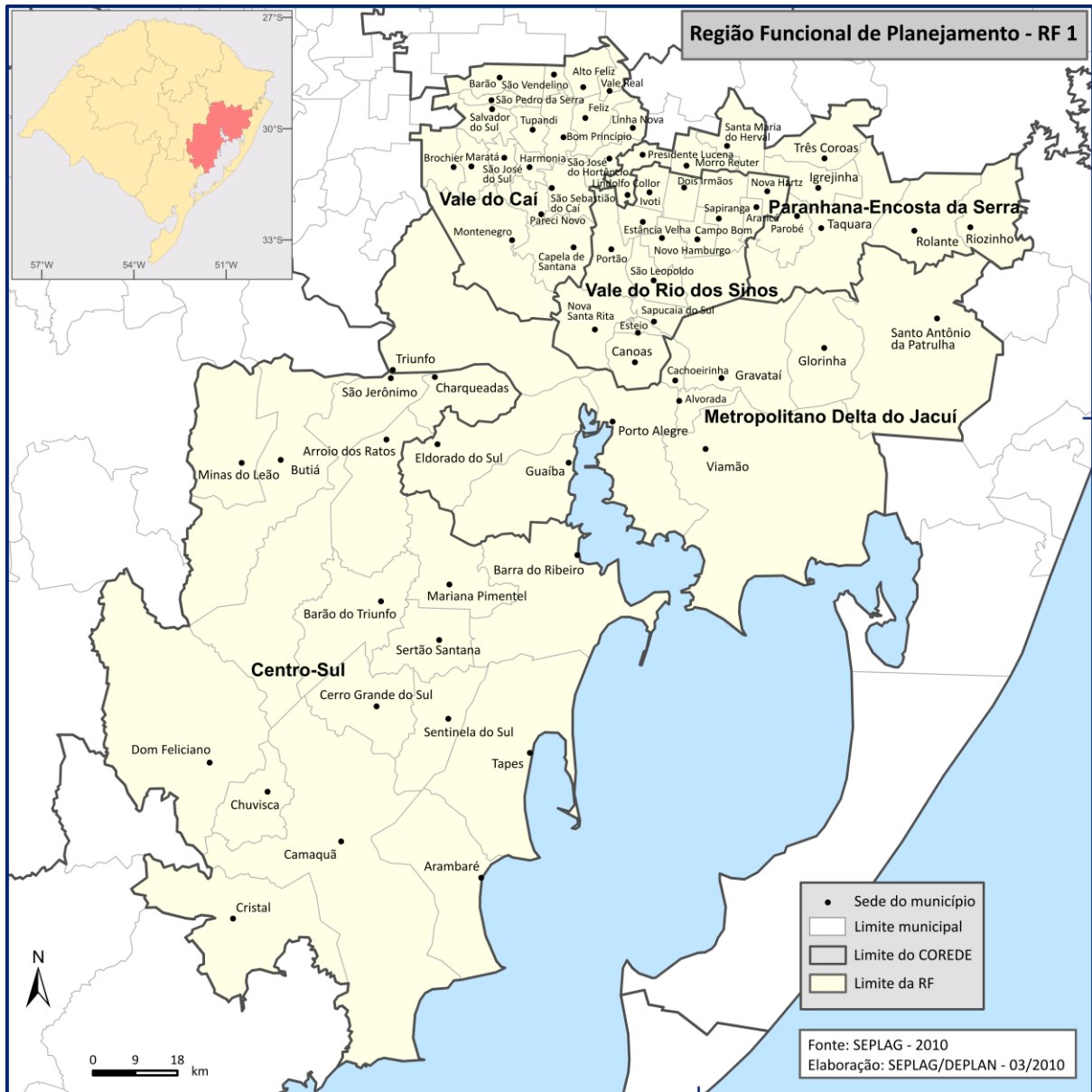




Governo do Estado do Rio Grande do Sul
Secretaria do Planejamento e Desenvolvimento Regional
Departamento de Planejamento Governamental

PERFIL – REGIÃO FUNCIONAL DE PLANEJAMENTO 1



Março de 2015



PERFIL – REGIÃO FUNCIONAL DE PLANEJAMENTO 1 - 2015¹

1. A Base Estratégica do PPA 2016-2019

O Rio Grande do Sul tem à sua frente grandes desafios para conduzi-lo a novos patamares de desenvolvimento econômico e a uma sociedade mais próspera, equilibrada e justa. Para promover este novo ciclo de desenvolvimento sustentável e de qualidade de vida o Governo organizou suas ações segundo quatro dimensões e dezenove objetivos direcionadores.

As dimensões priorizadas foram:

- **Dimensão econômica:** visa gerar novo ciclo de desenvolvimento econômico e sustentável;
- **Dimensão social:** visa reforçar e ampliar as garantias dos direitos sociais;
- **Dimensão infraestrutura e ambiente:** visa prover as condições de infraestrutura necessárias ao pleno desenvolvimento sustentável e regional;
- **Dimensão governança e gestão:** visa produzir resultados por meio do planejamento e da integração de políticas públicas.

Para atingir essas quatro dimensões priorizadas, foram estruturados dezenove objetivos direcionadores.

Dimensão econômica:

- Promover o desenvolvimento buscando maior equilíbrio entre as regiões do RS;
- Estimular a diversificação e o crescimento da indústria do RS;
- Fortalecer a agricultura familiar, o cooperativismo e o agronegócio;
- Criar condições para o desenvolvimento sustentável do turismo;
- Incentivar as micro e pequenas empresas, o comércio, os serviços, o terceiro setor e o empreendedorismo;
- Promover a qualificação do capital humano, as políticas de inovação e o desenvolvimento tecnológico.

Dimensão social:

- Melhorar o acesso e a qualidade na prevenção e promoção da saúde;
- Conquistar um novo patamar de qualidade educacional gerando oportunidades para todos;

¹ Documento elaborado pela equipe técnica da SEPLAN-RS/DEPLAN - Planejamento Territorial e Desenvolvimento Regional: geógrafos Antonio Paulo Carginin; Ana Maria de Aveline Bertê; Bruno de Oliveira Lemos e Suzana Beatriz de Oliveira.



Governo do Estado do Rio Grande do Sul
Secretaria do Planejamento e Desenvolvimento Regional
Departamento de Planejamento Governamental

- Fortalecer políticas para garantir segurança à sociedade;
- Fortalecer e ampliar políticas públicas voltadas à igualdade de gêneros, à inclusão social e à diversidade;
- Preservar e ampliar o acesso à cultura, ao esporte, à recreação e ao lazer.

Dimensão infraestrutura e ambiente:

- Otimizar os procedimentos para uso adequado dos recursos naturais;
- Fortalecer sistema multimodal de transporte de pessoas e cargas;
- Ampliar e garantir a qualificação dos serviços de telecomunicações e energia;
- Garantir a universalização do abastecimento de água e a ampliação dos serviços de esgotos e de resíduos sólidos.

Dimensão governança e gestão:

- Dar agilidade à gestão pública com foco na melhoria da prestação dos serviços;
- Valorizar e capacitar os servidores públicos do Rio Grande do Sul;
- Assegurar a eficiência na gestão das contas públicas;
- Garantir a transparência e o controle social na utilização dos recursos públicos.

2. Desafios para o desenvolvimento regional no Rio Grande do Sul

Um dos pontos fundamentais para o desenvolvimento equilibrado no Estado do Rio Grande do Sul é a preocupação com as questões relativas ao desenvolvimento regional e aos mecanismos institucionais necessários para uma política responsável no que diz respeito à organização da base territorial do desenvolvimento estadual. Nesse sentido, o Rio Grande do Sul já possui uma cultura de valorização dos programas de administração regionalizada, bem como instituições voltadas para a promoção dessas iniciativas, de que os Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs) são a maior expressão.

Desse modo, o desenvolvimento regional deve ser considerado como um elemento estratégico no enfrentamento dos desafios colocados para o Estado do Rio Grande do Sul. A base institucional de que dispomos permite identificar com maior precisão as oportunidades e os potenciais regionais para impulsionar o desenvolvimento do conjunto do Estado, mais especificamente, para desenhar e executar políticas de estímulo e fomento específicas, adequadas às peculiaridades de cada uma das regiões. Esse detalhamento favorece ainda a mobilização dos recursos humanos e materiais disponíveis, aumentando a efetividade de políticas e programas de ação, além de estimular as práticas de transparência dos órgãos públicos e o controle por parte das comunidades e dos cidadãos.



2.1. A evolução da questão regional

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 se tornou 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.

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, construiu-se uma percepção de que a chamada Metade Sul poderia se constituir 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 o ano de 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 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 para construir uma estratégia de ação para o desenvolvimento regional foi a criação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento. Os Conselhos Regionais constituem-se em um fórum permanente e autônomo de discussão e decisão a respeito de políticas e ações que visam o 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 regiões e, atualmente, conta com 28 Conselhos Regionais de Desenvolvimento.

Com a intenção de construir uma 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) enquadram-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.



Governo do Estado do Rio Grande do Sul
Secretaria do Planejamento e Desenvolvimento Regional
Departamento de Planejamento Governamental

Já no ano de 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 dos COREDEs que apresentavam PIB *per capita* abaixo da média do Estado.

Em 2003, foi iniciado o processo para a elaboração do Estudo de Desenvolvimento Regional e Logística para o Rio Grande do Sul (Rumos 2015), que se constituiu em um amplo estudo sobre a questão regional no Estado, elaborando 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 possibilita o tratamento de temas de interesse regional. O Estudo também disponibilizou uma detalhada radiografia sobre as diferentes regiões, atualizando o debate sobre as desigualdades regionais no Rio Grande do Sul e propondo alternativas para sua superação.

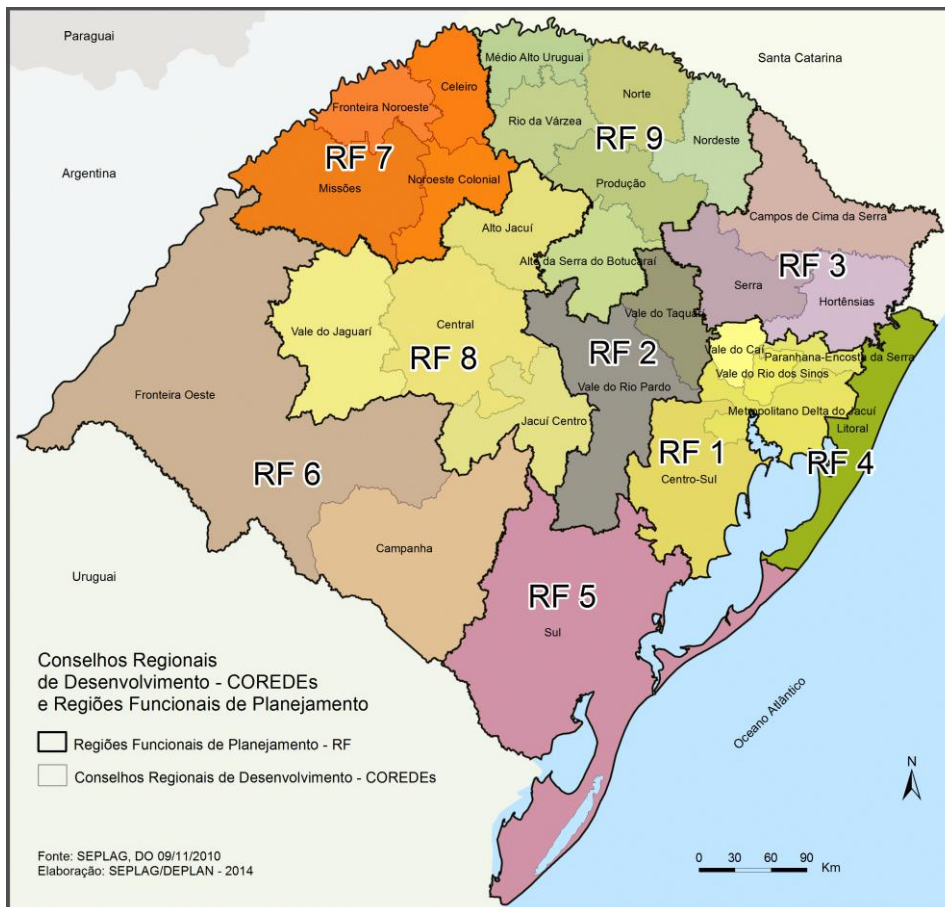
Mais recentemente, no ano de 2011, foi criado o Programa de Combate às Desigualdades Regionais, para orientar a elaboração e a gestão de programas e ações do planejamento governamental com o propósito de contribuir para a redução das desigualdades regionais.

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) se constitui 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. 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.



Governo do Estado do Rio Grande do Sul
Secretaria do Planejamento e Desenvolvimento Regional
Departamento de Planejamento Governamental

Figura 1 - Regionalização das Regiões Funcionais de Planejamento e dos COREDEs



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 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 **Estudo de Desenvolvimento Regional e Logística para o RS - Rumos 2015**, em 2006, e a **Agenda de Desenvolvimento Territorial - RS 2030**, em 2014.

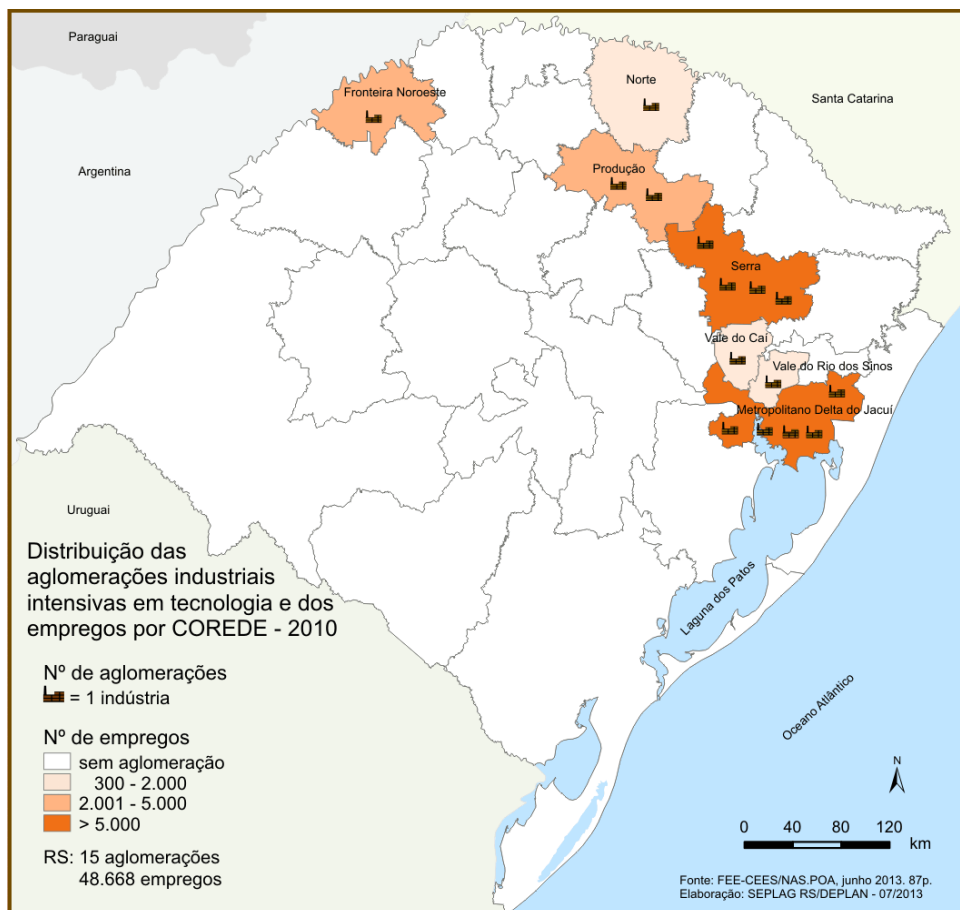
Nesse sentido, em grandes linhas, algumas tendências espaciais em curso no Estado merecem especial atenção e contribuem para a compreensão da situação do atual estágio da questão regional. Um primeiro movimento observado, ao longo das últimas décadas, é uma leve inflexão nos atuais padrões de concentração 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 2, 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 2 - Distribuição das aglomerações industriais intensivas em tecnologia 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 o Eixo Porto Alegre-Caxias do Sul. Em 2012, o município de Caxias do Sul, no COREDE Serra, possuía o maior número de empregados na indústria de transformação, 81.160, 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 a 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.

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 rio-grandense, em favor dos territórios situados mais a leste do Estado. 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 boa parte delas possui altas taxas de população que reside nas áreas rurais, quando comparadas com as demais regiões do Estado.

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 da Fronteira Oeste. No período 2000-2010, dos 497 municípios existentes no Estado, 257 apresentaram taxas de crescimento negativas e, destes, 207 possuem população inferior a 10.000 habitantes. Entre os municípios que apresentaram queda nas taxas de crescimento demográfico, 22 possuem mais de 50.000 habitantes e, destes, seis estão localizados na Fronteira Oeste, o que corresponde quase à metade dos municípios da Região.

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 3. Entre os dez 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.

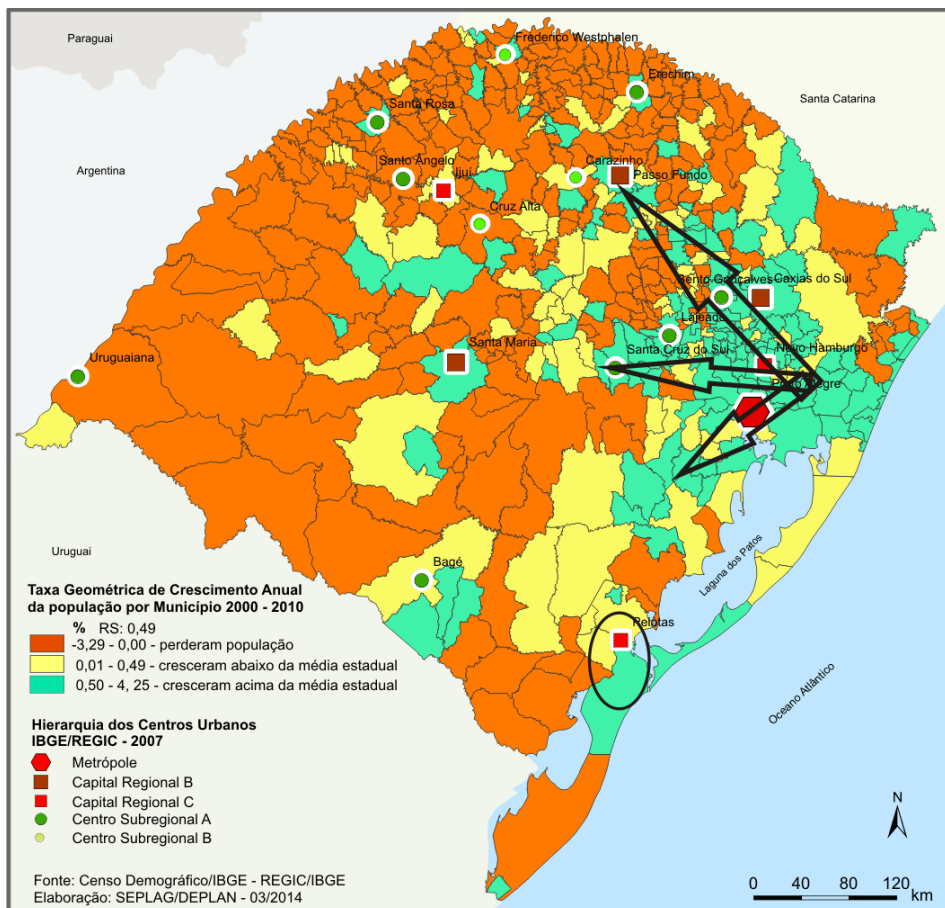
Um aspecto de especial interesse nessa tendência, que interfere na dinâmica da população e na concentração dos serviços, é a disposição da rede de cidades. O Rio Grande do Sul possui uma estrutura urbana bem estruturada, onde se destacam os recortes territoriais da Região Metropolitana de Porto Alegre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



Governo do Estado do Rio Grande do Sul
Secretaria do Planejamento e Desenvolvimento Regional
Departamento de Planejamento Governamental

como Horizontina, Panambi, Ijuí, Carazinho, Erechim, dentre outros e as aglomerações internacionais na faixa de fronteira².

Figura 3 - Taxa geométrica de crescimento da população 2000-2010, por município, hierarquia urbana e tendências de expansão do Eixo Porto Alegre-Caxias do Sul



Essa análise dos recortes espaciais foi reforçada pelo estudo da Região de Influência das Cidades (REGIC) 2007, publicado no ano de 2008 pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). 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 B³. Em um terceiro

² Esses recortes espaciais foram identificados por estudo realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). **Caracterização e Tendências da Rede Urbana do Brasil**, v.6, Redes Urbanas Regionais: Sul, Brasília, 2000. O estudo contou com a participação de pesquisadores da Fundação de Economia e Estatística (FEE).

³ 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 (IBGE, 2008).



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 sobre todo o Estado e 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 (IBGE, 2008).

Esse quadro nos coloca alguns desafios e possibilidades que devem ser observados para o desenvolvimento mais equilibrado do Estado que, em grandes linhas, trata de desenvolver agendas de acordo com as dificuldades enfrentadas e potencialidades de cada região. Nesse sentido, as áreas que vêm sofrendo com o esvaziamento de suas atividades econômicas e perda de população necessitam de incentivos para alavancarem seu desenvolvimento com base nos seus potenciais, na difusão tecnológica e na qualificação da infraestrutura e dos serviços ofertados. Já para as regiões mais dinâmicas podem ser desenvolvidas ações direcionadas ao ordenamento do território e ao aumento da produtividade, visando ao desenvolvimento de novos segmentos portadores de futuro. Outro componente importante a ser observado é a estrutura da rede de cidades, que se apresenta como um diferencial no caso gaúcho e que pode se constituir em um elemento potencial de transformação e de difusão de tecnologia e inovação.

2.2. Aspectos da dinâmica demográfica gaúcha

Os dados divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, pelo Censo 2010, revelaram 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 (FEE), confere importantes consequências para o planejamento. Entre essas tendências, podemos destacar o aumento das taxas da população urbana e a redução da taxa de crescimento populacional, que tende a ocasionar um aumento da população nas faixas etárias mais avançadas.

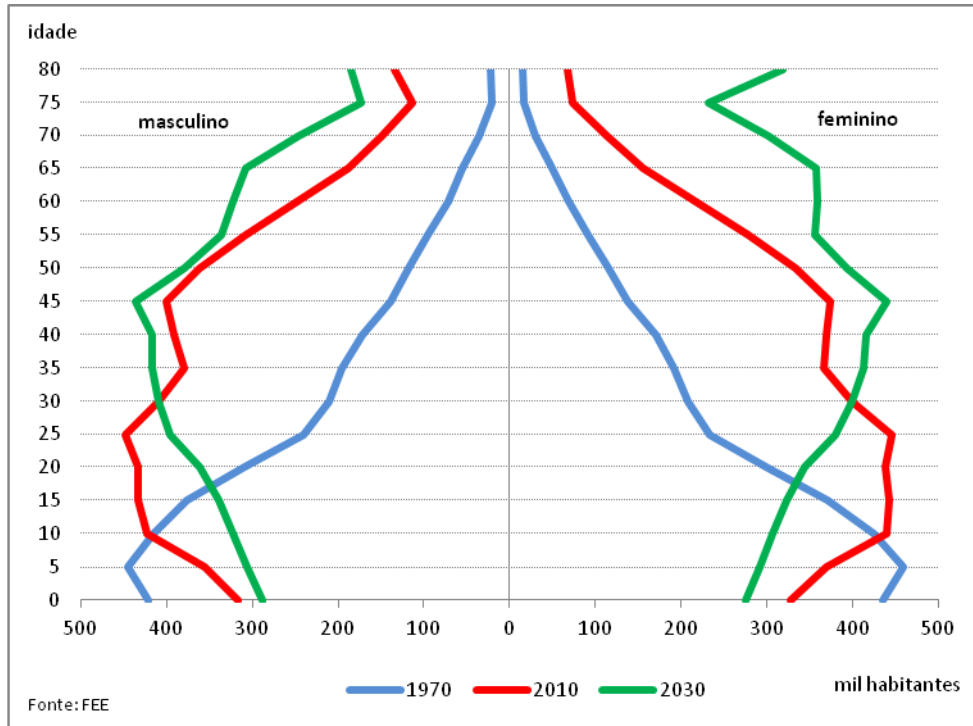
A população do Rio Grande do Sul atingiu a marca de 10,7 milhões em 2010, representando 5,6% da população brasileira, com tendência de queda nessa participação. Após um elevado crescimento populacional na década de 50, o ritmo passou a ser cada vez menor, chegando aos anos 80 com uma taxa de crescimento 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 apontaram para 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.

O fator preponderante nesse processo é a diminuição da taxa de fecundidade apresentada pelo Estado. A média de filhos por mulher para 2010 estava em 1,8,



valor que já se encontra abaixo da taxa de reposição populacional⁴, que é de 2 filhos.

Figura 4 - Distribuição da população por faixa etária e sexo 1970, 2010 e 2030



O declínio da taxa de fecundidade, assim como da mortalidade, e o aumento da expectativa de vida⁵ afetam diretamente a estrutura etária da população, como pode ser observado na Figura 4. No caso da expectativa de vida, o Rio Grande do Sul, desde muitos anos, se diferencia entre 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.

A taxa de urbanização gaúcha, representada pela proporção da população que reside em área urbana, teve um crescimento marcante nas últimas cinco décadas. 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 1960, juntamente com o processo de repartição da pequena

⁴ 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.

⁵ 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 observadas no ano.



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 mil habitantes, sendo que a média anual de crescimento da população rural foi de -1,59%.

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 dos Sinos e Metropolitano Delta do Jacuí, outras apresentam elevados percentuais de população vivendo em suas áreas rurais. É o caso das regiões localizadas no Alto da Serra do Botucaraí, Médio Alto Uruguai e Celeiro, com população rural superior a 40%.

O saldo migratório – diferença entre o número de entradas e o de saídas de população – tem sido historicamente negativo no Rio Grande do Sul. 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 mil pessoas por ano, nos anos 80 esse número caiu para 10 mil e, na década de 90, as perdas foram de menos de 3 mil pessoas. Também nesse caso, os movimentos migratórios interestaduais que predominaram no Rio Grande do Sul estiveram ligados à expansão da fronteira agrícola, que ocorreu a partir da década de 1960, a qual enviou grandes contingentes migratórios em direção ao Centro-Oeste e Norte do País.

Porém, os Censos Demográficos das duas últimas décadas mostraram 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 1995-2000, foi de 39.495 e, entre 2005-2010, 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.

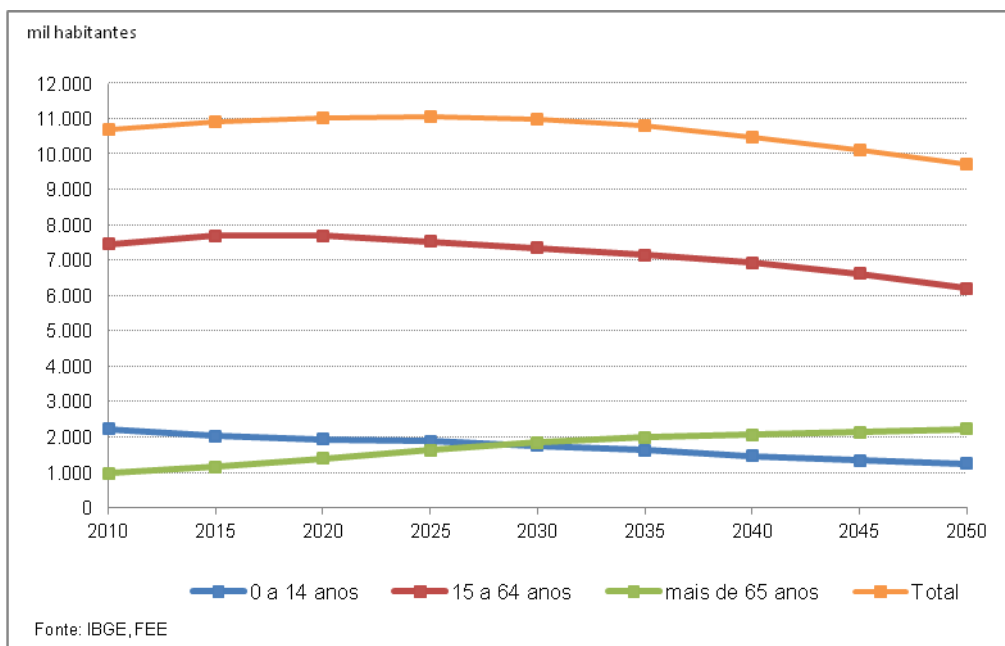
A esses aspectos, devemos adicionar os resultados das projeções elaboradas pela Fundação de Economia e Estatística até o ano de 2050, que revelam alguns fatores que ensejam atenção, apresentados na Figura 5. Um primeiro aspecto refere-se ao fato de que o Estado atingirá um contingente máximo de 11 milhões 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.

Há uma grande disparidade quando essa projeção é analisada por faixa etária. O contingente da população entre 0 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 estamos passando por uma transição demográfica⁶ na qual o peso da população considerada inativa (0 a 14 anos somados a mais de 65 anos) sobre a população ativa (14 a 65 anos) ainda é menor.

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



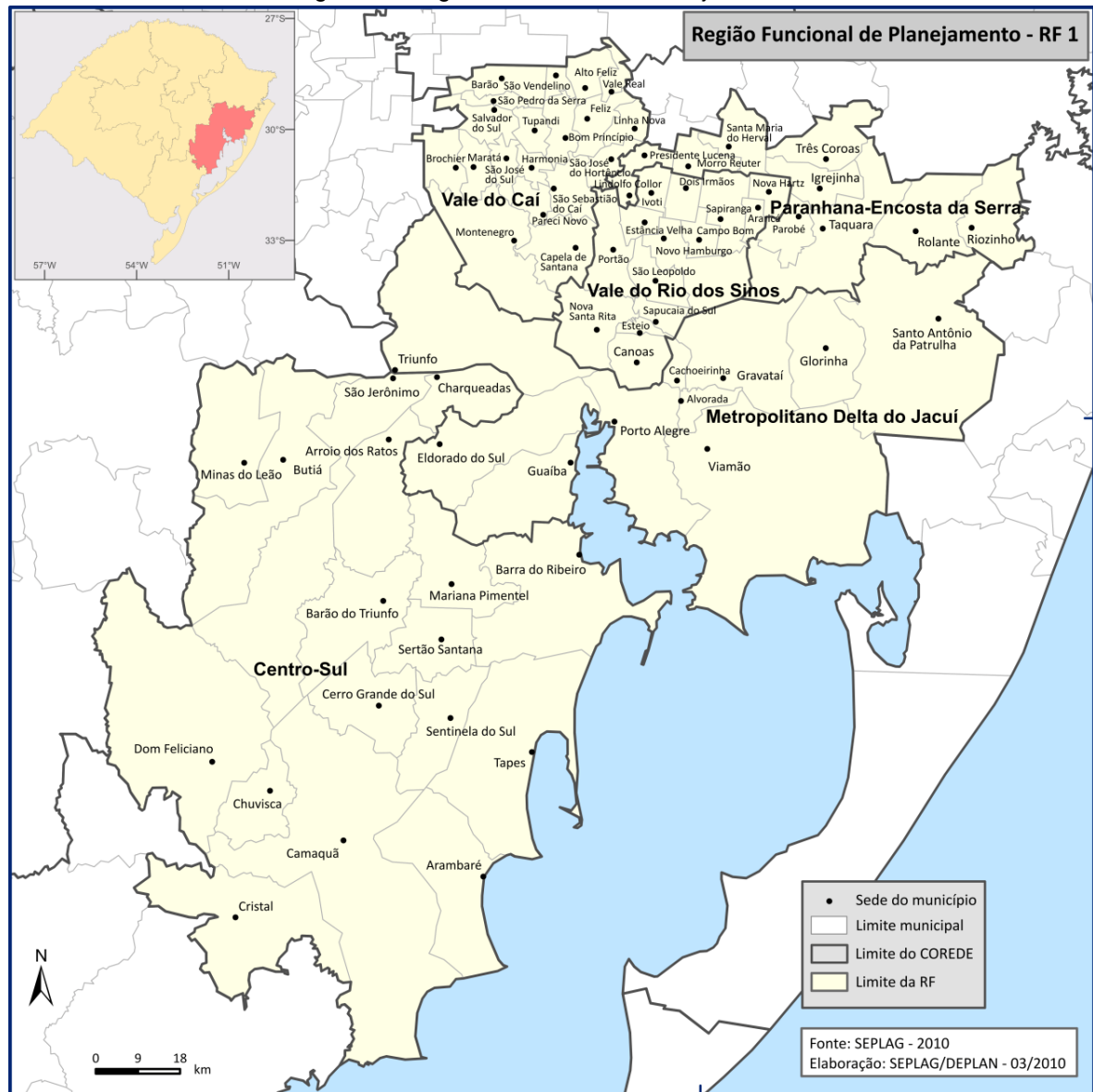
Se essa projeção para os próximos decênios se confirmar, o Rio Grande do Sul se encontra no auge dessa proporção pois, a partir da próxima década, essa relação entre inativos e ativos entraria em crescimento. Estamos, portanto, em vigência do chamado Bônus Demográfico, isto é, um período em que a população 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.

⁶ Transição demográfica é um fenômeno dinâmico que afeta as populações ao longo do tempo, em que, em um primeiro momento, se presencia um aumento das taxas de crescimento populacional (uma explosão demográfica), mas, com a queda da natalidade, o ritmo de crescimento da população vai se reduzindo ao longo do tempo, tendendo para a estabilidade ou, mesmo, para a redução do crescimento.



3. Região Funcional 1 (COREDEs Centro Sul, Metropolitano Delta do Jacuí, Paranhana Encosta da Serra, Vale do Caí e Vale do Rio dos Sinos)

Figura 6 - Região Funcional de Planejamento 1



3.1. Caracterização

A Região Funcional 1 abriga 4.338.702 habitantes, que correspondem a 41% da população total do Estado, sendo que, desta, 95% residem na área urbana e 5% na área rural⁷. É formada pelos COREDEs Metropolitano Delta do Jacuí, Vale do Rio dos Sinos, Vale do Caí, Centro Sul e Paranhana Encosta da Serra. Distingue-se por

⁷ IBGE/Censo 2010.



agrupar municípios com características metropolitanas, com funções que extrapolam os limites geográficos do Estado. Assim, em todos os COREDEs que integram a Região Funcional, existem municípios que pertencem à Região Metropolitana de Porto Alegre (RMPA)⁸.

No período 2000-2010, a Região apresentou uma taxa de crescimento demográfico de 0,66% ao ano, sendo a quarta RF com maior crescimento populacional do Estado. Os COREDEs Vale do Caí e Paranhana Encosta da Serra se destacam, com crescimento de, respectivamente, 1,17% e 1,13% ao ano. Dentre os municípios, Nova Santa Rita apresentou crescimento de 3,73% ao ano, seguido por Tupandi (2,87%) e Ivoti (2,64%). Arambaré, no Centro Sul, apresentou uma taxa negativa de 0,59% ao ano.

A Região concentra as principais funções de serviços especializados e da indústria de transformação. Apresenta também os maiores volumes de circulação de mercadorias e de passageiros, contando com a mais densa rede de transportes. Mantém fortes correlações em empregos, rede urbana, infraestruturas de comunicações, universidades, centros de pesquisas e serviços de saúde. Seus municípios apresentam tendências de continuidade urbana, também conhecida como conurbação. Além disso, a RF1 concentra grande capacidade de inovação e desenvolvimento tecnológico, com a presença de inúmeras universidades e centros de pesquisa e unidades industriais intensivas em tecnologia. É importante afirmar que a Região possui os únicos três parques tecnológicos⁹ implantados no Estado: TECNOSINOS, em São Leopoldo; VALETEC, em Campo Bom; e TECNOPUC, em Porto Alegre.

A RF1 exerce, assim, forte polarização socioeconômica, demográfica e cultural sobre as demais regiões do Estado e apresenta muitas desigualdades internas, com concentração de habitações subnormais e grande aporte de migrantes com baixa escolaridade. A RMPA, especialmente, tem crescido de modo acentuado e desordenado, requerendo cuidados específicos com os efeitos de degradação que atingem as áreas ambientalmente sensíveis e com os resíduos resultantes da ocupação.

Outro aspecto que também merece destaque são os gargalos de infraestrutura, entre os quais se sobressaem os problemas de acessibilidade interna e de articulação da Região com as regiões da Serra e do Sul do Estado, cujos casos mais emblemáticos são a saturação da BR-116 e os problemas causados pelas limitações da Ponte do Guaíba, que liga a capital ao Sul do Estado, na intersecção das rodovias BR-116 e BR-290.

A mesma contribui com cerca de 45% do PIB estadual. Entre os cinco COREDEs que compõem a Região, o COREDE Metropolitano Delta do Jacuí

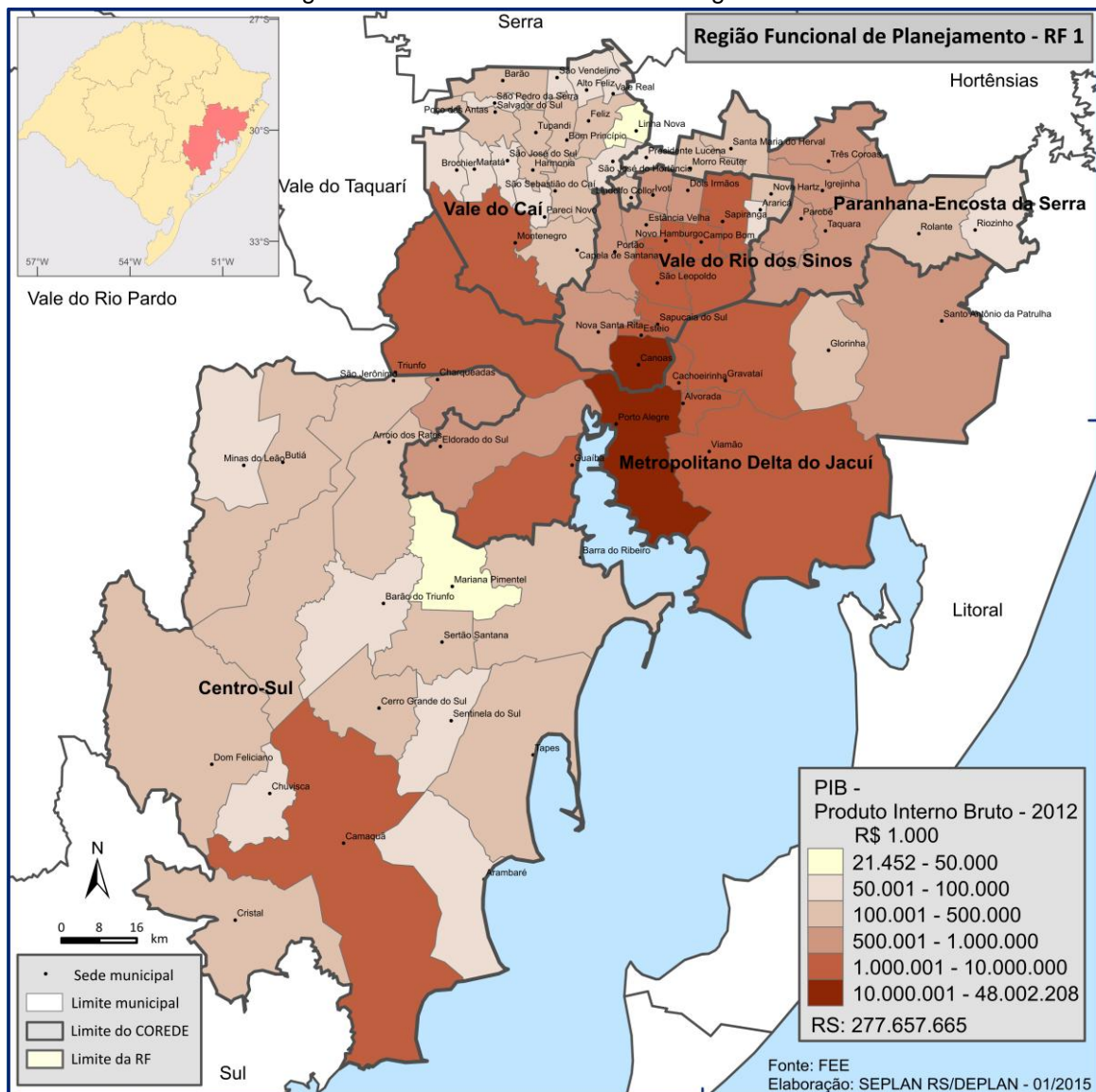
⁸ A RMPA foi criada por lei em 1973 e, inicialmente, era composta por 14 municípios. O crescimento demográfico, resultante principalmente das migrações, a interligação das malhas urbanas e os processos emancipatórios em período relativamente recente, bem como a necessidade de as municipalidades alocarem recursos para impulsionar o desenvolvimento local, fizeram com que novos municípios, como Igrejinha e São Sebastião do Caí, se integrassem à Região, totalizando 34 em 2015.

⁹ Parques tecnológicos são complexos produtivos industriais e de serviços de base científico-tecnológica, planejados, de caráter formal, concentrados e cooperativos, que agregam empresas cuja produção se baseia em pesquisa tecnológica desenvolvida nos centros de P&D a ele vinculados.



contribui com 58% do PIB da RF, seguido pelo Vale dos Sinos, com 30%. Mesmo que apresente elevado grau de concentração da produção gaúcha, é importante assinalar o fato de que a Região Funcional perdeu mais de 2% de participação no período de 2006-2012. Há, portanto, um movimento de estabilização na geração do PIB que pode ser explicado pela relativa falta de crescimento da atividade econômica verificada no COREDE Metropolitano Delta do Jacuí, cuja participação passou de 29,5%, em 2006, para 26,4%, em 2008 e para 26,8% em 2012. Entre os municípios de destaque da RF1, destacam-se Porto Alegre, que contribuiu com 17% do PIB do Estado em 2012 (1º lugar no *ranking* do Estado), seguido por Canoas (5,4%), Gravataí (2,5%) e Triunfo (2,2%) (Figura 7). No outro extremo encontram-se os municípios de Linha Nova (0,01%), no COREDE Vale do Caí, e Mariana Pimentel (0,02%), no COREDE Centro Sul, com os menores valores de PIB (Figura 7).

Figura 7 - Produto Interno Bruto da Região Funcional 1





A perda de participação parece estar relacionada com a tendência de maior expansão territorial das atividades econômicas nas regiões do entorno da RMPA e em direção ao Eixo Expandido Porto Alegre-Caxias do Sul. Essa análise é reforçada pela constatação de que Porto Alegre apresentou um decréscimo de 23,78% no período 1995-2012 no número de empregados na indústria de transformação, e Novo Hamburgo, de 3,62%, principalmente devido à crise da indústria calçadista, que apresentou diminuição de 18,07% no número de empregados no município no período em questão. Esses municípios contrastam com o desempenho do Estado, que apresentou crescimento de 43,05% no número de empregados na indústria de transformação no período 1995-2012.

Esses processos reforçam a importância atual da metrópole como portadora de atividades ligadas aos serviços, ocorrendo uma maior desconcentração e perda de participação da atividade industrial decorrentes das deseconomias de aglomeração presentes em Porto Alegre. Além disso, essa desconcentração não ocorreu significativamente com os segmentos de alta e média- alta tecnologia da indústria de transformação, mais dependentes dos fatores de inovação, em que os COREDEs Metropolitano Delta do Jacuí e Vale do Rio dos Sinos contribuem com quase 40% dos empregos do Estado¹⁰.

No que se refere à indústria de transformação, ainda ocorre uma concentração significativa na RF1, apresentando 47,1% da produção do setor no Estado, com destaque para o COREDE Metropolitano Delta do Jacuí (25,9%) e Vale do Rio dos Sinos (15,2%). Na estrutura de atividades da indústria de transformação, no Vale do Rio dos Sinos, predominam os segmentos industriais petroquímico, com 62,94% do total da produção do estado; de couro e calçados, com 51,82%; de máquinas e equipamentos, com 29,73%, e de produtos têxteis, com 42%. No Vale do Caí, destacam-se os produtos alimentícios, com 3,31% da produção total do Estado, em especial o abate e fabricação de produtos de carne; couro e calçados, com 2,49%; produtos químicos, com 1,13%; de borracha e material plástico, com 7,16%; máquinas e equipamentos, com 8,03%, principalmente tratores e máquinas para agricultura; e móveis, com 2,47%.

No Metropolitano Delta do Jacuí predominam os segmentos de petroquímica, com 31,19% do total do Estado; de veículos reboques e carrocerias, com 37,68%; química, com 66,18%; e de máquinas e equipamentos, com 16,26%. No COREDE Paranhana Encosta da Serra, predominam os segmentos de couro e calçados, com 24,06% do total da produção do Estado; e bebidas, com 9,14%. E, finalmente no Centro Sul, predominam os segmentos de metalurgia, com 16,21% do total do Estado; de produtos alimentícios, com 1,76%, destacando-se a fabricação de produtos amiláceos e de alimentos para animais; e de produtos farmoquímicos e farmacêuticos, com 25,17%. Sendo assim, identifica-se uma maior participação dos

¹⁰ As divisões da Classificação Nacional de Atividades Econômicas (CNAE 2.0) que abrangem os ramos de alta tecnologia da indústria de transformação podem ser consideradas: a) Fabricação de produtos farmoquímicos e farmacêuticos; e b) Fabricação de equipamentos de informática, produtos eletrônicos e ópticos. Já as de média-alta tecnologia podem abranger: a) Fabricação de produtos químicos; b) Fabricação de máquinas e equipamentos; c) Fabricação de máquinas, aparelhos e materiais elétricos; d) Fabricação de veículos automotores, reboques e carrocerias; e e) Fabricação de outros equipamentos de transporte, exceto veículos.



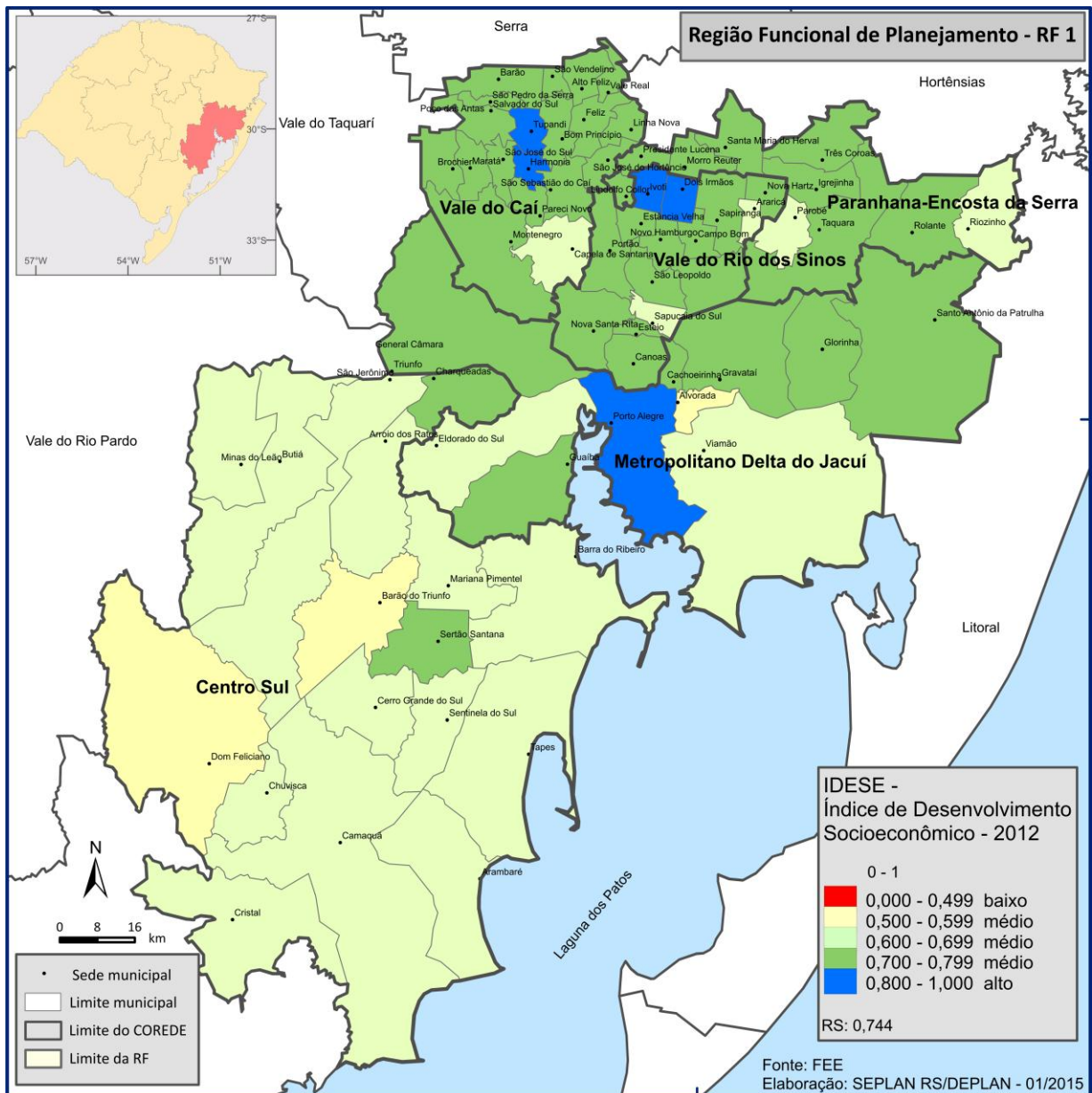
Governo do Estado do Rio Grande do Sul
Secretaria do Planejamento e Desenvolvimento Regional
Departamento de Planejamento Governamental

COREDEs Metropolitanos Delta do Jacuí e Vale do Rio dos Sinos nos segmentos de alta e média-alta tecnologia da indústria de transformação do Estado, representados pelos segmentos da indústria química, mecânica e de veículos.

Todos os COREDEs apresentaram, em 2012, valores de IDESE na faixa de médio desenvolvimento. O COREDE Metropolitanos Delta do Jacuí apresenta o maior valor da Região com 0,767, ocupando o 7º lugar no ranking estadual. De outro lado, o Centro Sul possui o menor índice, com valor de 0,675, ocupando o 28º lugar no ranking do Estado. Considerando os índices municipais, a RF1 possui 5 municípios com IDESE na faixa de alto desenvolvimento, com valores superiores a 0,800. Estes estão localizados nos COREDEs Metropolitanos Delta do Jacuí (Porto Alegre), Vale do Rio dos Sinos (Ivoti e Dois Irmãos) e Vale do Caí (Harmonia e Tupandi). O restante dos municípios está situado na faixa de médio desenvolvimento com índices variando entre 0,559 e 0,799. Cabe destacar que a maior parte dos municípios com IDESE na faixa de 0,700 a 0,779 concentra-se no entorno da RMPA. Já a maior parte dos municípios com IDESE na faixa de 0,500 a 0,599 encontra-se situada no COREDE Centro Sul, onde se observa uma maior incidência de população residente no meio rural. (Figura 8).



Figura 8 - Índice de Desenvolvimento Socioeconômico da Região Funcional 1



3.2 Iniciativas promissoras para a Região

Entre as perspectivas para o desenvolvimento da Região Funcional 1, elaboradas com base no acúmulo dos estudos existentes e em discussões com a própria Região¹¹, podem ser destacadas:

- **Fortalecimento da Região como Polo de Inovação Tecnológica:** a Região possui um importante ativo em Instituições de Ensino Superior, escolas

¹¹ Entre os estudos já elaborados podem ser destacados o Estudo de Desenvolvimento Regional e Logística do RS, os Cadernos de Regionalização do PPA 2008-2011, os Planos Estratégicos dos COREDEs, os estudos realizados pela Fundação de Economia e Estatística (FEE) e o RS2030.



técnicas e centros tecnológicos, incubadoras, parques tecnológicos e estruturas de interface nas universidades, com presença de importantes empresas na área de fronteira da inovação tecnológica. Esse ativo pode ser capitalizado como polo irradiador, não só para os municípios periféricos da Região, mas para o Rio Grande do Sul como um todo.

- **Ampliação da competitividade dos setores consolidados:** os segmentos industriais já consolidados, como o petroquímico, o metal-mecânico e o de produtos de origem animal, enfrentam, na atualidade, sérias dificuldades com a concorrência internacional, principalmente dos países asiáticos. Nesse sentido, tendo em vista que grande parte dessas dificuldades estão vinculadas à política econômica do Governo Federal, é importante que o Governo do Estado seja um agente ativo na articulação dos interesses desses segmentos no Rio Grande do Sul.
- **Manutenção das atividades rurais:** presentes principalmente no COREDE Centro-Sul e no Vale do Caí. É importante que se atue para a manutenção da competitividade dessas regiões, preservando os espaços abertos (agrícolas e naturais), que se localizam em áreas vizinhas da metrópole.

3.3 Questões que merecem atenção especial

- **Atenção aos efeitos do adensamento populacional:** a alta concentração da população e da produção, nessa Região Funcional e, mais particularmente na RMPA, traz como contrapartida uma série de problemas característicos das grandes metrópoles com grande impacto ambiental como falta de saneamento, habitação, mobilidade urbana e demanda por atendimento a serviços mais especializados, principalmente na área da saúde. Para equacionar essas questões, a atuação do Estado necessita ter uma orientação corretiva, atuando no sentido de superação dos gargalos existentes; e outra, mais preventiva, buscando fortalecer esses serviços em centros regionais de porte médio.
- **Manutenção de arranjos produtivos:** segmentos que vêm sofrendo com a competitividade internacional, principalmente devido ao câmbio, merecem uma atenção especial. É o caso do segmento dos calçados que, em regiões com grande concentração dessas atividades, como no COREDE Paranhana Encosta da Serra, teve seu desempenho econômico afetado por essa dinâmica.



DADOS DOS COREDEs DA RF1¹²

COREDE Centro Sul

- População Total (2013): 257.745 habitantes
- Área (2010): 10.380,3 km²
- Densidade Demográfica (2013): 24,8 hab/km²
- Taxa de Analfabetismo (2010): 7,71 %
- Expectativa de Vida ao Nascer (2000): 71,02 anos
- Coeficiente de Mortalidade Infantil (2012): 9,02 por mil nascidos vivos
- PIBpm (2012): R\$ mil 4.348.764
- PIB *per capita* (2012): R\$ 16.991
- Exportações Totais (2014): U\$ FOB 87.094.196

COREDE Metropolitano Delta do Jacuí

- População Total (2013): 2.457.735 habitantes
- Área (2013): 5.651,4 km²
- Densidade Demográfica (2013): 434,9 hab/km²
- Taxa de Analfabetismo (2010): 2,96 %
- Expectativa de Vida ao Nascer (2000): 72,07 anos
- Coeficiente de Mortalidade Infantil (2012): 9,76 por mil nascidos vivos
- PIBpm (2012): R\$ mil 74.291.248
- PIB *per capita* (2012): R\$ 30.464
- Exportações Totais (2014): U\$ FOB 4.885.351.814

COREDE Paranhana Encosta da Serra

- População Total (2013): 210.156 habitantes
- Área (2013): 1.732,8 km²
- Densidade Demográfica (2013): 121,3 hab/km²
- Taxa de analfabetismo (2010): 4,31 %
- Expectativa de Vida ao Nascer (2000): 73,23 anos
- Coeficiente de Mortalidade Infantil (2012): 9,14 por mil nascidos vivos
- PIBpm (2012): R\$ mil 3.812.697
- PIB *per capita* (2012): R\$ 18.312
- Exportações Totais (2014): U\$ FOB 276.567.145

¹² Fonte: FEE/Resumo Estatístico Municipal.



Governo do Estado do Rio Grande do Sul
Secretaria do Planejamento e Desenvolvimento Regional
Departamento de Planejamento Governamental

COREDE Vale do Caí

- População Total (2013): 174.166 habitantes
- Área (2013): 1.854,4 km²
- Densidade Demográfica (2013): 93,9 hab/km²
- Taxa de Analfabetismo (2010): 3,06 %
- Expectativa de Vida ao Nascer (2000): 75,12 anos
- Coeficiente de Mortalidade Infantil (2012): 11,46 por mil nascidos vivos
- PIBpm (2012): R\$ mil 4.386.461
- PIB *per capita* (2012): R\$ 25.442
- Exportações Totais (2014): U\$ FOB 590.976.426

COREDE Vale do Rio dos Sinos

- População Total (2013): 1.318.804 habitantes
- Área (2013): 1.398,5 km²
- Densidade Demográfica (2013): 943,0 hab/km²
- Taxa de Analfabetismo (2010): 3,10 %
- Expectativa de Vida ao Nascer (2000): 71,76 anos
- Coeficiente de Mortalidade Infantil (2012): 10,40 por mil nascidos vivos
- PIBpm (2012): R\$ mil 37.647.564
- PIB *per capita* (2012): R\$ 28.848
- Exportações Totais (2014): U\$ FOB 1.939.372.591