mercado global.

A Região Funcional 8 compreende os COREDEs Central, Alto Jacuí, Jacuí Centro e Vale do Jaguari. A população corresponde a 7,5% da do total do Estado, com destaque para o município de Santa Maria no COREDE Central. A RF 8 participa com 6,1% do PIB estadual, caracterizando-se por ser uma Região de transição entre o cultivo da soja no norte e do arroz no sul e bovinos. Além disso, possui um importante número de municípios com forte participação da agroindústria. Santa Maria se constitui como o principal centro de serviços da Região, com forte presença de instituições de ensino superior, instalações militares e comércio bastante desenvolvido.

Para o desenvolvimento da Região Funcional 8 é fundamental reconhecer o importante papel desempenhado pela cidade de Santa Maria e pelos centros de menor porte, caso de Cruz Alta e Cachoeira do Sul. A articulação dos pequenos municípios a essa rede proporcionará o adequado suprimento de serviços e o desenvolvimento de segmentos inovadores, especialmente da agroindústria, aproveitando-se da presença de grande número de universidades e centros tecnológicos. Ativos turísticos como a Rota Paleobotânica e a Quarta Colônia apresentam potencial para o desenvolvimento de atividades turísticas, se pensados em uma estratégia regional.

Entretanto, a polarização excessiva exercida pela centralidade exercida por Santa Maria, no setor de serviços, se não for devidamente planejada, pode sobrecarregar a estrutura existente. A descentralização de serviços, inclusive públicos, pode ser uma estratégia a ser adotada. Além disso, algumas iniciativas devem ser tomadas para a manutenção da competitividade agropecuária, tanto na pequena quanto na média e na grande propriedade. Lavouras empresariais tradicionais e pequenas propriedades enfrentam problemas de produtividade – estiagens, necessidade de novas técnicas de manejo e tecnologias.

A Região Funcional 9 compreende os COREDEs Alto da Serra do Botucaraí, Produção, Rio Da Várzea, Médio Alto Uruguai, Norte e Nordeste. Possui uma população de pouco mais de 1 milhão de habitantes, que corresponde a 10% da população gaúcha. O PIB regional corresponde a 9,5% da produção estadual. As cidades Passo Fundo, Erechim, Palmeira das Missões e Frederico Westphalen são as que apresentam papel mais destacado na hierarquia urbana. A base produtiva da Região é diversificada, mas fundamentada em atividades agroindustriais – empresarial e pequenas propriedades.

O fortalecimento dos polos urbanos, por meio de incentivo à constituição de redes de universidades e centros tecnológicos e qualificação dos serviços é uma das iniciativas promissoras para o desenvolvimento da Região. Também há de se destacar a realização de esforços para a manutenção da indústria existente: sustentar e reforçar os segmentos de máquinas e implementos agrícolas, aves, suínos e leite, que apresentam forte integração com a base produtiva da RF 9.

As características da Região pressupõem uma especial atenção para a ampliação da produtividade agropecuária. Nesse sentido, é fundamental o incentivo à inovação tecnológica, tanto nas atividades desenvolvidas pela pequena propriedade quanto na lavoura empresarial. Além disso, as distâncias em relação aos maiores centros produtores impõem que se qualifiquem as infraestruturas que ligam ao leste do Estado e ao restante do País.

5 – Alguns temas para o planejamento territorial

Com base na análise sobre a situação socioeconômica das regiões, apresentada de forma sintética na seção anterior, e nos estudos recentes realizados sobre o futuro do Estado, alguns temas se traduzem de grande relevância. Convém assinalar que o Rio Grande do Sul tem um extenso caminho percorrido sobre a construção de uma agenda de desenvolvimento para o longo prazo. A preocupação com os temas do futuro, com enfoques diferenciados, tem se repetido em todos os governos, e tem sido expressada em documentos de planejamento de longo prazo, elaborados pelo Governo do Estado.

Um primeiro tema que pode ser destacado é a busca do equilíbrio territorial, evitando o esvaziamento de parte do nosso território. O Rio Grande do Sul é um dos precursores na preocupação com o equilíbrio territorial. Inicialmente voltada para a questão da Metade Sul, essa temática evoluiu para um nível mais complexo e esteve presente em quase todos os estudos já elaborados no Estado.

A situação atual de esvaziamento da população do arco de fronteira, tanto do sudoeste como do noroeste, é uma questão que pode gerar graves efeitos para o Estado. 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 à base produtiva dessas regiões, é um desafio para o equilíbrio territorial no Estado.

Outra temática que necessita de aprofundamento é a que trata das consequências da transição demográfica. A mudança no modo de vida da população trouxe como reflexo a redução da taxa de fecundidade, e os nascimentos passaram a ser inferiores à taxa de reposição populacional. Na mesma linha, o avanço tecnológico e a qualificação das políticas governamentais proporcionaram o aumento da expectativa de vida.

O envelhecimento da população traz desafios para áreas estratégicas como a previdência, a saúde e educação. Além disso, a redução crescente e gradual da População Economicamente Ativa (PEA) deve significar um repensar e readequar o nosso mercado de trabalho e, ainda mais, um desafio para a rede de formação profissional. As projeções demográficas indicam 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.

Na saúde, teremos um perfil de doenças mais complexas, característica de uma população mais envelhecida. Na educação, teremos que repensar nossa estrutura de ensino e redirecionar os esforços para a sua qualificação, entender quais as principais modificações que serão necessárias no planejamento de ações em função dessas mudanças. Na área previdenciária é fundamental que se dimensione o impacto desse crescente incremento do sistema e que se apontem alternativas para sua sustentabilidade.

O outro tema fundamental diz respeito a nossas infraestruturas. A matriz modal do RS apresenta significativa predominância do setor rodoviário que, em t.km/ano, acumula 85,3% das movimentações, enquanto que o ferroviário detém 8,8%, e o hidroviário, modestos 3,7% da carga transportada (MILANEZ, 2015). O crescimento da demanda por transporte é uma tendência que o Plano Nacional de Logística e Transportes (PNLT) identifica: *“aumento da demanda setorial e crescimento acima da taxa média de crescimento da economia”*.

A dinâmica econômica do RS conta com impulsos do setor agropecuário e tem verificado acréscimos de produção e produtividade, sobretudo na cultura da soja que, de 2,5 milhões de toneladas em 2005, cresceu para mais de 13,25 milhões em 2014. Uma breve observação sobre a condição da superfície da malha estadual mostra um declínio no percentual de rodovias consideradas perfeitas ou ótimas e um crescimento dos percentuais anotados para a condição desgastadas ou regulares (MILANEZ, 2015). Assim, o desafio

é equilibrar a matriz modal do Estado e responder à crescente demanda por infraestrutura em função do aumento da demanda de cargas de grande volume.

Outro aspecto de especial interesse é a discussão sobre o a rede urbana, o futuro das cidades e a metropolização. A concentração das atividades econômicas no território poderá gerar deseconomias e graves efeitos ambientais, se não houver um adequado acompanhamento e regramento de sua expansão. Por outro lado, as cidades são um motor de transformação e de melhoria de vida da população.

6 – Considerações Finais

O momento de crise econômica e política enfrentado pelo País tem se refletido em um certo refluxo nas atividades de planejamento. A crescente instabilidade e o foco no ajuste fiscal acabam por relegar o planejamento a um segundo plano. Essa realidade se reproduz também nos estados, especialmente os que enfrentam dificuldades históricas com o equilíbrio de contas, como é o caso do Rio Grande do Sul.

Entretanto, é nesses momentos que as atividades de planejamento devem ser valorizadas para que se esteja preparado para a o momento de retomada. No âmbito do planejamento territorial e do desenvolvimento regional, a ocasião é propícia para o aprofundamento da análise das potencialidades e restrições que se impõem ao desenvolvimento regional. A busca de resultados mais efetivos para a questão regional depende do aprofundamento das avaliações e estratégias territoriais, tanto por parte do Estado quanto das regiões.

No Rio Grande do Sul, o crescente esvaziamento da população e das atividades econômicas da região oeste do Estado tem se caracterizado como uma das mais dramáticas dinâmicas territoriais. Essas áreas não apresentam características socioeconômicas homogêneas em toda sua extensão. Na fronteira com o Uruguai e Argentina, onde as taxas de urbanização são mais elevadas, a população tem migrado das cidades para as áreas mais dinâmicas do leste do Estado. Já na porção norte, na divisa com Santa Catarina, tem havido uma perda significativa de população rural, que se ocupa predominantemente na pequena propriedade. Assim, a atenção à infraestrutura das cidades médias, a qualificação da infraestrutura rural e o estímulo à melhoria da produtividade constituem-se em iniciativas de grande relevância para essas áreas.

Ainda no que tange à dinâmica populacional, cabe especial atenção aos efeitos da transição demográfica, que tende a modificar significativamente o perfil demográfico do

Rio Grande do Sul nas próximas décadas. O aumento da população das faixas etárias mais elevadas, a diminuição da população mais jovem e a diminuição da População Economicamente Ativa deverão gerar significativas modificações no mercado de trabalho, na rede de atendimento à saúde, na estrutura escolar e na forma como encaramos as questões previdenciárias.

Por outro lado, as áreas que têm se constituído em receptáculos dessa população, especialmente no eixo Porto Alegre-Caxias do Sul, necessitam de políticas para ordenar o processo de desenvolvimento, promover a adequada mobilidade e conter o avanço dos bolsões de pobreza.

Esses são alguns exemplos de alternativas e pontos de atenção que devem ser detalhados e aprofundados para que possamos efetivamente encontrar caminhos possíveis e adequados para o desenvolvimento e o equilíbrio territorial. É sabido que as soluções são complexas, requerem políticas em diferentes escalas, e os resultados são lentos. Entretanto, não podemos deixar que o processo espontâneo de desenvolvimento agrave ainda mais as desigualdades regionais existentes no Estado.

REFERÊNCIAS

AMIN, Ash, FERNÁNDEZ, Victor Ramiro e VIGIL, José Ignacio (Orgs.). **Repensando el Desarrollo Regional: contribuciones globales para una estrategia latino americana**. Buenos Aires, Mino Dávila, 2008. p.19-60.

BENKO, Georges. **A Ciência Regional**. Oeiras, Ed. Celta, 1999.

BENKO, Georges. e LIPIETZ, Alan. (Org). **Les Régions qui gagnent: districts et réseaux lês nouveaux paradigmes de la géographie économique**. Paris, Presses Universitaires de France, 1992. p.424.

BERTÊ, A. M. et al. Perfis Socioeconômicos dos COREDEs. Porto Alegre. **Boletim Geográfico do Rio Grande do Sul - Edição Especial**. SEPLAN, n. 26. 2016.

CARGNIN, Antonio Paulo. **Políticas de Desenvolvimento Regional no Rio Grande do Sul: Vestígios, Marcas e Repercussões Territoriais**. Brasília, Ministério da Integração Nacional, 2014. 240p.

CARGNIN, et al. **Dinâmicas Territoriais Recentes no Estado do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre. FEE, RS 2030 – Agenda de Desenvolvimento Territorial. 2014. 32p.

CAVALCANTE, L. R. M. T. Produção teórica em economia regional. **Revista Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos**. Recife, v.2, nº 1, 2008. p. 9-32.

Conselho Nacional dos Secretários Estaduais do Planejamento (CONSEPLAN). **Índice de Desenvolvimento Socioeconômico (IDE)**. Brasília. 2015. (Apresentação em *power point*)

FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil**. São Paulo. Companhia Editora Nacional, 32ª Ed., 2005. 256 p.

GALIANA, L.; VINUESA, J. (*Coords.*) **Teoría y práctica para una ordenación racional del territorio**, Madrid, Síntesis, 2010

MILANEZ, P, V. M. Situação dos transportes de carga no Rio Grande do Sul. Porto Alegre, SEPLAN/RS. **Estudos DEPLAN** nº3/2015. Pp. 34-45.

ORY, Vicente Bielza de. **Introducción a la ordenación del territorio: um enfoque geográfico**. Zaragoza, Prensas Universitárias, Textos docentes, 2008. 280p.

RIO GRANDE DO SUL. SECRETARIA DA COORDENAÇÃO E PLANEJAMENTO (SCP). **Atlas Socioeconômico do Estado do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre, SCP, 1998e. 63 p.

_____. **Estudo de Desenvolvimento Regional e Logística para o Estado do Rio Grande do Sul – Rumos 2015** (Volumes 1, 2, 3, 4, 5 e Relatório Síntese). Porto Alegre, SCP, 2006.

RIO GRANDE DO SUL. SECRETARIA DO PLANEJAMENTO GESTÃO E PARTICIPAÇÃO CIDADÃ (SEPLAG) e FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA (FEE). **RS 2030: Agenda de Desenvolvimento Territorial**. Porto Alegre, Volumes 1,2 e 3. 2014.

_____. **RS 2030: agenda de desenvolvimento territorial**. Porto Alegre: FEE, 2014. 3V. Disponível em: <<http://www.seplan.rs.gov.br/conteudo/4905/RS2030:-Agenda-de-Desenvolvimento-Territorial>>. Acesso em 4 mar. 2016

TEJO, Limeira. Contribuição à crítica da economia rio-grandense. Revista **Ensaio FEE**, Porto Alegre, ano 3, nº1, 1982. p.-79-108.