

Secretaria da Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul
Tesouro do Estado
Divisão de Estudos Econômicos e Fiscais e Qualidade do Gasto

**Elementos para uma agenda estratégica de desenvolvimento
para o Rio Grande do Sul**

Fernando Maccari Lara

Guilherme Correa Petry

Marcos Antonio Bosio

Roberto Pereira da Rocha

Eduardo Rosemberg Lacher

TEXTOS PARA DISCUSSÃO TE/RS Nº 16

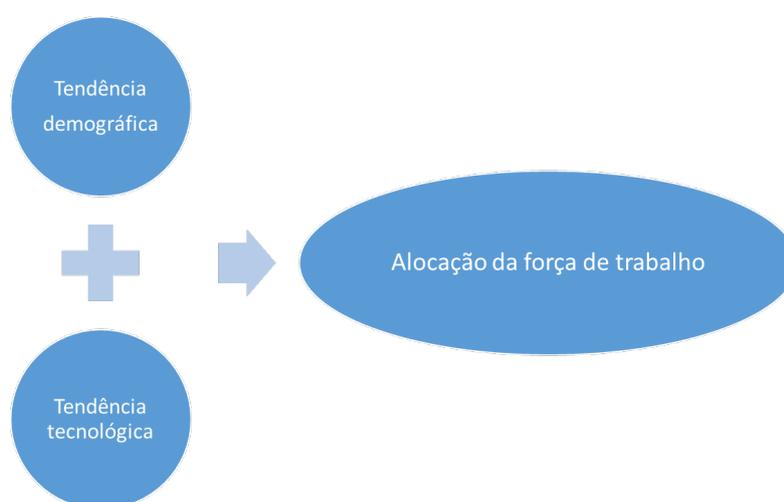
Junho/2019

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Tesouro do Estado, ou de interesse da instituição, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões e debates de ideias. Todas as contribuições recebidas passam, necessariamente, por avaliação de admissibilidade e por análise dos pares. As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do órgão.

Sumário Executivo¹

Da análise das condições demográficas do Rio Grande do Sul e de uma leitura sobre as tendências recentes da tecnologia resulta uma diretriz geral sobre as necessidades de alocação da força de trabalho. Aponta-se a que seja preciso fomentar investimentos em certas atividades econômicas que demandam especialmente trabalhadores jovens e com certas características que sejam funcionais para o desenvolvimento econômico no contexto das tendências tecnológicas percebidas.

Figura I – Representação esquemática das linhas gerais da agenda



Ao lado dessa perspectiva mais conceitual, aponta-se em linhas gerais alguns projetos específicos² conforme compreendidos dentro deste enfoque, potencialmente capazes de contribuir na direção apontada. Nossa análise preliminar sugere foco no desenvolvimento de atividades de serviços que visam desenvolver aplicações para a utilização da capacidade de processamento de informação de modo a gerar externalidades positivas e/ou aperfeiçoamento dos sistemas produtivo e institucional do Estado do Rio Grande do Sul.

¹ Diversos elementos presentes neste documento resultam de uma série de entrevistas realizadas por um grupo de servidores do Tesouro RS com pesquisadores e/ou profissionais com conhecimento a respeito de setores específicos ou da estrutura geral da economia gaúcha. Os autores agradecem à participação do grupo do Tesouro RS e dos entrevistados, sem atribuição de responsabilidade pelo conteúdo do texto.

² Os projetos são aqui apontados como exemplo e sem qualquer aprofundamento ou avaliação relativa ou hierarquizada de importância. Uma abordagem mais específica para este problema constitui etapa subsequente do trabalho aqui realizado. O foco do documento está em propor ações de caráter econômico e/ou institucionais cuja esfera de decisão seja interna ao Estado do RS, sem de nenhuma forma relativizar a necessidade de produzir simultaneamente uma estratégia política para que o RS possa intervir enquanto ator político orgânico no cenário nacional e ampliar seu escopo de influência e margem de decisão. Possivelmente algum grau de êxito nesta direção seja pré-condição básica para a própria viabilização de boa parte das ações aqui mencionadas.

I. Propósito geral

Adota-se aqui perspectiva muito sintética do desenvolvimento econômico como representando um processo de crescimento econômico persistente e acompanhado de realocação da força de trabalho³ de modo suficiente para elevar progressivamente o nível de renda per capita de uma determinada coletividade. Tal definição é um tanto limitada pois não incorpora qualquer avaliação sobre a distribuição da renda adicional gerada, nem contempla aspectos mais abrangentes relativos ao bem-estar material e social, tampouco permite discutir os efeitos da mudança técnica sobre as instituições. Ainda assim, a definição é útil para a exposição geral do problema que se pretende realizar e para a agenda que se busca sugerir.

O que se pretende quando se fala em desenvolvimento econômico sob este conceito é viabilizar um processo de geração de ocupações de elevada produtividade em uma intensidade que possa reduzir progressivamente a parcela do emprego da força de trabalho em ocupações de menor geração de valor adicionado. Na medida em que o sistema logra promover esse movimento com relativa intensidade e persistência, torna-se possível não apenas incorporar os acréscimos de oferta de trabalho que resultam de uma população em crescimento, como também elevar a renda real total do sistema e a renda per capita. A simplicidade do conceito adotado não deve conduzir à ideia errônea de que o processo real seja algo simples. O processo é naturalmente complexo mas, ainda buscando muito mais a síntese do que o aprofundamento, pode-se dizer que a condição mais básica e primordial é a acumulação de capital, ou seja, a realização de investimentos que possam modificar a estrutura produtiva e gerar, ao longo do tempo, aquelas novas ocupações.

No atual contexto, espera-se que parte muito maior dos investimentos com potencial de gerar mudanças desta magnitude deva vir a ser realizada por agentes econômicos privados e de acordo, portanto, com uma lógica econômica privada. Com efeito, não se pode pretender que, na ausência de qualquer coordenação, a real execução desses investimentos tenha de ocorrer de modo funcional aos objetivos de uma determinada coletividade, como é o caso do Estado do Rio Grande do Sul. Podemos inclusive considerar, de modo mais geral, que há sempre um conjunto amplo de decisões privadas (como por exemplo aquelas decisões que conduzem a um certo padrão de consumo) cujas consequências possam ser bem pouco convergentes com um processo de desenvolvimento econômico regional. Nem por isso elas deixam de prevalecer, visto que o

³ Singer, 1976.

que as governa pode ser essencialmente a lógica econômica privada e/ou os interesses de uma coletividade que não exatamente aquela aqui considerada.

Sob a justificativa de restrições fiscais agudas, o setor público estadual vem reduzindo a importância dos investimentos públicos nas despesas orçamentárias. Ainda assim, não deixa de ser seu papel refletir sobre o tema, visando promover o desenvolvimento econômico regional. Ainda que desprovido de autonomia para efetuar diretamente determinadas ações de maior vulto, entende-se que o setor público estadual pode buscar estabelecer incentivos e exercer alguma coordenação sobre as decisões privadas, de modo a induzi-las a uma direção avaliada como mais adequada para os objetivos da coletividade. Quando este é o caso, tornam-se tarefas essenciais aquelas relativas à criação de condições favoráveis à realização de investimentos considerado benéficos para o desenvolvimento regional, ainda que sejam realizados pela iniciativa privada.

Em outras palavras, ganha centralidade compreender e propor o desenho, fazer o acompanhamento, rever instrumentos e parâmetros de incentivos, readequar a estratégia, buscando maior eficácia das políticas de incentivos fiscais e políticas públicas. Com especificidades, as mesmas questões são também relevantes para a realização de projetos via parcerias público-privadas, concessões e no limite, também para todo gasto orçamentário. Assim, este documento tem a pretensão de oferecer, neste contexto, uma avaliação sobre a dinâmica recente e as condições socioeconômicas do RS, bem como propor uma agenda de ações visando contribuir para o desenvolvimento econômico do Estado a longo prazo.

II. Avaliação geral das condições socioeconômicas

A economia do Rio Grande do Sul é a quarta maior do País, sendo que o Estado tem a maior atividade agropecuária e a terceira maior indústria de transformação. Seu Produto Interno Bruto (PIB) per capita é 16% superior à média nacional, estando em quinto lugar entre as unidades federativas. Sua renda domiciliar per capita é 30% superior à média do Brasil, sendo a terceira entre as unidades federativas.

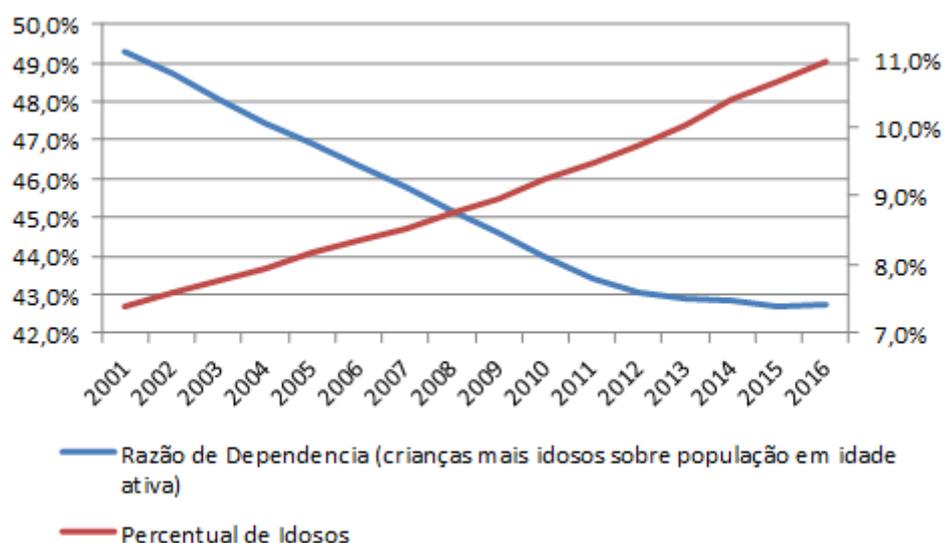
O Rio Grande do Sul tem se caracterizado historicamente como um estado da federação com certas peculiaridades que lhe caracterizavam certas vantagens do ponto de vista econômico. É comum encontrar referências à presença de uma classe empresarial desenvolvida e de um contingente de mão de obra experimentada e educada, configurando dessa forma um estoque qualificado de recursos humanos. Conta-se com instituições de pesquisa e saúde, ensino, qualificação, uma rede de serviços privados bem estruturada, assim como infraestrutura de

transportes e energia nos mesmos padrões nacionais. Não parece ademais razoável postular que o parque produtivo do RS tenha padrões tecnológicos tão piores do que as melhores práticas adotadas a nível nacional⁴.

Todos esses aspectos, em maior ou menor grau, bem poderiam ser apontados sem qualquer exagero como fatores positivos em uma análise de investimentos privados destinados ao Rio Grande do Sul. Em tempos mais recentes, entretanto, também não é exagero falar em uma certa percepção coletiva de que esses fatores ou deixaram de constituir efetivamente vantagens para o estado ou que tais vantagens estão sendo suficientes para induzirem uma dinâmica econômica considerada adequada. Algumas particularidades podem ser apontadas para uma reflexão a respeito.

Com respeito aos aspectos demográficos, o Rio Grande do Sul tem a sexta maior população residente do País, correspondendo a 5,4% do total do Brasil. O RS é o estado que tem apresentado o menor crescimento populacional, devido tanto a uma menor taxa de fecundidade quanto ao saldo migratório negativo. Também é o Estado com a maior proporção de idosos e com menos crianças.

Gráfico I – Razão de dependência e percentual de idosos – Rio Grande do Sul – 2001-2016



Fonte: FEE

⁴ Ainda que se saiba sobre a elevada heterogeneidade e relativo atraso em relação às melhores práticas internacionais.

A avaliação da dinâmica demográfica do RS sugere que o bônus demográfico, período em que a população em idade ativa cresce mais que a população total, estaria encerrado. Enquanto os migrantes, aqueles que saem do Estado, são jovens e escolarizados, os que emigram, os que vêm para o Rio Grande do Sul, têm menor escolarização. Tais questões têm suscitado preocupações à medida em que, a permanecerem as atuais tendências, projeta-se que até o final da próxima década a população residente no Estado começará a diminuir.

No contexto aqui considerado, em que se pretende analisar as potencialidades e possibilidades para o desenvolvimento econômico, é preciso colocar essas projeções em perspectiva. Experiências internacionais de desenvolvimento econômico foram historicamente acompanhadas por massivas migrações de trabalhadores entre países. Entre regiões dentro de um mesmo país, a transferência de mão-de-obra é ainda mais facilitada, ainda que certamente possa envolver um conjunto grande de questões associadas e até obstáculos. Mas a observação é importante para desfazer uma possível impressão de que a relevância de destacar o processo de envelhecimento esteja em considerá-la como uma restrição de recursos⁵.

Gráfico 2 – Taxa de crescimento do PIB per capita – Brasil e Rio Grande do Sul – 1955-2015



Fonte: IPEA

O Gráfico 2 mostra o crescimento do PIB per capita ao longo de um período relativamente extenso. Não se percebe tão significativo desvio entre o comportamento da taxa de crescimento no RS e no Brasil. Houvesse alguma particularidade tão relevante na questão

⁵ A concepção de que a dotação de fatores de produção, inclusive o trabalho, não constitui necessariamente um dado para uma análise econômica desta natureza pode ser encontrada em Garegnani (1990).

demográfica estadual, seria observável tal consonância entre o crescimento do PIB per capita nacional e regional? Trata-se com toda certeza de um exercício contrafactual de difícil resposta, mas parece seguro pressupor que o processo demográfico esteja em grande medida conectado com o processo econômico.

Na literatura sobre desenvolvimento econômico, podemos encontrar a referência a efeitos “regressivos” e “propulsores”, nos processos de desenvolvimento. Localidades e regiões onde a atividade econômica está se expandindo atrairão migração em massa de outras partes do país, assim como de capital, bens e serviços. Tal expansão de uma localidade produz efeitos regressivos em outras, que fornecem mão-de obra para o crescimento populacional das primeiras. E em contrapartida a essa força de atração seletiva para os centros dinâmicos, ocorrem também efeitos propulsores que se propagam do centro de expansão econômica para outras regiões⁶. Do ponto de vista de uma região específica que não se constitui em centro de expansão econômica, os efeitos estarão sempre sobrepostos e a questão estará sempre em potencializar mais os efeitos propulsores do que ser afetado pelos efeitos regressivos.

De qualquer forma, deve estar claro a partir destas considerações que não se deve associar as particularidades demográficas do RS a algo que possa obstaculizar o desenvolvimento econômico ou mesmo necessariamente levá-lo a ocorrer com algum tipo de efeito de custos crescentes. Tudo depende de como o processo ocorre, ou seja, de como se distribuem os investimentos e a geração de ocupações dentro do território nacional. Se intensas migrações entre diferentes países são processos comuns quando se considera processos nacionais de desenvolvimento, ainda mais natural é admitir a possibilidade de fluxos de mão-de-obra entre as unidades subnacionais, desde que as unidades atratoras ofereçam oportunidades de trabalho mais vantajosas.

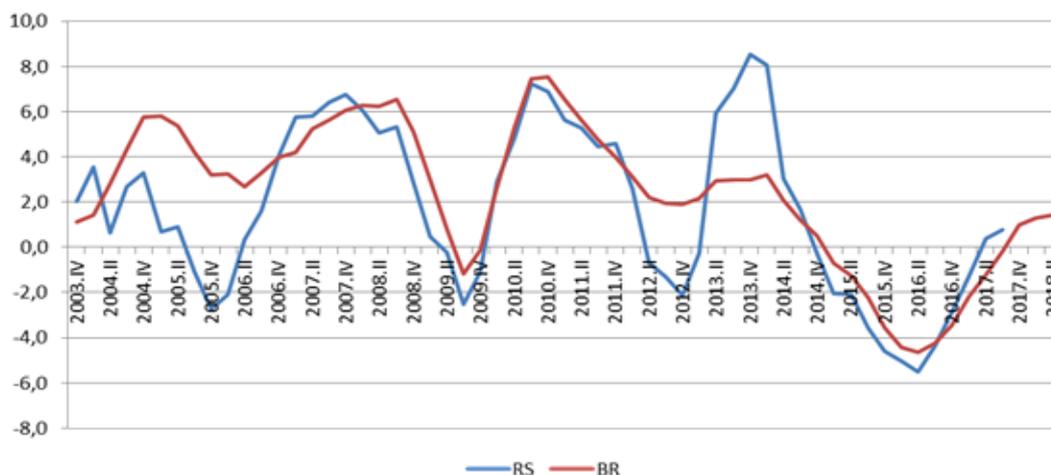
Assim, o envelhecimento da população que se verifica no RS só ocorrerá e se constituirá em um problema se o dinamismo econômico for insuficiente para contrapor seu efeito. O referido processo demográfico aparece como exigência maior para o Estado, mas não como realidade incontornável. De um modo geral, os trabalhadores ativos precisam ser mais produtivos simplesmente para manter o mesmo nível de renda médio de uma coletividade que tem uma participação cada vez maior de inativos. Esta dinâmica demográfica, que em algum grau se reflete também nas dificuldades fiscais do setor público, requer mais rápida transferência de mão-de-obra em direção a atividades de maior produtividade.

⁶ Estes conceitos foram introduzidos por Myrdal, conforme discutido por Leite (1983).

III. Dinâmica econômica recente

Conforme se pode perceber no Gráfico 3, a taxa de crescimento do RS acompanha de forma bastante sincronizada a dinâmica da economia brasileira como um todo. No período 2003-2018, verifica-se apenas dois momentos em que os desvios entre as taxas de crescimento foram mais importantes.

Gráfico 3 - Taxa de crescimento do PIB - Brasil e Rio Grande do Sul



Fontes: IBGE e FEE/RS

O desvio negativo do crescimento econômico do RS em relação ao Brasil registrado nos anos de 2004 e 2005 são explicados por dois anos de estiagem e seus impactos não só sobre a atividade agrícola, mas também sobre outros setores em função dos encadeamentos existentes na estrutura estadual. De acordo com Rocha (2017) o período foi marcado também por queda do preço da soja e um nível relativamente valorizado da taxa de câmbio, elementos considerados importantes para compreender a intensidade dos referidos encadeamentos. Naquela oportunidade, a redução da área plantada se refletiu em menor demanda de fertilizantes e também, naquela oportunidade, de máquinas e equipamentos. O ano de 2006 já registra recuperação na atividade agropecuária e nos serviços, mas a atividade industrial seguiu em contração. A queda da produção industrial naquela oportunidade não foi recuperada nos anos subsequentes.

Outro desvio negativo importante ocorreu em 2012. Naquele ano, o crescimento do PIB do Brasil desacelerou ao passo que o do RS se contraiu. Houve na oportunidade outra estiagem, mas no contexto de um cenário nacional um tanto distinto de 2004/05, dado que a taxa de câmbio estava relativamente mais desvalorizada e os preços internacionais encontravam-se em nível elevado. Nesse contexto, aquilo que no período anterior pareceu constituir um efeito negativo

de encadeamento entre a agricultura e a indústria de máquinas agrícolas, não se manifestou. Tanto a indústria de máquinas e equipamentos quanto a de móveis seguiram crescendo, possivelmente em função de seus encadeamentos com a dinâmica nacional. O ano de 2013 registrou um novo desvio, dessa vez amplamente positivo, mostrando recuperação muito expressiva. Foi a taxa mais alta registrada em toda a série, tendo sido um ano de grandes estímulos creditícios (PSI) para compra de equipamentos, impactando positivamente a indústria de máquinas agrícolas. Além desse efeito positivo da indústria mais “tradicional” de transformação, o ano marcou também o ápice da construção naval, no sul do estado.

Num plano mais geral, parece importante assinalar que a sincronia visível no Gráfico 3 é reveladora de uma importante rigidez estrutural. Ainda que diversos efeitos conjunturais possam ser captados para explicar os desvios específicos, parece seguro considerar que nos últimos anos não tenha havido mudanças mais profundas no modo de relacionamento da economia estadual à nacional. Os investimentos na construção naval talvez tenham sido aqueles com maior potencial para alguma alteração, mas hoje parecem absolutamente fora da agenda política.

Por fim, para os propósitos aqui estabelecidos, é central levar em conta também os efeitos da forte recessão que se abateu sobre a economia nacional e da qual o biênio 2017-2018 não constituiu recuperação expressiva. Resulta daquele processo recessivo uma expressiva subutilização da força de trabalho no Brasil. De um mínimo de 14,9% alcançado em final de 2014 a taxa de subutilização da força de trabalho alcançou 24,6% no segundo semestre de 2018. Na Região Metropolitana de Porto Alegre, esta taxa foi estimada em 16,1% em 2018 para um nível mínimo de 9,0% em 2014.

Tabela 1 – Taxa de subutilização da força de trabalho (Brasil e RMPA)

	dez/14	jun/18
Brasil	14,9	24,6
Porto Alegre (RS)	9,0	16,1

Fonte: PNAD IBGE

Fica claro, portanto, que o trabalho é um recurso amplamente subutilizado no atual contexto do RS e do Brasil. Na perspectiva aqui considerada, de que se necessita absorver força de trabalho em contraposição a uma tendência de envelhecimento populacional, o fato do Brasil ter uma maior subutilização ainda maior do que a do RS mostra que não se deve ver a força de

trabalho como restrição para o desenvolvimento econômico. Parece particularmente relevante nos dias atuais a importância de expressivos núcleos de atividades de baixa ou nula produtividade que se constituem em disponibilidade de mão de obra a ser mobilizada, muito possivelmente envolvendo custos de treinamento e qualificação.

IV. Estrutura produtiva

Uma análise conjuntural como a esquematizada na seção anterior, relativa ao estado do RS, sempre deve ser feita levando em conta: (a) fatores específicos, como os fatores climáticos que influenciam as safras agrícolas e podem ocorrer especificamente no estado; (b) eventos nacionais que afetam assimetricamente o estado, como é o caso da taxa de investimento nacional e de políticas creditícias que favoreçam um setor específico com presença importante na estrutura do estado; (c) eventos internacionais que afetam assimetricamente o estado, como é o caso dos preços internacionais e algumas oscilações da taxa de câmbio.

Em paralelo a eventual melhor definição desta tipologia de causas, parece seguro compreender que estes elementos fazem parte do que chamaremos sinteticamente de estrutura produtiva do estado. A estrutura produtiva envolve não apenas a “especialização” captada pela análise das participações relativas dos setores na produção e no emprego, bem como o leque de recursos naturais e humanos disponíveis, mas também os encadeamentos existentes. Um sistema subnacional será sempre “mais aberto” do que o sistema nacional, ou seja, tende a ser caracterizado por efeitos de encadeamento menos intensos quando comparados com sistemas nacionais⁷.

De um ponto de vista estrutural, podemos analisar desvios entre a taxa de crescimento do Brasil e do RS como ocorrendo em função de efeitos combinados de: (a) repercussões distintas que um determinado padrão de evolução do gasto gera sobre a estrutura produtiva estadual, comparativamente aos efeitos sobre a estrutura produtiva nacional; (b) alterações das estruturas produtivas em si mesmas, que determinam diferentes resultados no que diz respeito à produção para uma dada situação em termos de gastos. Nesse sentido os desvios positivos ou negativos entre o crescimento estadual podem ser interpretados como resultados combinados desses dois aspectos. A distinção é importante porque uma estratégia de longo prazo precisa considerar ambos.

⁷ Com “mais aberto” se quer dizer que capturar menos valor adicionado como proporção à demanda final pela sua produção.

Um exemplo útil para ilustrar o que significa uma alteração da estrutura é a conhecida prática das propriedades rurais de buscar aproveitar determinados subprodutos de certas culturas para reduzir determinados custos (muitas vezes monetários). Significa buscar utilizar certos recursos que estão subutilizados e/ou disponíveis para satisfazer determinadas necessidades existentes ou futuras. Diversos exemplos possam ser levantados, talvez individualmente com pouco impacto sobre o sistema, mas o exemplo é útil para compreender o que pretendemos aqui chamar de uma mudança estrutural que implique em maior captura de valor adicionado. Trata-se de um investimento que permite instalar uma tecnologia que transforma um recurso existente subutilizado em um produto já demandado, ou seja, cujo mercado já seja atendido. Ainda que não necessariamente isto resulte em uma redução do custo de produção, significa uma redução de um coeficiente de importações do sistema produtivo e assim a captura de uma fração maior do valor adicionado gerado ao longo do processo produtivo.

Por outro lado, podemos mencionar um exemplo de mudança estrutural que tenha efeito inverso: a adoção pelo produtor rural de um pacote tecnológico de sementes e fertilizantes industrializados, em detrimento de uma tecnologia de plantio em que se utiliza uma fração maior de insumos produzidos localmente. Boa parte das vezes esse processo implica em aumento de produtividade e/ou redução dos custos totais, razão pela qual é adotado pelos produtores. Frequentemente isto significa também o aumento das despesas com produtos que são importados e cujo valor monetário está atrelado ao valor das divisas estrangeiras. O resultado do ponto de vista estrutural de uma adoção significativa daquele pacote tecnológico pelos produtores locais tende a ser uma elevação do coeficiente importado do sistema⁸.

Esperamos resultar desses exemplos a compreensão de que há, no mínimo, duas variáveis a analisar quando se trata de avaliar o efeito estrutural de projetos específicos de investimentos: (a) os coeficientes totais de custos associados a uma dada tecnologia produtiva, que determinam o potencial competitivo do sistema; (b) os coeficientes de importações associados a uma dada tecnologia, que determinam a captura de valor adicionado pelos produtores locais.

Diversas questões importantes relacionadas a esta avaliação precisam ser analisadas sob um enfoque mais técnico mas o essencial a destacar aqui é a ideia de que há no atual momento em curso uma “onda longa” de penetração de tecnologia⁹. Em tempos recentes houve uma brutal

⁸ Quando se trata de um sistema produtivo estadual o termo “importações” inclui as compras do restante do país.

⁹ Este ponto deve-se à participação do Prof. Sérgio Bampi. Aprofundamento necessário a respeito deste ponto consta nos resultados do estudo da CNI intitulado Indústria 2027, disponível em <http://www.portaldaindustria.com.br/cni/canais/industria-2027/>. Neste importante estudo são mapeadas as

queda do custo de processamento de informação, que tem se desdobrado em tendências conhecidas como Indústria 4.0, Internet das Coisas, bem como outras aplicações. Considerada verdadeira esta hipótese de que está em curso um processo de penetração da maior capacidade de processamento de informação sobre as tecnologias produtivas, interessa aqui perguntar qual o potencial que a adoção de técnicas intensivas em processamento de informação tem para gerar transformações estruturais.

Pelo lado da demanda final, pode-se supor que tal processo leve a uma aceleração do movimento de elevação da parcela de serviços na cesta de consumo, em detrimento da aquisição de bens industriais. Pode-se citar aqui como exemplo o desenvolvimento do modelo de negócio em que o consumidor deixa de ser proprietário de um automóvel e passa a ser usuário de um serviço permanente de aluguel de automóveis. Pelo lado das funções de produção pode-se supor a penetração de serviços modernos em detrimento de certos custos importantes. Pode-se citar um exemplo semelhante ao anterior em que uma certa tecnologia conduz a certas facilidades que permite que o produtor rural seja usuário de um serviço de colheita ao invés de ser proprietário de máquinas agrícolas.

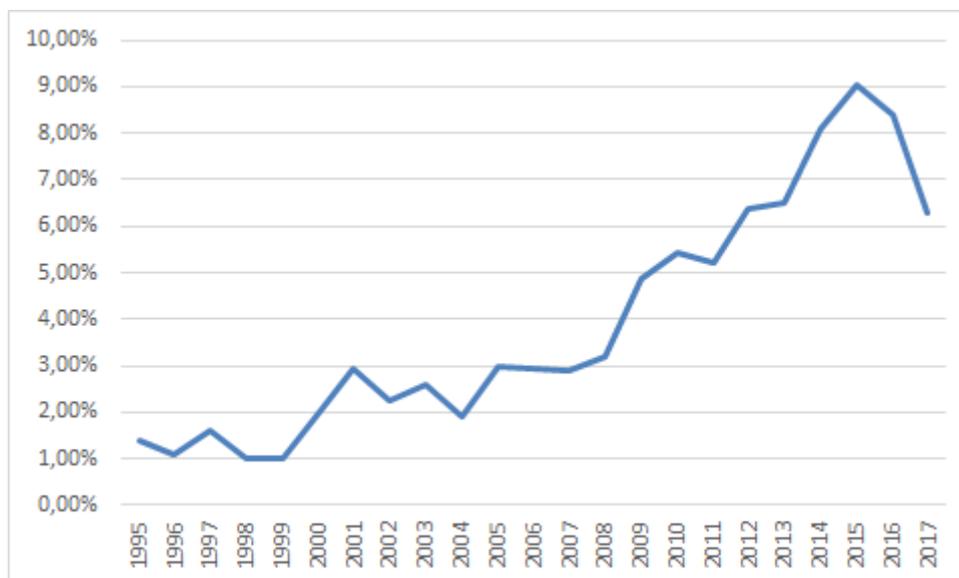
Deve-se observar que a difusão de novas tecnologias que permitam tornar efetivos esses exemplos ocorrem em conjunto com alterações institucionais que permitam viabilizar a sua adoção, e que podem ter consequências inesperadas e desafiadoras para os demais agentes públicos e privados. Um exemplo de neste sentido foi reportado recentemente por matéria do Jornal Estado de São Paulo que relata preocupação das Secretarias de Fazenda de diversos Estados subnacionais a respeito da mudança em direção a tecnologias de comunicação como WhatsApp sobre a arrecadação tributária, em função da perda relativa da tributação sobre os serviços “antigos” de telecomunicações. Mesmo com a elevação de alíquotas no período, verifica-se queda da arrecadação relativa nesse tipo de em serviços. Segundo dados da consultoria Teleco os serviços de comunicação representavam 11% do total do ICMS do país em 2010 e atualmente representariam apenas 7,3%.

Certas tendências nas transações com o exterior também podem ser percebidas como indícios de importantes mudanças nos modelos de negócios e nos arranjos empresariais. No balanço de pagamentos brasileiro, o registro das transações entre residentes e não residentes,

principais tecnologias em desenvolvimento, os setores afetados e inclusive estimativas de tempo de duração da “onda” longa que variam ente cinco a dez anos.

verifica-se uma elevação bastante importante das despesas com aluguel de equipamentos de propriedade de não residentes.

Gráfico 4 - Despesas com aluguel de equipamentos como proporção das receitas correntes totais (US\$) – Brasil



Fonte: BCB

O gráfico mostra a grande elevação da participação das despesas com aluguel de equipamentos nas receitas correntes totais registradas pelo balanço de pagamentos. Ainda que se possa observar uma pequena reversão a partir de 2015 é bastante evidente o aumento da importância relativa deste componente, principalmente ao longo da última década, sugerindo a presença de um componente estrutural importante¹⁰.

Independente de identificar quais setores ou aplicações específicas estão por trás desse movimento, o dado parece muito útil para nosso propósito de chamar a atenção para o potencial de alterações dos encadeamentos intersetoriais associados à penetração de tecnologias intensivas em processamento de informação. No limite, a incorporação dessas tecnologias pode viabilizar a utilização de equipamentos alugados, operados a partir do exterior e capturando parte do valor adicionado gerado por meio de aluguéis dos referidos equipamentos. Independente do maior ou

¹⁰ Considerando o resultado do comércio externo como um todo, verifica-se sincronia com o nível de atividade e a intensidade da acumulação. Houve redução do superávit comercial ao longo da aceleração do crescimento e abrupta recuperação do superávit a partir da recessão, em função da conhecida importante elasticidade das importações. O movimento é muito menos marcado, entretanto, quando se observa o comportamento do saldo comercial em serviços e, fundamentalmente no que diz respeito à rubrica “aluguel de equipamentos”. O déficit nesta rubrica era de 2,88% do total das receitas correntes em 2007, alcançou 8,95% em 2015, reduziu-se um pouco nos anos seguintes, para 8,32% e 6,26%. Esta diferença no comportamento desta rubrica em comparação ao comércio como um todo sugere a presença de um não desprezível movimento de natureza estrutural.

menor conteúdo ficcional desta hipótese, o que interessa assinalar é que a expressão mais concreta do desenvolvimento do processo seja um movimento de penetração de importações de serviços modernos que reduz os multiplicadores e assim o impacto em termos de valor adicionado capturado localmente.

O fato de tratar-se de uma “onda longa” é relevante porque pode-se formular uma expectativa de que a penetração deste tipo de tecnologia na produção ainda está longe de ter completado seu ciclo. Torna-se possível, desta forma, ao identificar a tendência e buscar compreendê-la ao menos em suas linhas mais gerais, formular alguma estratégia para contrapor aos desafios colocados e/ou aproveitar potencialidades. Isto coloca de um lado a centralidade: (a) de uma agenda econômica que possa minimizar efeitos negativos daquelas tendências sobre o valor adicionado estadual e/u capturar vantagens a partir delas; (b) de uma agenda institucional que possa adaptar-se adequadamente, seja formulando e executando ações para viabilizar aquela agenda econômica, seja regulando o sistema tributário com agilidade e funcionalidade para adequar-se ao cenário estabelecido.

V. Síntese do diagnóstico e linhas gerais da agenda proposta

A partir das considerações realizadas acima e do quadro conceitual estabelecido, apresenta-se seguir algumas considerações de natureza mais propositiva sobre os caminhos aparentemente mais adequados para fomentar projetos de investimentos no Rio Grande do Sul. Em seguida aos pontos mais conceituais, aponta-se também algumas ações mais específicas que podem ser avaliadas dentro deste escopo, bem como alguns desafios institucionais associados.

De modo muito esquemático pode-se sintetizar o que de mais importante foi dito até aqui em dois aspectos: (a) o movimento de envelhecimento da população que precisa ser contraposto por uma intensa geração de postos de trabalho com maior produtividade, ou seja, maior capacidade de geração de valor adicionado doméstico; (b) uma tendência de penetração de serviços modernos que surgem como opção para satisfazer necessidades de consumo ou para redução de custos em empreendimentos econômicos, mas que muito possivelmente exercem efeito redutor do valor agregado internamente.

Tendo em vista o diagnóstico assim esquematizado nas seções anteriores, uma estratégia nessa direção pode ser formulada de modo combinado com o objetivo de reter ou atrair trabalhadores qualificados jovens. Um levantamento realizado a partir dos dados da RAIS de 2016

permitiu identificar setores onde se emprega de forma relevante “capital humano jovem”¹¹. São elencados os setores: Pesquisa e desenvolvimento científico; Atividades auxiliares dos serviços financeiros, seguros, previdência complementar e planos de saúde; Atividades jurídicas, de contabilidade e de auditoria; Seguros, resseguros, previdência complementar e planos de saúde; Atividades de prestação de serviços de informação; Publicidade e pesquisa de mercado; Atividades de serviços financeiros; Atividades de sedes de empresas e de consultoria em gestão empresarial; Atividades dos serviços de tecnologia da informação.

O levantamento também identificou ocupações que sejam caracterizadas por “capital humano jovem”: Engenheiros, arquitetos e afins; Advogados, procuradores, tabeliões e afins; Profissionais da medicina, saúde e afins; Profissionais da informática; Profissionais de relações públicas, publicidade, marketing e comercialização; Profissionais de organização e administração de empresas e afins; Cientistas sociais, psicólogos e afins.

Não se pretende com esta enumeração de atividades e ocupações sugerir adoção de uma compreensão burocratizada e fechada do problema. Sua característica de concentrar “capital humano jovem” segundo os critérios estabelecidos pelo levantamento deve ser avaliada estrategicamente, como ponto de partida para o desenho de uma política pública mais focada à conjuntura em curso. Neste particular, sugere-se por exemplo o emprego de recursos para buscar o desenvolvimento de novas combinações entre aquelas ocupações e atividades acima referidas como intensivas em “capital humano jovem” que visem contribuir especificamente para o equacionamento de desafios específicos considerados presentes no sistema produtivo do Rio Grande do Sul. No curso do trabalho de elaboração deste estudo, constataram-se aspectos tais como:

- Um importante ator no cenário da agricultura do Estado são historicamente as cooperativas, mas registra-se que não têm funcionado como base de assessoramento para os associados;
- Relata-se um problema de infraestrutura relacionado à má qualidade da energia elétrica disponibilizada na zona rural, que dificulta ou inviabiliza a adoção até mesmo de certas tecnologias rudimentares pela agricultura familiar;
- Determinados arranjos de relacionamento com agentes financeiros e/ou fornecedores de insumos reduzam a capacidade dos produtores de capturar parte significativa do valor adicionado gerado pela cadeia produtiva;

¹¹ Ou seja, uma fração do emprego formal definida por critérios de grau de instrução e faixa etária. Este ponto deve-se à contribuição do Prof. Adelar Fochezatto.

- Aspectos regulatórios que impedem a utilização de certos recursos subutilizados e/ou que limitam a expansão do mercado dos produtores da agricultura familiar.

Ao referir estes exemplos espera-se ficar claro que não se quer dizer que encontrar estas soluções seja tarefa trivial nem que as soluções já sejam necessariamente conhecidas. Muito pelo contrário, o que se precisa buscar é justamente buscar desenvolver pacotes tecnológicos que possam atuar sobre determinadas dificuldades específicas e que possam ter resultado econômico superior às alternativas existentes, do ponto de vista da coletividade. Observada a diferença conceitual entre a redução de custos (que eleva a competitividade) e o grau de captura de valor adicionado (que resulta do coeficiente de importações que caracteriza a técnica adotada), trata-se de desenvolver e fomentar projetos que de um modo geral estejam relacionados às áreas definidas como intensivas em “capital humano jovem”, que resolvam ou mitiguem problemas específicos do sistema produtivo existente e que gerem, de modo mais geral, efeitos positivos tanto do ponto de vista econômico quanto estrutural. Especialmente se, como é o caso, espera-se também ter de atrair o recurso trabalho de outras regiões, a possibilidade de oferecer salários atrativos depende crucialmente do valor adicionado que pode ser capturado localmente.

Ciente de que empresas específicas, especialmente transnacionais, estarão a cada momento oferecendo soluções que possam ser redutoras de custos e fontes de vantagens para empresas e consumidores privados, o que o setor público estadual precisa buscar é o desenvolvimento local e a adoção de pacotes tecnológicos que possam elevar a intensidade de captura de valor adicionado doméstico em determinadas cadeias produtivas e/ou buscar que as reduções de custos ocorram sem prejuízo da captura de valor adicionado doméstico. De que modo as novas possibilidades de processamento de informações podem ser aplicadas no desenvolvimento de pacotes tecnológicos e de serviços que permitam equacionar desafios específicos e característicos da atual realidade socioeconômica do Rio Grande do Sul e contribuir nesta direção? Esta parece a pergunta central para o que aqui se propõe.

Deve-se ressaltar ainda que a execução de uma estratégia que envolva reter ou atrair trabalho qualificado de jovens é algo que precisa ser compreendido em perspectiva ampla, percebendo a central relevância de também fomentar um ambiente que proporcione crescimento profissional e cultural daqueles recursos humanos. Compreendido como crescimento e mudança estrutural, o desenvolvimento nos termos aqui colocados ocorre tanto no plano social quanto econômico e isso significa que determinadas dimensões qualitativas também tornam-se extremamente significativas. Se o principal insumo da indústria que se pretende desenvolver são

recursos humanos qualificados, a geração de um ambiente social mais propício depende da presença de externalidades positivas¹², especialmente aquelas associadas ao ambiente urbano.

A valorização das atividades empreendedoras e inovadoras, que aqui pretendemos também reforçar, não se trata de qualquer novidade. O que se quer aqui enfatizar é sobretudo a necessidade de combinar a ação inovadora com as potencialidades e os desafios locais. Isto exige atenção, por exemplo, para as importantes assimetrias que existem nas diferentes necessidades que se encontra em empreendimentos com diferentes níveis tecnológicos e de competitividade. Com muita frequência, pode não fazer qualquer sentido tentar promover a adoção das soluções técnicas consideradas entre as mais avançadas existentes em empreendimentos que estejam em um patamar bem inferior do ponto de vista tecnológico¹³. Em conjunto com o conhecimento aprofundado da realidade produtiva existente desenvolver soluções técnicas adequadas que gerem externalidades positivas, reduções de custos e/ou maior captura de valor adicionado¹⁴.

VI. Exemplos de projetos específicos a serem desenhados e avaliados

Podemos citar como exemplos alguns projetos específicos com alguma consistência¹⁵ na direção apontada. Conforme observado, a efetividade dos projetos realizados depende muito mais do modo como serão concretizados do que de sua idealização inicial. O procedimento aqui adotado é tomar como exemplo alguns projetos sabidamente existentes, entretanto em graus variáveis de detalhamento, apenas como objetos para ilustração de que tipo de ações mais concretas podem estar sob esta agenda. O desenvolvimento de um método de avaliação de projetos e o aperfeiçoamento e desenho para maximizar resultados são considerados aqui parte importante do processo.

- I. Incorporação de tecnologia ao tradicional complexo de feiras de produtos locais, qualificando a conexão entre a produção da agricultura familiar aos mercados urbanos; significa considerar

¹² Externalidades positivas são sinteticamente benefícios que se difundem pelo sistema mas que não são capturados necessariamente de forma privada.

¹³ Com a implicação de que tais empreendimentos exigem abordagem adequada, conforme contribuição do Prof. Zawislak.

¹⁴ Uma abordagem objetiva do problema pode ser realizada alocando recursos de pesquisa para assimilar o conteúdo dos relatórios e documentação gerados pelos projetos “Cidades Inteligentes” da ABDI e “Indústria 2027” da CNI. Com a apropriação do conhecimento acumulado sobre esses processos, em conjunto com aquele sobre a realidade produtiva local pode-se certamente obter diretrizes mais específicas a respeito.

¹⁵ Consistência esta que deve ser objeto de investigação e avaliação para formação de uma base de informações e a montagem de um referencial de avaliação e seleção dos projetos alternativos em um quadro de recursos escassos para investimento. Os projetos aqui referidos encontram-se considerados de forma bastante assimétrica sob este enfoque, devendo ser complementados diversos estudos de impacto. Os principais aspectos a serem levados em conta são as externalidades geradas e os impactos diretos e indiretos sobre a estrutura produtiva, a produção corrente, o valor adicionado acrescido e os empregos associados. Somente de posse desses estudos é que se poderia passar a considerá-los no contexto dos métodos de avaliação com base em benefício-custo e eficiência-custo.

tanto a chegada de produtos tradicionais quanto não tradicionais ao consumidor, como a exportação de serviços que constituem o turismo e a gastronomia em ambiente rural.

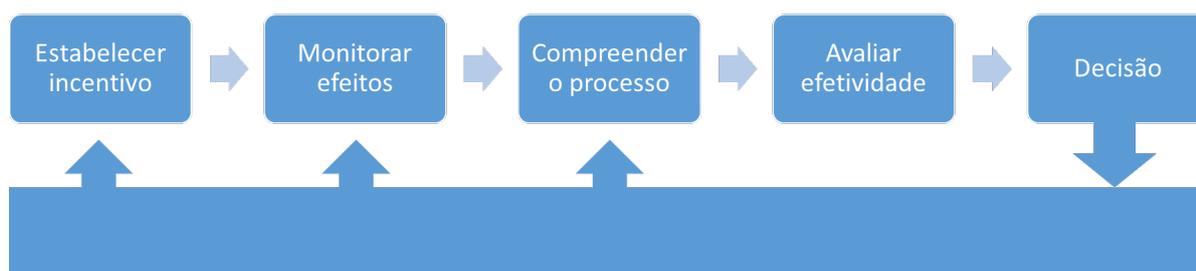
2. Sistema metropolitano de passageiros com tecnologia doméstica. Estudos realizados apontam para vantagens absolutas de custos em relação ao sistema de ônibus, baixo consumo de energia elétrica, chancelas internacionais de sustentabilidade. O transporte urbano é aspecto absolutamente central para uma economia baseada em serviços.
3. Programa de acompanhamento multidimensional dos usuários das políticas de saúde, segurança e educação. A empresa pública de processamento de dados pode definir política de TI que estabeleça plataforma comum para os órgãos públicos que executam as políticas de segurança, saúde e educação. Incorporação de tecnologia como meio de promover externalidades conectadas ao adequado desenvolvimento dos recursos humanos.
4. Investimentos para elevação do grau de elaboração do couro e artefatos. Um exemplo claro de um sistema produtivo que já existe e que pode ser aprimorado para maior captura de valor adicionado. Considerando os equipamentos existentes para este tipo de atividade, quais as possíveis aplicações do processamento de informação?
5. Projeto de gaseificação de carvão. Instalação de tecnologia que permite utilizar o recurso mineral presente no RS para atender demanda de combustível.

Observar que são exemplos específicos, cujo desenho precisa ser realizado dentro de um enfoque sistêmico, para que sua execução possa efetivamente ter efeitos positivos sobre o desenvolvimento econômico. Uma melhor elaboração sobre esses projetos e o acréscimo de outros para a ampliação do leque de projetos estratégicos estão certamente entre as etapas subsequentes mais importantes dentro do que se propõe aqui como agenda de desenvolvimento a longo prazo. Alguns aqui elencados poderão ser importantes apenas do ponto de vista conceitual, enquanto outros possam vir a ser efetivamente mais aprofundados e modelados.

VII. Aspectos institucionais

O aspecto institucional mais central que pode ser apontado está no fato de que os avanços na direção aqui apresentada estão longe de se esgotarem neste documento, mesmo em termos de concepção. Entende-se que a decisão de estabelecer incentivos fiscais ou alocar recursos orçamentários para projetos específicos, no contexto aqui considerado, precisa vir acompanhada de um arranjo institucional capaz de cumprir minimamente um fluxo como o da Figura 2. Mesmo do ponto de vista estritamente econômico, é preciso compreender o sistema de encadeamentos produtivos para monitorar e acompanhar os resultados das políticas públicas, aprimorá-las e alterá-las no momento oportuno.

Figura 2 – Processo de realimentação



Fonte: Solomon (1972)

Não se deve perder de vista, em segundo lugar, que a tomada de decisão relevante para os propósitos estabelecidos envolvem por vezes, na esfera política, diferentes órgãos do poder público. Especialmente quando se trata de projetos metropolitanos e/ou que envolvam efeitos em diferentes municípios, ao setor público estadual deve caber o papel de estruturador e mesmo de construção do consenso político. Estruturar os projetos a nível técnico, gerenciar, fiscalizar, estabelecer regras em comum com os diferentes órgãos envolvidos parece o caminho para viabilizar concessões e parcerias público-privadas efetivamente relevantes para o sistema produtivo estadual. Sem uma mediação racional do poder público estadual é possível não só que os investimentos não cheguem a se realizar, mas também que sejam realizados sem o melhor resultado do ponto de vista da coletividade.

A esse respeito cabe observar que, no processo de consolidação deste documento, foi digno de registro um fator particularmente positivo a nível da estrutura estadual: uma estruturação recente dos processos realizada no órgão ambiental estadual (FEPAM). Este fator é aqui considerado importante porque os aspectos ambientais são extremamente importantes com respeito à geração de externalidades positivas, conforme apontado na seção 5. Em conjunto com qualificação técnica e o relacionamento contratual com os municípios presente na empresa estadual de saneamento (CORSAN) parece haver uma importante base para o desenvolvimento de soluções ambientais, especialmente voltadas ao ambiente urbano.

Identificados e apontados estes órgãos como fatores positivos, não se deve obscurecer o fato de que há também fragilidades bastante evidentes, que precisam ser adequadamente resolvidas. Não se deve subestimar a manutenção de estruturas para monitorar e operar de forma racional as políticas voltadas ao desenvolvimento econômico. Um adequado acompanhamento, racionalização e aprimoramento das políticas de incentivo e coordenação, bem como de resto para as políticas públicas em geral, não se faz sem órgãos nativos de estatística e análise socioeconômica. Mesmo quando o setor público contrata certos serviços especializados

para cumprir tarefas específicas nestas áreas, bons contratos para o interesse público não poderão ser celebrados sem a qualificação técnica dos agentes públicos envolvidos.

Não se deve, portanto, subestimar as dificuldades geradas pela escassez de informações e/ou pelo seu inadequado processamento. A agilidade necessária para adaptação da estrutura institucional de maneira funcional aos objetivos da coletividade exige, por exemplo, uma análise isenta da conjuntura econômica, a partir do ponto de vista estadual. Do mesmo modo, o desenho de políticas de longo prazo depende de uma adequada análise da estrutura produtiva e social. Políticas específicas para atividades específicas só podem ser avaliadas a depender da disponibilidade de certas informações que podem não estar disponíveis de imediato, devendo ser trabalhadas pelas instituições estaduais competentes¹⁶. A desestruturação desta base de informações e da capacidade de análise a seu respeito de nenhuma forma pode contribuir na direção do desenvolvimento econômico.

Conforme observado, os projetos acima elencados estão longe de constituírem soluções dadas. São apenas exemplos de possíveis aplicações mais concretas do que foi exposto, que devem ser desenhadas mais especificamente de acordo com os pressupostos conceituais da agenda. As definições específicas dos projetos, sua forma de financiamento, os fornecedores de equipamentos e a escala efetivamente atingida, a capacidade de atingir efetivamente o público-alvo, serão muito mais determinantes para o resultado do que a forma como foram idealizadas em primeiro lugar¹⁷.

Por fim, o simbolismo dos projetos a serem eventualmente apoiados não é secundário, especialmente se o objetivo também for modificar a visão externa sobre o RS. Expressar a ideia da adoção de tecnologias desenvolvidas pelos gaúchos e que podem ser vendidas para outros subsistemas, do aproveitamento de capacitações locais para melhor qualidade de vida, são imagens que podem ser exploradas. A presença de certos fenômenos climáticos extremos também deve ser vista como oportunidade. A presença de neve foi transformada em atrativo turístico pelas cidades serranas. Que outros fenômenos climáticos, culturais, ambientais, podem

¹⁶ Perguntas que são aparentemente simples muitas vezes só podem ser respondidas a partir de um adequado processamento das informações disponíveis. Por exemplo: quanto o RS compra de milho? Neste caso específico a magnitude destas compras seria uma informação central para uma avaliação objetiva sobre a relevância ou não de estimular a produção interna daquele produto. O exemplo é singelo mas retrata bem o ponto que queremos destacar: a execução racional de políticas públicas só pode ser realizada com base em certa base de informações. Este parece ser o elemento central do componente “compreender o processo”, na Figura 2.

¹⁷ Do ponto de vista de uma agenda de pesquisa para qualificar o projeto e as ações recomenda-se alocar recursos para discutir de forma detalhada dois trabalhos ou projetos recentemente tornados disponíveis para conhecimento público: Cidades Inteligentes (ABDI) e Indústria 2027 (CNI). Ver links nas referências.

ser associados a determinadas soluções urbanas que se tornem atrativo e/ou externalidade positiva?

Mudanças estruturais não são geradas a não ser por investimentos e não são quaisquer investimentos que geram mudanças estruturais significativas e positivas para o aumento da renda gerada pelo sistema. A distinção entre o impacto de redução de custos e o impacto de captura de valor adicionado parece demonstrar de forma suficiente como a adoção de determinadas técnicas pode ser redutora de custos (portanto, geradora de vantagens competitivas) mas não uma garantia de aumento da renda e da renda per capita estadual. O setor público tem o papel de avaliar os movimentos concretos da realidade econômica e, sempre que possível, resguardar os interesses da coletividade.

Assim, investimentos públicos e/ou investimentos privados com apoio público devem ser avaliados de forma mais abrangente do que uma simples estimativa de empregos diretos e indiretos gerados. O efeito estrutural é aquele que resulta da operação do investimento realizado, não dos impactos diretos e indiretos do investimento em si mesmo. Os investimentos que importa considerar, tendo em vista o recebimento de apoio pelo setor público, são aqueles cujo impacto vá necessariamente mais além do benefício privado que constitui o retorno do investidor. Dessa perspectiva, interessa investigar mais sistematicamente os impactos dos diferentes projetos de investimento, estabelecendo assim diretrizes que possam influenciar o seu desenho específico a maximizar seus resultados sistêmicos.

Referências

ABDI. Cidades Inteligentes. <https://cidadesinteligentes.abdi.com.br/>

CNI. Indústria 2027. <http://www.portaldaindustria.com.br/cni/canais/industria-2027/>

Garegnani, Sraffa: classical versus marginalist analysis. In.: Schefold, B.; Bharadwaj, K. Essays on Piero Sraffa. Unwin Hyman, 1990.

Hoselitz, B. Os principais conceitos da análise das repercussões sociais da evolução da técnica. In.: Durand, J. Sociologia do desenvolvimento. Zahar, 1967.

Leite, P. Novo enfoque do desenvolvimento econômico e as teorias convencionais. Imprensa Universitária (UFC), 1983.

Meier, G. Leading issues in economic development. Oxford University Press, 1970.

Rocha, R. A persistência dos efeitos da queda da indústria de transformação no RS. Carta de Conjuntura FEE, ano 26, n. 1, jan. 2017.

Singer, P. Dinâmica populacional e desenvolvimento. Hucitec, 1976.

Solomon, M. Análise de projetos para o crescimento econômico. APEC, 1972.