



**GOVERNO DO ESTADO  
RIO GRANDE DO SUL**

---

# **Mensagem à Assembleia Legislativa**

**Eduardo Leite**

Governador

2019



GOVERNADOR DO ESTADO

Eduardo Leite

VICE-GOVERNADOR DO ESTADO

Ranolfo Vieira Júnior

SECRETÁRIO CHEFE DA CASA CIVIL

Otomar Vivian

CHEFE DA CASA MILITAR

Cel. Júlio César Rocha Lopes

PROCURADOR-GERAL DO ESTADO

Eduardo Cunha da Costa

SECRETÁRIA DE COMUNICAÇÃO

Tânia Moreira

SECRETÁRIO DE ESTADO DE GOVERNANÇA E GESTÃO ESTRATÉGICA

Cláudio Gastal

SECRETÁRIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO

Leany Lemos

SECRETÁRIA DE ESTADO DE RELAÇÕES FEDERATIVAS E INTERNACIONAIS

Ana Amélia Lemos

SECRETÁRIO DE ESTADO DA EDUCAÇÃO

Faisal Karam

SECRETÁRIA DE ESTADO DA SAÚDE

Arita Bergmann

SECRETÁRIO DE ESTADO DA SEGURANÇA PÚBLICA

Ranolfo Vieira Júnior

SECRETÁRIO DE ESTADO DA FAZENDA

Marco Aurélio Santos Cardoso

SECRETÁRIO DE ESTADO DE LOGÍSTICA E TRANSPORTES

Juvir Costella

SECRETÁRIO DE ESTADO DE OBRAS E HABITAÇÃO

José Stédile

SECRETÁRIO DE ESTADO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E TURISMO  
Dirceu Franciscan

SECRETÁRIO DE ESTADO DE INOVAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA  
Luís da Cunha Lamb

SECRETÁRIO DE ESTADO DA AGRICULTURA, PECUÁRIA E DESENVOLVIMENTO RURAL  
Covatti Filho

SECRETÁRIO DE ESTADO DO ESPORTE E LAZER  
João Derly

SECRETÁRIO DO MEIO AMBIENTE E INFRAESTRUTURA  
Artur Lemos Junior

SECRETÁRIA DE ESTADO DE TRABALHO E ASSISTÊNCIA SOCIAL  
Regina Becker Fortunati

SECRETÁRIO DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO PENITENCIÁRIA  
Ranolfo Vieira Júnior

SECRETÁRIO DE ESTADO DA JUSTIÇA, CIDADANIA E DIREITOS HUMANOS  
Catarina Paladini

SECRETÁRIO DE ESTADO DE ARTICULAÇÃO E APOIO AOS MUNICÍPIOS  
Rodrigo Lorenzoni

SECRETÁRIA DE ESTADO DA CULTURA  
Beatriz Araújo



# SUMÁRIO

<b>APRESENTAÇÃO .....</b>	<b>7</b>
<b>1. PANORAMA DA ECONOMIA GAÚCHA EM 2018 .....</b>	<b>10</b>
1.1. CENÁRIO INTERNACIONAL .....	11
1.2. CENÁRIO ECONÔMICO BRASILEIRO .....	13
1.3. DESEMPENHO DA ECONOMIA GAÚCHA .....	22
<b>2. IMPORTÂNCIA DA INOVAÇÃO PARA O RS.....</b>	<b>27</b>
2.1. INOVAÇÃO E COMPETITIVIDADE DA INDÚSTRIA GAÚCHA .....	27
2.2. ATIVIDADES INOVATIVAS E DISPÊNDIOS EM P&D DAS EMPRESAS INOVADORAS.....	32
2.3. FONTES DE INOVAÇÃO E COOPERAÇÃO TECNOLÓGICA .....	35
2.4. EVOLUÇÃO DA ESTRUTURA INDUSTRIAL E PERFIL DAS EXPORTAÇÕES .....	38
<b>3. A TRANSIÇÃO DEMOGRÁFICA E SEU IMPACTO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS</b>	<b>42</b>
<b>4. SITUAÇÃO DAS FINANÇAS ESTADUAIS .....</b>	<b>51</b>
4.1. O QUADRO GERAL DAS FINANÇAS PÚBLICAS ESTADUAIS .....	51
4.2. O FINANCIAMENTO PÚBLICO ESTADUAL AO LONGO DO TEMPO .....	54
4.3. A EVOLUÇÃO DOS RESULTADOS ORÇAMENTÁRIO, PRIMÁRIO E FINANCEIRO .....	55
4.4. OS PRINCIPAIS AGREGADOS DA RECEITA PÚBLICA .....	56
4.5. A EVOLUÇÃO DO GASTO COM EDUCAÇÃO .....	69
4.6. A EVOLUÇÃO DO GASTO COM SAÚDE .....	69
4.7. A EVOLUÇÃO DO GASTO COM SEGURANÇA .....	70
4.8. O ORÇAMENTO ESTADUAL DE 2019 .....	72
4.9. A RIGIDEZ DO ORÇAMENTO ESTADUAL E A APROPRIAÇÃO DE RECURSOS NA PEÇA DE 2019 .....	76
4.10. O FUNDO DA EDUCAÇÃO (FUNDEB) E AS PERDAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL .....	78
4.11. A DÍVIDA DO ESTADO COM A UNIÃO .....	80
4.12. O DÉFICIT DO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL .....	82
<b>5. OS DESAFIOS DOS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL.....</b>	<b>83</b>
<b>6. NOVOS RUMOS PARA O RS – QUADRIÊNIO 2019-2022 .....</b>	<b>90</b>
6.1. REEQUILÍBRIO DAS FINANÇAS PÚBLICAS .....	92
6.2. GOVERNANÇA DA REDE DE PLANEJAMENTO .....	93
6.3. GESTÃO COM AUSTERIDADE, EFICIÊNCIA E INOVAÇÃO .....	94
6.4. ESTÍMULO AO EMPREENDEDOR E À COMPETITIVIDADE .....	95
6.5. MEIO AMBIENTE E ECONOMIA CAMINHANDO JUNTOS .....	99
6.6. INFRAESTRUTURA – UM ESTADO MODERNO E COMPETITIVO .....	101
6.7. GARANTIR EDUCAÇÃO DE QUALIDADE A TODOS .....	102
6.8. SAÚDE E BEM-ESTAR DOS GAÚCHOS.....	104
6.9. RUMOS PARA UM RS SEGURO .....	106
6.10. CULTURA, ESPORTE E LAZER .....	109

## APRESENTAÇÃO

Em atenção ao disposto no artigo 82, inciso IX da Constituição Estadual, encaminho a presente Mensagem à Assembleia Legislativa, por ocasião da abertura da sua sessão legislativa anual.

O texto procura expor um panorama geral da economia nacional, com destaque para o desempenho da economia gaúcha; um exame sobre a inovação no Estado, que exerce um relevante papel como alavanca para o desenvolvimento regional; uma análise sobre a importância da transição demográfica e seus reflexos nas políticas de educação, saúde e previdência; a situação das finanças públicas estaduais; os desafios para o atingimento dos Objetivos de Desenvolvimento Social (ODS); e as principais diretrizes e estratégias de governo com vistas à realização das mudanças transformadoras necessárias, com equilíbrio fiscal, visando à retomada do desenvolvimento do Estado do Rio Grande do Sul.

Todos sabemos que o Estado atravessa uma das piores situações financeiras de todo País, com passivos bilionários acumulados de exercícios anteriores. Em praticamente todos os anos, nas últimas décadas, foram registrados déficits orçamentários, com o governo gastando mais do que arrecadou. A ineficiência do gasto chegou ao extremo, refletida nos indicadores de dívida consolidada e de despesa de pessoal acima dos limites da Lei de Responsabilidade Fiscal, com indicativo de piora.

Mesmo com a recente prorrogação da elevação das alíquotas do ICMS até 2020 pelo Legislativo estadual, estima-se que não haverá receitas suficientes para cobrir as necessidades de caixa previstas para o exercício corrente. Segundo a Secretaria de Fazenda, 2019 se inicia, do ponto de vista das contas públicas, acima do limite prudencial da despesa de pessoal para o poder Executivo; acima do limite máximo de endividamento permitido por lei; com Restos a Pagar de pessoal e fornecedores, somados aos valores não pagos de dívida à União, de R\$ 15 bilhões, incluídos nesses valores o impacto do não cumprimento da regra do teto de gastos; uma insuficiência crônica no orçamento de 2019, considerando todas as despesas obrigatórias, de R\$ 7 bilhões, mostrando que, estruturalmente, o Estado não dispõe de recursos para quitar mais de 8 folhas de pagamento. Isso significa que teremos que mitigar a insuficiência estrutural de R\$ 7 bilhões por 4 anos com um passivo de R\$ 15 bilhões. É um desafio de R\$ 43 bilhões ao longo do mandato.

Além disso, registram-se cerca de R\$ 26 bilhões de passivos decorrentes de precatórios atrasados (R\$ 15 bilhões) e de saques de depósitos judiciais (R\$ 10,7 bilhões), fruto de alternativas enviadas encontradas para suprir a escassez de recursos. Outros R\$ 72,3 bilhões estão comprometidos com financiamentos da União e de instituições financeiras, atingindo-se cerca de R\$ 98,3 bilhões.

Uma das causas dessa profunda crise financeira é a questão previdenciária. O Estado teve um déficit previdenciário em 2018 de R\$ 11,6 bilhões para viabilizar o pagamento dos seus inativos e pensionistas, além dos dispêndios com as contribuições patronais previstas em lei na ordem de R\$ 2,4 bilhões. Uma parcela importante da arrecadação, portanto, é utilizada para cobrir o déficit previdenciário, ao invés de retornar em forma de serviços à população. E essa pressão aumenta ano a ano, dado o desafio demográfico do Rio Grande do Sul e as atuais regras previdenciárias.

Certamente, tais problemas estruturais refletem-se na precariedade dos serviços públicos prestados à população. Com isso, o Estado não cumpre na plenitude o seu papel principal de promotor do bem-estar e da qualidade de vida das pessoas.

Torna-se evidente, portanto, que a superação dos gargalos existentes requer a definição de uma nova agenda, que atue sobre o caixa, gere consequências positivas para a economia e transforme a vida das pessoas. Para tanto, estabelecemos três pilares de sustentação que nortearão nossas ações e estratégias no quadriênio 2019-2022: o da gestão pública, técnica e responsável; o do crescimento sustentável e planejado estrategicamente; e o do desenvolvimento humano e social.

A redução da carga tributária, a desburocratização do setor público e a melhoria na infraestrutura através de parcerias com a iniciativa privada são apenas alguns dos objetivos a serem perseguidos.

A retomada na competitividade passa pela migração do analógico para o digital. O uso intensivo de tecnologia deve estar presente em todos os setores governamentais, em especial na educação, na saúde e na segurança pública. A inovação deve ser utilizada como ferramenta de gestão pública, suportando a construção de um Estado contemporâneo. O Estado precisa evoluir.

Entretanto, as mudanças transformadoras pretendidas somente serão possíveis com a construção de consensos estratégicos e sacrifícios coletivos, com um olhar para o futuro e para o bem comum. Da mesma forma que a inovação, a convergência deve fomentar o desenvolvimento do Estado.

É através dessa edificação coletiva e democrática entre os Poderes e seus representados, o povo gaúcho, que pretendemos reverter a atual situação fiscal do Estado, promover a modernização da gestão e das estruturas e incrementar a qualidade dos serviços prestados à população. As primeiras medidas já foram tomadas, ao editarmos um conjunto de decretos com o objetivo de melhorar a arrecadação e racionalizar a execução da despesa. Sabemos, contudo, que a superação do quadro de dificuldades exigirá a adoção de novas medidas, que deverão ser construídas com o apoio dos diferentes poderes – em especial do Legislativo – e da sociedade gaúcha.

O país espera de nós uma mudança de paradigma. Os gaúchos e gaúchas anseiam por essa mudança. O Rio Grande, pela sua realização como modelo de desenvolvimento sustentável, que trará maior abundância e prosperidade para aqueles que são a razão de ser do Estado e das políticas estatais – a própria sociedade.

EDUARDO LEITE  
Governador do Estado

# 1. PANORAMA DA ECONOMIA GAÚCHA EM 2018

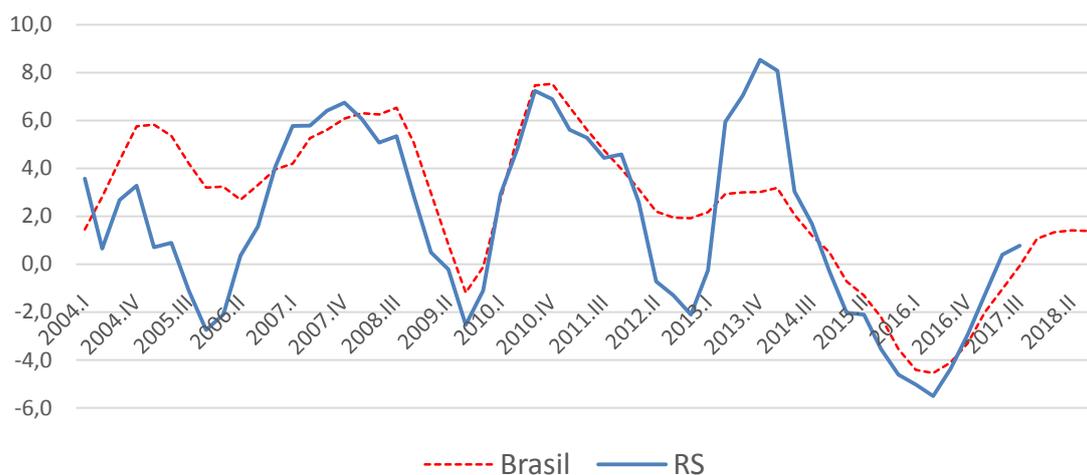
Em um contexto geral, a economia gaúcha é uma das mais diversificadas do Brasil, apresentando profundas relações produtivas com diversos setores da nacional, o que torna imprescindível que seu desempenho seja compreendido através da análise da conjuntura e dos ciclos que acompanham a economia nacional.

Portanto, o desempenho da economia gaúcha deve ser compreendido dentro do contexto da economia nacional e, conseqüentemente, também do contexto da internacional, uma vez que o ambiente externo influencia em grande medida a economia brasileira.

Adicionalmente, cabe destacar que a economia gaúcha possui forte dependência do setor agropecuário, cuja volatilidade tem impactos significativos sobre seu desempenho, o que pode ser observado em anos de estiagem ou de recuperação de safra.

No Gráfico 1, é apresentada uma comparação entre a variação do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro e do gaúcho nos últimos anos. É possível observar que o desempenho da economia gaúcha acompanha o da brasileira em muitos períodos, como ocorreu, por exemplo, no último trimestre de 2008 e nos três primeiros de 2009, reflexo da crise econômica global e, em 2015 e 2016, decorrente da recessão nacional. Já nos anos de 2004, 2005, 2006, 2012 e 2013 verifica-se que os movimentos não foram similares, devido justamente a estiagens no Rio Grande do Sul em 2004, 2005 e 2011 e a recuperações na produção agrícola em 2006 e 2012.

**Gráfico 1:** Variação percentual acumulada em quatro trimestres do PIB trimestral do Brasil e RS



Fontes: Sistema de Contas Nacionais Trimestrais/IBGE e SPGG/DEE.

## 1.1. CENÁRIO INTERNACIONAL

No contexto internacional, as perspectivas de crescimento para a economia mundial continuam positivas, apesar do aumento recente da incerteza associada ao protecionismo comercial nos Estados Unidos e seus impactos sobre a atividade econômica e o comércio internacional.

As projeções iniciais do Fundo Monetário Internacional (FMI)<sup>1</sup> apontavam expansão da economia mundial de 3,9% para 2018. No entanto, diante das mudanças na condução da política comercial estadunidense, as novas projeções sinalizam crescimento menor, de 3,7%, para 2018 e para 2019, mantendo o mesmo ritmo de crescimento observado em 2017.

A revisão nas projeções de crescimento reflete os possíveis impactos das mudanças na condução da política comercial dos Estados Unidos sobre algumas das principais economias avançadas e em desenvolvimento.

Nas economias avançadas, o crescimento projetado é de 2,4% para 2018 e de 2,1% para 2019, enquanto que, para as economias emergentes e em desenvolvimento, espera-se crescimento de 4,7% para 2018 e 2019.

Entre as economias avançadas, o crescimento foi menor na Área do Euro e no Reino Unido, decorrendo do crescimento menor das suas exportações, após significativo aumento no último trimestre de 2017. O aumento dos preços de energia, com a redução da demanda por importação, e o aumento das incertezas associadas às tensões comerciais impactaram nas projeções, indicando um menor crescimento da região. Por outro lado, a economia dos Estados Unidos tem mantido um crescimento robusto, principalmente no segundo semestre de 2018, com expansão da atividade econômica devido a maiores estímulos fiscais.

Nas economias em desenvolvimento e emergentes, a previsão para crescimento agregado se mantém no nível de 2017. As economias emergentes da Ásia deverão continuar a registrar forte expansão, apesar da desaceleração do crescimento da China. A América Latina tem apresentado recuperação no crescimento da sua economia como um todo, com perspectivas de maior crescimento no Brasil e no México em 2019.

---

<sup>1</sup> Relatório de outubro de 2018 do *World Economic Outlook (Challenges to Steady Growth)* do FMI.

**Tabela 1:** Taxas de crescimento do PIB projetadas para 2018 e 2019 (em %)

Grupos/Regiões/Países	2017	2018	2019
<b>Mundo</b>	<b>3,7</b>	<b>3,7</b>	<b>3,7</b>
<b>Economias avançadas</b>	<b>2,3</b>	<b>2,4</b>	<b>2,1</b>
EUA	2,2	2,9	2,5
Zona do Euro	2,4	2,0	1,9
Japão	1,7	1,1	0,9
<b>Economias emergentes e em desenvolvimento</b>	<b>4,7</b>	<b>4,7</b>	<b>4,7</b>
Emergentes e em desenvolvimento da Ásia	6,5	6,5	6,3
China	6,9	6,6	6,2
Índia	6,7	7,3	7,4
Emergentes e em desenvolvimento da Europa	6,0	3,8	2,0
América Latina e Caribe	1,3	1,2	2,2
Brasil	1,0	1,4	2,4
México	2,0	2,2	2,5

Fonte: *World Economic Outlook/FMI*.

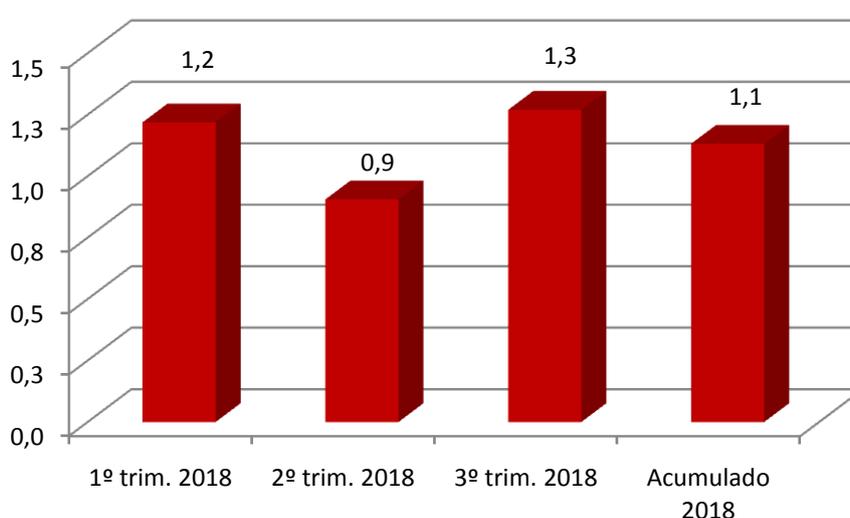
Obs.: Relatório de outubro de 2018.

Apesar da expectativa de a atividade econômica global continuar exibindo crescimento nos próximos anos, existem fatores que provavelmente terão impacto sobre o desempenho da economia brasileira e latino-americana, de modo geral. Entre esses, destaca-se a redução no crescimento da economia chinesa, de 6,9% em 2017 para 6,6% em 2018 e 6,2% em 2019, reflexo da desaceleração do crescimento da demanda externa e impactos das medidas de política comercial dos Estados Unidos. O que se espera, por conseguinte, é que a redução do crescimento chinês tenha implicações sobre as expectativas de crescimento das economias latino-americanas, incluindo a brasileira.

## 1.2. CENÁRIO ECONÔMICO BRASILEIRO

O Produto Interno Bruto brasileiro somou R\$ 5,048 trilhões nos três primeiros trimestres de 2018, exibindo crescimento positivo no período, conforme se pode visualizar no Gráfico 2. O PIB se elevou, em volume, 1,1% nos nove primeiros meses de 2018. O terceiro trimestre de 2018 foi o sétimo consecutivo a apresentar variação positiva<sup>2</sup>. Anteriormente, houve queda em onze trimestres seguidos, desde o segundo trimestre de 2014 até o quarto de 2016.

**Gráfico 2:** Variação do PIB até o 3º trimestre de 2018 (em %)



Fonte: Sistema de Contas Nacionais Trimestrais/IBGE.

Obs.: O resultado acumulado de 2018 se refere até o 3º trimestre.

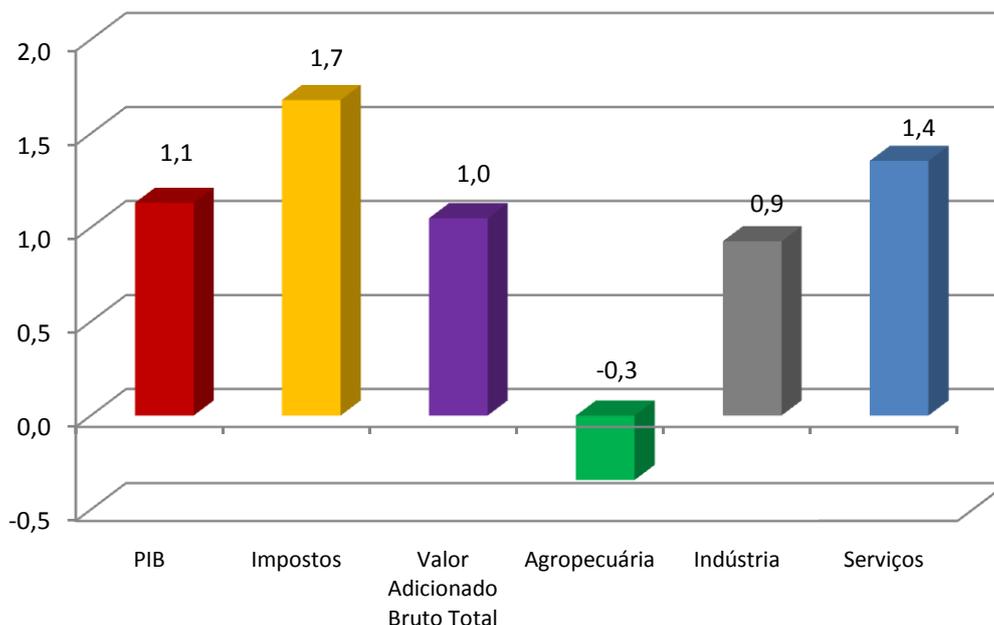
O Valor Adicionado Bruto Total (VAB) totalizou R\$ 4,314 trilhões, enquanto os Impostos<sup>3</sup> atingiram R\$ 733,902 bilhões no período acumulado de janeiro a setembro de 2018. Do PIB nominal, portanto, 14,5% foram Impostos, e 85,5% decorreram dos Valores Adicionados Brutos da Agropecuária, Indústria e Serviços<sup>4</sup>. Do VAB total, 72,86% foram Serviços; 21,37%, Indústria; e 5,77%, Agropecuária.

Em relação à variação em volume, os Impostos cresceram 1,7%, e o VAB total foi incrementado em 1,0%. Em âmbito de atividades econômicas, os Serviços foram os que mais se elevaram (1,4%), ao passo que a Indústria aumentou 0,9%. Por outro lado, a Agropecuária decresceu 0,3% nos três primeiros trimestres de 2018.

<sup>2</sup> Variação de cada trimestre contra o trimestre do ano imediatamente anterior.

<sup>3</sup> Compreendem impostos, taxas e contribuições que incidem sobre a produção, distribuição, venda, transferências, exportação e importação de bens e serviços.

<sup>4</sup> Formalmente,  $PIB = VAB_{Total} + Impostos$  e  $VAB_{Total} = VAB_{Agropecuária} + VAB_{Indústria} + VAB_{Serviços}$ .

**Gráfico 3:** Variação do PIB, Impostos e VAB Setorial até o 3º trimestre de 2018 (em %)

Fonte: Sistema de Contas Nacionais Trimestrais/IBGE.

## AGROPECUÁRIA

De acordo com o Levantamento Sistemático da Produção Agrícola (LSPA)/IBGE, mês de referência<sup>5</sup> de novembro de 2018, cana-de-açúcar e cereais, leguminosas e oleaginosas, as duas lavouras com estimativas de produção mais elevadas, decresceram 1,8 e 5,5% em 2018, nessa ordem, o que contribuiu para um desempenho negativo no VAB da Agropecuária em 2018<sup>6</sup>.

Entre os cereais, leguminosas e oleaginosas<sup>7</sup>, a produção de soja exibiu crescimento de 2,6%, a de milho decaiu 17,8%, a de arroz decresceu 5,6%, e a de trigo obteve incremento de 34,0%.

A queda sensível na produção de milho favorece significativamente uma redução na taxa de crescimento da Agricultura, visto que o milho possui participação de 36% no total da produção de cereais, leguminosas e oleaginosas em 2018.

Outras culturas agrícolas importantes, como mandioca e laranja, também decresceram. O produto da mandioca sofreu decréscimo de 3,5%, enquanto o da laranja diminuiu 8,3%.

<sup>5</sup> A cada mês, são divulgados os valores das estimativas da safra no ano.

<sup>6</sup> O resultado do VAB da Agropecuária se refere aos três primeiros trimestres de 2018. A estimativa de produção da LSPA/IBGE se refere ao ano integral de 2018.

<sup>7</sup> As quatro lavouras com maior produção são soja, milho, arroz e trigo, nessa ordem.

**Tabela 2:** Produção das Lavouras Agrícolas em 2017 e 2018<sup>1</sup> (em toneladas)

Produção das lavouras (em toneladas)	Safra 2017	Safra 2018	Variação (em %)
Cana-de-açúcar	687.809.933	675.377.222	-1,8
Cereais, leguminosas e oleaginosas	240.604.746	227.288.093	-5,5
Soja	114.982.993	117.927.506	2,6
Milho	99.546.028	81.852.931	-17,8
Arroz	12.452.662	11.751.713	-5,6
Trigo	4.241.602	5.684.026	34,0
Mandioca	20.606.037	19.892.893	-3,5
Laranja	18.666.928	17.114.331	-8,3

Fonte: Levantamento Sistemático da Produção Agrícola (LSPA)/IBGE.

Obs.: Lavouras selecionadas.

<sup>1</sup> Mês de referência: novembro de 2018.

Em relação à pecuária, tanto o abate de bovinos quanto o de suínos apresentou alta nos três primeiros trimestres de 2018, ao passo que o de frangos exibiu decréscimo, conforme se pode visualizar na Tabela 3. O peso das carcaças dos bovinos sofreu incremento de 4,3%, e o de suínos, alta de 4,5%; o de aves sofreu redução de 0,8%.

**Tabela 3:** Total das Carcaças dos Bovinos, Suínos e Frangos em 2017 e 2018 no Brasil<sup>1</sup> (em kg)

Animais	2017	2018	Variação (em %)
Bovinos	5.648.558.022	5.889.953.658	4,3
Suínos	2.839.155.559	2.965.883.275	4,5
Frangos	10.254.837.654	10.174.981.692	-0,8

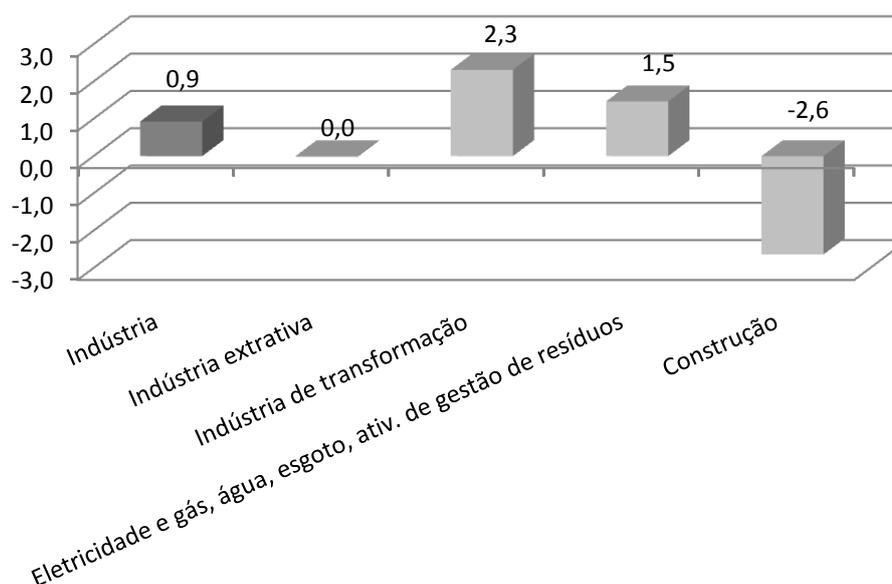
Fonte: Pesquisa Trimestral do Abate de Animais/IBGE.

<sup>1</sup> Os valores de 2017 e 2018 se referem à soma dos pesos das carcaças nos três primeiros trimestres de cada ano.

## INDÚSTRIA

A principal atividade que contribuiu para o crescimento industrial positivo nos três primeiros trimestres de 2018 foi a Transformação, que apresentou alta de 2,3%. Esse setor é o que possui maior peso entre os quatro setores industriais divulgados pelo IBGE, o que faz com que sua taxa tenha maior impacto no total da Indústria. Em contrapartida, a indústria da Construção, segunda atividade com maior participação na Indústria, obteve um resultado bastante negativo durante o mesmo período, com queda de 2,6%, ainda reflexo da recessão econômica brasileira de 2015 e 2016.

**Gráfico 4:** Variação do VAB da Indústria até o 3º trimestre de 2018 (em %)



Fonte: Sistema de Contas Nacionais Trimestrais/IBGE.

Na Transformação, as atividades de fabricação de veículos automotores, reboques e carrocerias, de máquinas e equipamentos e de celulose, papel e produtos de papel foram algumas das que mais contribuíram para a taxa positiva de 2,3%, devido à combinação entre suas taxas de crescimento acima da média do setor e participações mais altas do que as de outras atividades. O principal destaque positivo foi a fabricação de veículos automotores, reboques e carrocerias que, após quedas sensíveis em 2015 e 2016, de 25,9% e 12,1%, respectivamente, recuperou-se em 2017, apresentando alta expressiva de 17,8%, e continua apresentando crescimento elevado em 2018, de 16,3%<sup>8</sup>.

Em contrapartida, a atividade fabricação de produtos alimentícios, que possui uma participação considerável na Transformação, exibiu variação negativa de 4,0% nos nove primeiros meses de 2018, o que favoreceu para que a taxa de 2,3% não fosse mais elevada.

<sup>8</sup> Crescimento acumulado nos três primeiros trimestres de 2018.

**Tabela 4:** Variação da Produção Física Industrial da Indústria de Transformação até o 3º trim. de 2018 (em %)

Atividades	Varição (em %)
Fabricação de produtos alimentícios	-4,0
Fabricação de bebidas	1,4
Fabricação de produtos do fumo	-3,9
Fabricação de produtos têxteis	-1,7
Confecção de artigos do vestuário e acessórios	-3,7
Preparação de couros e fabricação de artefatos de couro, artigos para viagem e calçados	-4,5
Fabricação de produtos de madeira	4,5
Fabricação de celulose, papel e produtos de papel	5,8
Impressão e reprodução de gravações	-2,0
Fabricação de coque, de produtos derivados do petróleo e de biocombustíveis	1,9
Fabricação de sabões, detergentes, produtos de limpeza, cosméticos, produtos de perfumaria e de higiene pessoal	1,1
Fabricação de outros produtos químicos	0,5
Fabricação de produtos farmoquímicos e farmacêuticos	4,0
Fabricação de produtos de borracha e de material plástico	2,4
Fabricação de produtos de minerais não-metálicos	-0,2
Metalurgia	5,5
Fabricação de produtos de metal, exceto máquinas e equipamentos	2,3
Fabricação de equipamentos de informática, produtos eletrônicos e ópticos	8,0
Fabricação de máquinas, aparelhos e materiais elétricos	-0,3
Fabricação de máquinas e equipamentos	4,6
Fabricação de veículos automotores, reboques e carrocerias	16,3
Fabricação de outros equipamentos de transporte, exceto veículos automotores	-1,1
Fabricação de móveis	1,6
Fabricação de produtos diversos	-0,8
Manutenção, reparação e instalação de máquinas e equipamentos	0,7

Fonte: Pesquisa Industrial Mensal (PIM-PF)/IBGE.

## SERVIÇOS

No tocante a Serviços, três atividades cresceram acima da média de 1,4% nos três primeiros trimestres de 2018: comércio; transportes, armazenagem e correio; e atividades imobiliárias. Apenas informação e comunicação exibiu variação negativa no seu valor adicionado bruto (-0,4%).

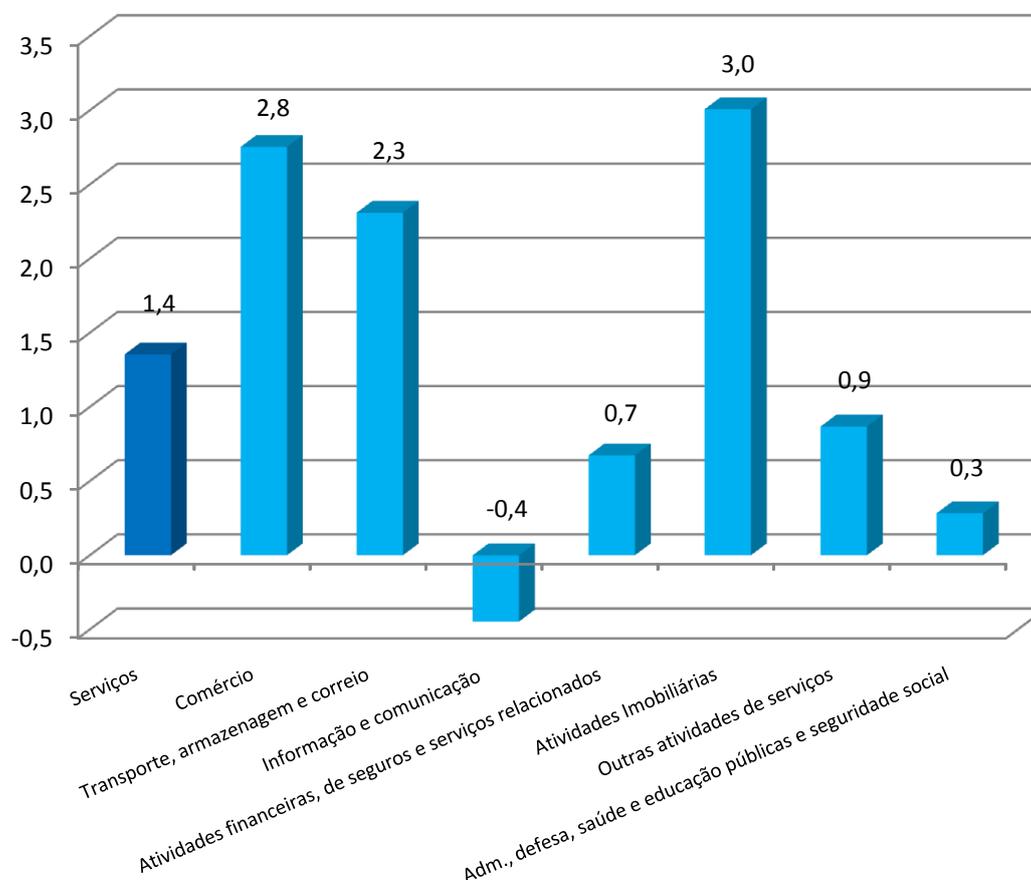
As atividades com maior participação nos Serviços, nos nove primeiros meses de 2018, são outras atividades de serviços<sup>9</sup> (24,94% do total), com variação positiva de 0,9%; administração, defesa, saúde e educação públicas e seguridade social (23,32%), com crescimento de 0,3%; comércio (17,98%), com elevação de 2,8%; e atividades imobiliárias (13,66%), que exibiu alta de 3,0%. As outras três atividades dos Serviços participam, individualmente, com menos 10% do total do setor.

Logo, percebe-se que mesmo que possuam as maiores participações no total do valor adicionado bruto dos Serviços, outras atividades de serviços e administração, defesa, saúde e educação públicas e seguridade social, por crescerem abaixo da média da atividade como um todo, não foram as que favoreceram um maior crescimento setorial. O principal destaque positivo foi a atividade comercial, que colabora com quase 20% no total dos Serviços e cresceu o dobro da média do setor, conforme já mencionado.

---

<sup>9</sup>De acordo com o Sistema de Contas Nacionais Trimestrais do Brasil do IBGE, a atividade outras atividades de serviços engloba 12 atividades em seu nível mais desagregado: serviços de alojamento em hotéis e similares; serviços de alimentação; serviços profissionais, científicos e técnicos; pesquisa e desenvolvimento mercantil; aluguéis não imobiliários; outros serviços administrativos; educação mercantil; saúde mercantil; serviços de artes, cultura, esporte e recreação e serviços pessoais; serviços associativos; manutenção de computadores, telefones e objetos domésticos; e serviços domésticos.

**Gráfico 5:** Variação do VAB dos Serviços até o 3º trimestre de 2018 (em %)



Fonte: Sistema de Contas Nacionais Trimestrais/IBGE.

Na Tabela 5, são apresentadas as variações, em volume, das vendas do comércio varejista ampliado da Pesquisa Mensal do Comércio (PMC), divulgada pelo IBGE. Percebe-se que o resultado positivo do comércio nos nove primeiros meses de 2018 deveu-se principalmente ao crescimento significativo nas vendas de veículos, motocicletas, partes e peças, com taxa de 15,7%.

Então, é possível afirmar que o setor automotivo contribuiu para o crescimento do PIB brasileiro até setembro de 2018, tanto pelo incremento na sua produção física, quanto pela elevação nas suas vendas.

Outras atividades relevantes para o incremento nas vendas do comércio foram outros artigos de uso pessoal e doméstico<sup>10</sup>, artigos farmacêuticos, médicos, ortopédicos, de perfumaria e cosméticos, hipermercados, supermercados, produtos alimentícios, bebidas e fumo e material de construção.

<sup>10</sup> Segundo o IBGE, inclui segmentos como roupas, bijuterias, joias, relógios, artigos recreativos e esportivos, entre outros.

**Tabela 5:** Variação do Índice do Volume de Vendas no Comércio Varejista Ampliado até o 3º trim. de 2018 (em %)

Atividades	Varição (em %)
Combustíveis e lubrificantes	-5,7
Hipermercados, supermercados, produtos alimentícios, bebidas e fumo	4,4
Tecidos, vestuário e calçados	-3,0
Móveis e eletrodomésticos	-1,0
Artigos farmacêuticos, médicos, ortopédicos, de perfumaria e cosméticos	5,4
Livros, jornais, revistas e papelaria	-10,1
Equipamentos e materiais para escritório, informática e comunicação	-0,2
Outros artigos de uso pessoal e doméstico	7,3
Veículos, motocicletas, partes e peças	15,7
Material de construção	3,9

Fonte: Pesquisa Mensal do Comércio (PMC)/IBGE.

## DEMANDA

Pela ótica da demanda<sup>11</sup>, a formação bruta de capital fixo, representada pela soma entre investimento e estoques, foi o componente que mais se elevou (4,5%), contribuindo positivamente para o crescimento de 1,1% do PIB. O consumo das famílias também se elevou acima da taxa média do PIB, exibindo acréscimo de 2,0%. Por outro lado, a queda sensível nas exportações líquidas<sup>12</sup> e o baixo crescimento do consumo do governo, de apenas 0,3%, pressionaram a variação do PIB para baixo.

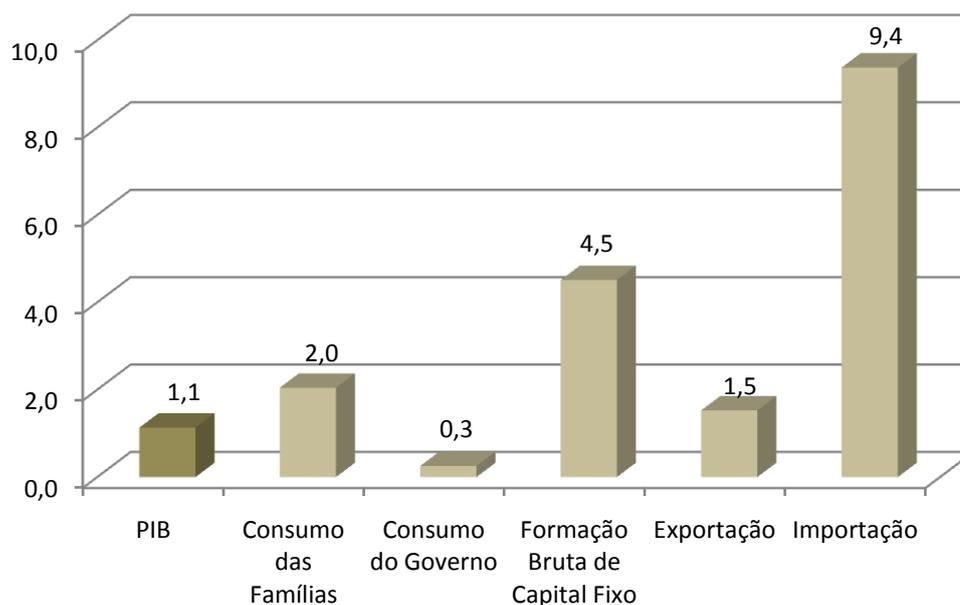
<sup>11</sup> Pela ótica da demanda, o PIB é estimado da seguinte maneira:

$PIB =$

*consumo das famílias + consumo do governo + formação bruta de capital fixo + exportações líquidas.*

<sup>12</sup> *exportações líquidas = exportações – importações.* Visto que as importações se elevaram em uma magnitude superior ao aumento nas exportações, houve uma redução das exportações líquidas, exercendo pressão para redução no PIB.

**Gráfico 6:** Variação dos Componentes da Demanda até o 3º trim. de 2018 (em %)



Fonte: Sistema de Contas Nacionais Trimestrais/IBGE.

Em termos de valores nominais, nos nove primeiros meses de 2018, o consumo das famílias totalizou R\$ 3,235 trilhões, sendo o componente da demanda responsável pela maior parcela do PIB brasileiro. O consumo do governo somou R\$ 964,161 bilhões, e a formação bruta de capital fixo, R\$ 797,161 bilhões<sup>13</sup>.

Apesar de as importações crescerem, em volume, a uma taxa mais elevada que as exportações, essas últimas continuaram superando as importações nos três primeiros trimestres de 2018, em valor. As exportações agregaram R\$ 734,194 bilhões, enquanto as importações, R\$ 714,542 bilhões.

<sup>13</sup> Desse total, 96,18% são investimentos, e 3,82% são variação de estoques.

### 1.3. DESEMPENHO DA ECONOMIA GAÚCHA

O indicador de atividade econômica divulgado pelo Banco Central (IBCR), em outubro de 2018, mostra que a retomada do crescimento da atividade, após paralisação no setor de transporte de cargas, foi mais intensa na região Sul, repercutindo o avanço no volume de serviços não financeiros e, principalmente, o incremento da produção industrial. O relatório chama atenção para o fato de que, apesar de os indicadores apontarem para um crescimento da atividade econômica após a paralisação de maio, os indicadores de confiança empresarial não retornaram aos níveis anteriores ao evento, o que tende a impactar decisões de investimentos e de contratações. Por outro lado, a evolução da atividade nos próximos meses tende a ser favorecida pelo comportamento do mercado de crédito e pela inexistência de restrições à ampliação da oferta, diante do elevado nível de ociosidade dos fatores de produção, tanto na economia brasileira quanto na economia estadual.

#### AGROPECUÁRIA

O Rio Grande do Sul deverá registrar retração na colheita de grãos em 2018, com queda nas principais culturas, em relação à de 2017 – ano que apresentou produção recorde (35,4 milhões de toneladas). Houve recuperação na safra de trigo e de feijão, com crescimento esperado de 71,7% e 27,1% maior do que o registrado em 2017, respectivamente. Contudo, espera-se uma queda na produção das principais culturas (soja, arroz e milho), explicadas pela base de comparação elevada de 2017 e pela estiagem que atingiu o Estado no início do ano.

**Tabela 6:** Produção das Lavouras Agrícolas em 2017 e 2018<sup>1</sup> (em toneladas)

Lavouras	Safra 2017	Safra 2018	Varição (em %)
Soja	18.744.181	17.538.575	-6,4
Arroz	8.732.042	8.406.616	-3,7
Milho	6.062.550	4.565.665	-24,7
Trigo	1.226.474	2.105.498	71,7
Feijão	24.051	30.565	27,1
Fumo	414.496	358.731	-13,5
Uva	956.913	822.689	-14,0
Mandioca	1.066.857	975.452	-8,6

Fonte: Levantamento Sistemático da Produção Agrícola (LSPA)/IBGE.

Obs.: Lavouras selecionadas.

<sup>1</sup> Mês de referência: novembro de 2018.

No que tange à pecuária gaúcha, os abates de bovinos, suínos e frangos obtiveram incremento nos três primeiros trimestres de 2018, de acordo com a Tabela 7. O destaque positivo foi para o de bovinos, com alta de 13,4%; suínos e frangos exibiram elevação de 3,0%.

**Tabela 7:** Total das Carcaças dos Bovinos, Suínos e Frangos em 2017 e 2018 RS<sup>1</sup> (em kg)

Animais	2017	2018	Variação (em %)
Bovinos	297.614.805	337.481.733	13,4
Suínos	545.808.871	561.910.270	3,0
Frangos	1.238.336.604	1.275.295.109	3,0

Fonte: Pesquisa Trimestral do Abate de Animais/IBGE.

<sup>1</sup> Os valores de 2017 e 2018 se referem à soma dos pesos das carcaças nos três primeiros trimestres de cada ano.

## INDÚSTRIA

A produção industrial do Rio Grande do Sul apresentou expressivo crescimento nos dez primeiros meses de 2018. Conforme dados da Produção Física da Indústria de Transformação (PIM-PF do IBGE), observa-se uma expansão do produto industrial de 5,6% no acumulado do ano até outubro, com destaque para a expansão das atividades de fabricação de veículos automotores (24,1%). Contudo, tal resultado pode ser parcialmente explicado pela recuperação da produção industrial sobre uma base de comparação baixa do ano anterior, decorrente da grave crise econômica que afeta não apenas a economia gaúcha como a nacional.

**Tabela 8:** Variação da Produção Física Industrial da Indústria de Transformação até outubro de 2018<sup>1</sup> (em %)

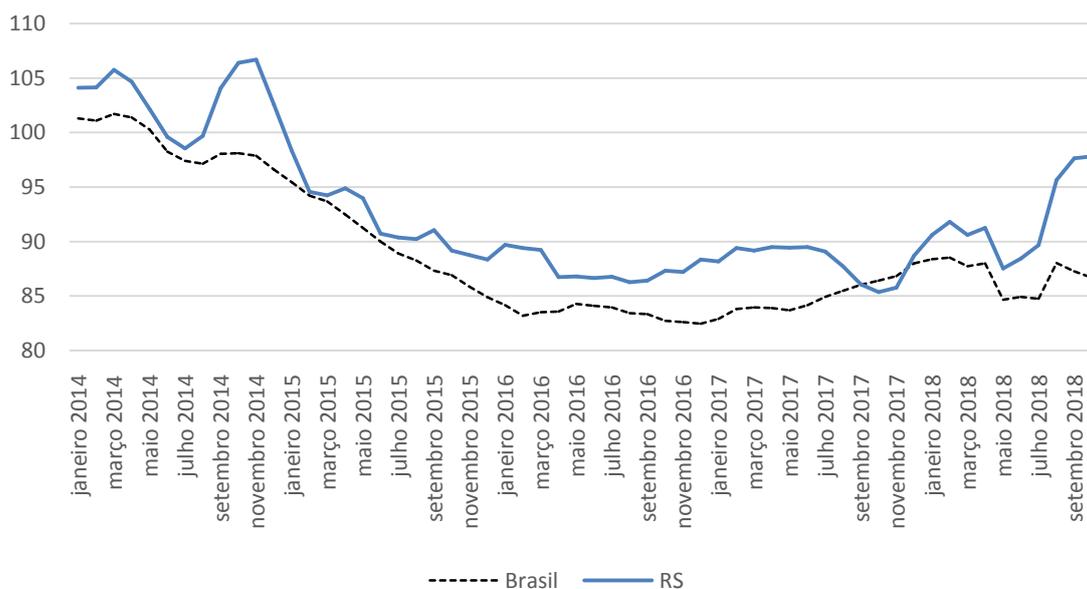
Atividades	Variação (em %)
<b>Indústria de transformação</b>	<b>5,6</b>
Alimentos	-0,5
Bebidas	-6,4
Fumo	-2,7
Couro e calçados	2,9
Papel e celulose	42,6
Derivados de petróleo	5,1
Químicos	-2,6
Borracha e plástico	-4,1
Minerais não-metálicos	1,9
Metalurgia	10,7
Produtos de metal	11,0
Máquinas e equipamentos	4,6
Veículos automotores, reboques e carrocerias	24,1
Móveis	3,9

Fonte: Pesquisa Industrial Mensal (PIM-PF)/IBGE.

<sup>1</sup> Variação conforme PIM-PF de outubro/2018.

Na comparação com a variação do volume de produção da indústria nacional, é possível observar uma recuperação da indústria gaúcha, apesar de estar aquém do nível observado em 2014, conforme se verifica no Gráfico 7.

**Gráfico 7:** Produção física da indústria de transformação do Brasil e RS entre 2014 e 2018<sup>1</sup>



Fonte: Pesquisa Industrial Mensal (PIM-PF)/IBGE.

<sup>1</sup> Índice de volume com ajuste sazonal, média móvel trimestral. Base: média 2012 = 100.

## SERVIÇOS

O crescimento das vendas do comércio apontou para um incremento de 6,9% até outubro de 2018. Dentre as atividades, destacaram-se as elevações nas vendas de equipamentos e materiais para escritório, informática e comunicação, outros artigos de uso pessoal e doméstico e de veículos, motocicletas, partes e peças, com crescimento de 18,1%, 13,8% e 13,4%, respectivamente, ao longo do ano.

**Tabela 9:** Variação do Índice do Volume de Vendas no Comércio Varejista Ampliado até outubro de 2018 (em %)

Atividades	Varição (em %)
Combustíveis e lubrificantes	3,0
Hipermercados, supermercados, produtos alimentícios, bebidas e fumo	4,9
Hipermercados e supermercados	5,6
Tecidos, vestuário e calçados	9,1
Móveis e eletrodomésticos	5,0
Móveis	1,2
Eletrodomésticos	7,6
Artigos farmacêuticos, médicos, ortopédicos, de perfumaria e cosméticos	5,6
Livros, jornais, revistas e papelaria	-11,0
Equipamentos e materiais para escritório, informática e comunicação	18,1
Outros artigos de uso pessoal e doméstico	13,8
Veículos, motocicletas, partes e peças	13,4
Material de construção	3,3

Fonte: Pesquisa Mensal do Comércio (PMC)/IBGE.

Já o indicador de volume de serviços, segundo a Pesquisa Mensal de Serviços (PMS), registrou queda de 1,5% no acumulado até outubro de 2018. Esse resultado foi determinado, sobretudo, pela variação negativa em três das cinco atividades pesquisadas: serviços prestados às famílias, serviços de informação e comunicação e transportes, serviços auxiliares aos transportes e correios. Apenas as atividades outros serviços<sup>14</sup> e serviços profissionais, administrativos e complementares sofreram incremento.

<sup>14</sup> Inclui atividades imobiliárias, atividades auxiliares dos serviços financeiros, seguros, previdência complementar e planos de saúde, reparação e manutenção de equipamentos de informática e comunicação e reparação, manutenção de objetos e equipamentos pessoais e domésticos e serviços de esgoto, atividades de gestão de resíduos e descontaminação, entre outras.

**Tabela 10:** Variação do volume de serviços até outubro de 2018, por atividades de serviços (em %)

Atividades	Variação (em %)
<b>Total</b>	<b>-1,5</b>
Serviços prestados às famílias	-1,3
Serviços de informação e comunicação	-4,4
Serviços profissionais, administrativos e complementares	3,1
Transportes, serviços auxiliares aos transportes e correio	-3,0
Outros serviços	7,1

Fonte: Pesquisa Mensal de Serviços (PMS)/IBGE.

## 2. IMPORTÂNCIA DA INOVAÇÃO PARA O RS

### 2.1. INOVAÇÃO E COMPETITIVIDADE DA INDÚSTRIA GAÚCHA

O progresso tecnológico, por meio das inovações, constitui elemento central dos ganhos de produtividade e da prosperidade das nações. Definida pela introdução de novos produtos, tecnologias, formas de organização e de novas ideias no mercado, a inovação surge das mudanças realizadas com o objetivo de solucionar problemas tecnológicos, organizacionais e de mercado nas empresas. Ao serem introduzidas, as inovações geram resultados tanto para as empresas como para a sociedade, como fonte de geração de emprego, renda e riqueza social e econômica. Por isso, a inovação é fenômeno fundamental do desenvolvimento e resulta dos esforços empreendidos pelas empresas na busca por preservar e, se possível, ampliar ganhos e participação no mercado. No processo concorrencial, a empresa que não inovar estará sujeita à estagnação e ao declínio.

Nesse contexto, as dimensões regional e institucional possuem importância central nos processos de inovação das empresas, uma vez que os fluxos de conhecimento que fomentam seus processos inovativos são fortemente mediados pela proximidade geográfica de empresas, juntamente com universidades, instituições de ensino, pesquisa e prestação de serviços<sup>15</sup>. Essa proximidade representa um forte estímulo para a geração e difusão de novos conhecimentos e capacitações entre os agentes econômicos. Esses fluxos que se conformam entre os agentes podem fomentar processos de inovação nas empresas por meio da oferta de um conjunto de insumos inovativos, tais como pesquisa acadêmica, sistema educacional, qualificação da mão de obra, centros de pesquisa e laboratórios de prestação de serviços técnicos e tecnológicos, que se somam aos esforços de desenvolvimento tecnológico interno das empresas.

A partir de um conjunto de indicadores disponibilizados pela pesquisa de inovação do IBGE (PINTEC)<sup>16</sup> serão apresentados os resultados da pesquisa, que visam mensurar os esforços e os padrões da inovação das empresas no RS em termos comparativos ao País e demais estados. Ao disponibilizar informações regionais e setoriais, a pesquisa de inovação constitui importante instrumento de desenho, implementação e avaliação de políticas públicas, capaz de contribuir para a

---

<sup>15</sup> Ciência, tecnologia e inovação no Rio Grande do Sul: indicadores selecionados 2014 (FEE, 2014). Disponível em: [https://www.fee.rs.gov.br/wp-content/uploads/2014/12/20141216revista-ciencia-e-tecnologia-fee\\_site.pdf](https://www.fee.rs.gov.br/wp-content/uploads/2014/12/20141216revista-ciencia-e-tecnologia-fee_site.pdf).

<sup>16</sup> A Pesquisa de Inovação (PINTEC) é realizada a cada três anos e cobre os setores da indústria, serviços, eletricidade e gás. A mais recente refere-se ao período 2012-2014.

compreensão do comportamento inovador das empresas brasileiras e dos principais estados industriais do País.

A inovação tecnológica, entendida em um sentido amplo de mudança tecnológica, envolve desde a geração até a adoção de novas tecnologias na atividade produtiva. Um dos indicadores mais utilizados para mensurar os resultados dos esforços das empresas nesse sentido é a taxa de inovação, que mede o percentual de empresas que introduziram algum tipo de inovação tecnológica de produto ou de processo frente ao conjunto de firmas existentes. É uma importante forma de medir e comparar o ritmo de transformação tecnológica entre os setores.

De modo geral, um terço das empresas brasileiras (36,0%) introduziu pelo menos uma inovação tecnológica de processo ou de produto no triênio de 2012 a 2014, e a taxa foi de 42,7% no Rio Grande do Sul, o que representa a maior de todas entre os estados mais industrializados do País. Considerando a inovação na indústria, a taxa de inovação no Brasil foi de 36,4%, enquanto no RS foi de 41,7% (Tabela 11). A pesquisa de inovação segue a mesma recomendação metodológica utilizada pelos países da União Europeia<sup>17</sup>, o que torna possível estabelecer relevantes comparações internacionais. Segundo a Eurostat (2014), para o conjunto de países da União Europeia, cerca de 46,7% do total de empresas da indústria e serviços (e 48,0% das empresas industriais) são inovadoras, o que o coloca o Brasil e o RS abaixo dessa média.

**Tabela 11:** Taxa de inovação na indústria e serviços, segundo Estados selecionados e Brasil: 2012-2014 (em %)

Brasil e Unidades da Federação selecionadas	Total	Indústria
<b>Brasil</b>	<b>36,0</b>	<b>36,4</b>
Rio Grande do Sul	42,7	41,7
Santa Catarina	42,1	41,6
Paraná	38,4	40,0
Minas Gerais	34,9	35,5
São Paulo	34,1	34,2
Rio de Janeiro	26,1	25,2

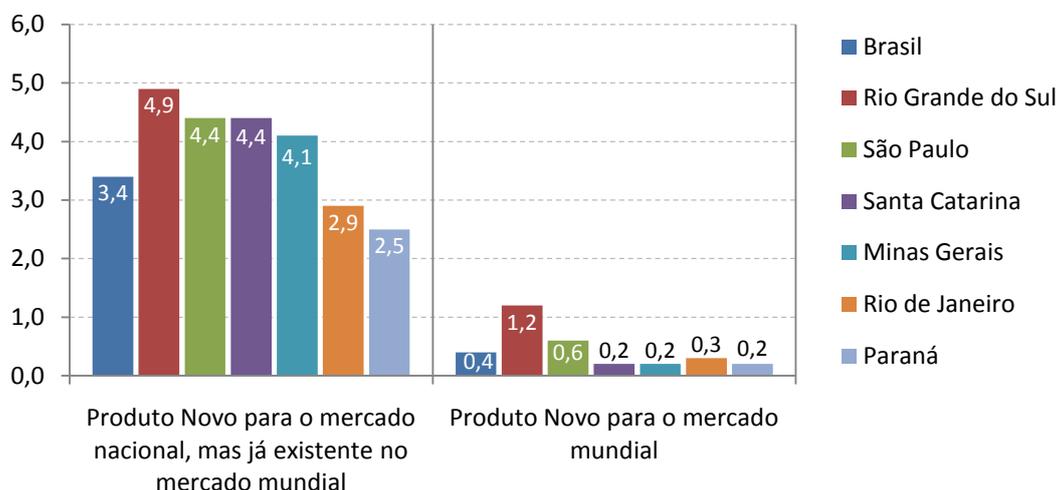
Fonte dos dados brutos: Pesquisa de Inovação 2014 (IBGE, 2016).

A taxa de inovação diz respeito ao conceito abrangente de inovação tecnológica, que pode ser gerada tanto pela própria empresa quanto por outras. Na maioria dos casos, são novidades apenas para as empresas que as adotam, o que caracteriza um processo de aprendizado e de difusão de tecnologias presentes no mercado. Se forem considerados somente produtos (Gráfico 8), apenas 3,4% das empresas da indústria no Brasil introduziram produtos novos ou substancialmente

<sup>17</sup> A referência conceitual e metodológica da PINTEC (IBGE) é baseada na terceira edição do Manual de Oslo e, mais especificamente, no modelo proposto pela Oficina de Estatística da Comunidade Europeia (*Statistical Office of the European Communities – EUROSTAT*).

aprimorados para o mercado nacional, e apenas 0,4% para o mercado mundial. No Rio Grande do Sul, 4,9% das empresas introduziram produtos novos para o mercado nacional, e 1,2% para o mercado mundial, o que consolida o Estado entre os mais inovadores do País nesse tipo de inovação.

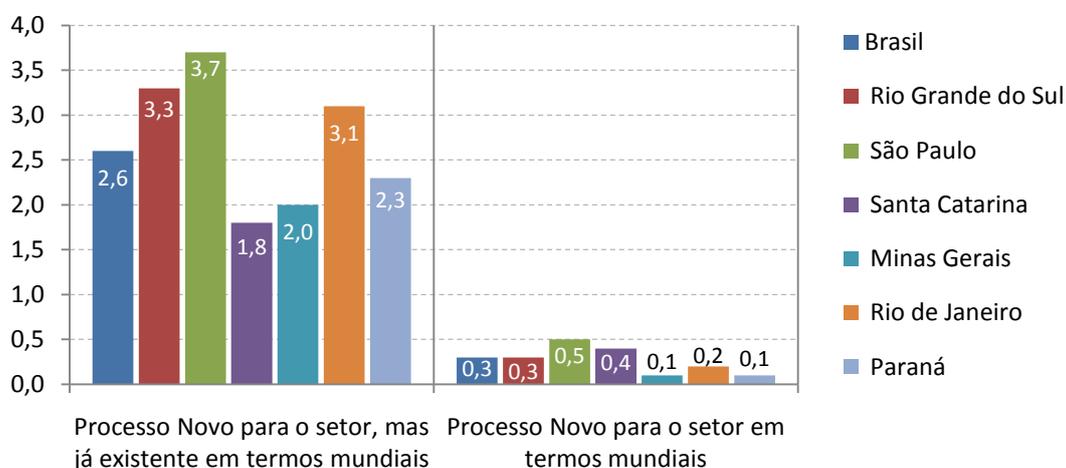
**Gráfico 8:** Taxa de inovação de produto nas empresas industriais, Brasil e Estados selecionados: 2012-2014 (em %)



Fonte dos dados brutos: Pesquisa de Inovação 2014 (IBGE, 2016).

Considerando apenas as inovações de processo (Gráfico 9), referindo-se à introdução de novos métodos de produção que envolvem mudanças técnicas, máquinas, equipamentos ou *softwares* utilizados no processo produtivo, a taxa de inovação para o setor industrial nacional é de 2,6% e de 0,3% para o setor em termos mundiais. No Rio Grande do Sul, a taxa de inovação de processos novos para o setor industrial é de 3,3%, enquanto que, para processos efetivamente novos em termos mundiais, é de 0,3%.

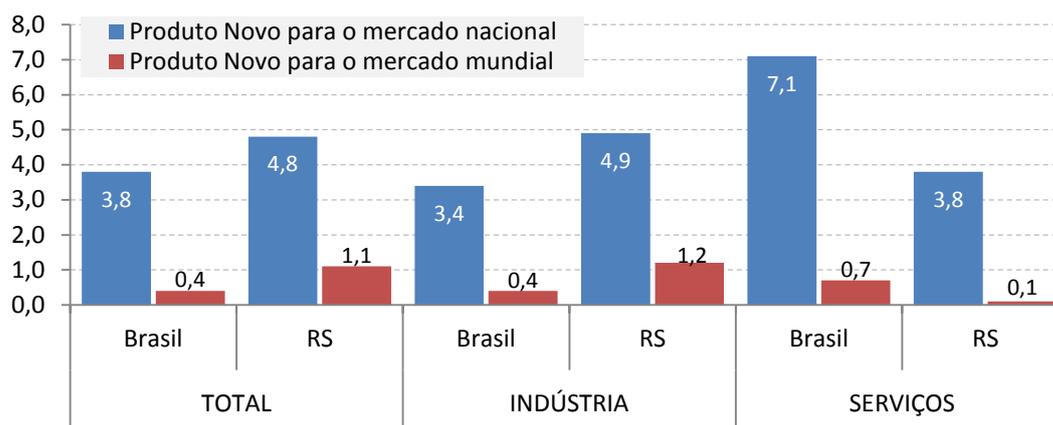
**Gráfico 9:** Taxa de inovação de processo nas empresas industriais, Brasil e Estados selecionados: 2012-2014 (em %)



Fonte dos dados brutos: Pesquisa de Inovação 2014 (IBGE, 2016).

É importante enfatizar que os setores exibem diferenças significativas de *performances* de inovação, refletindo distinções nos regimes tecnológicos entre os setores, em que alguns revelam um rápido ritmo de mudança tecnológica condicionado pelas maiores oportunidades de inovação que lhes são inerentes. No Brasil, os setores industriais de maior destaque nesse sentido são os que integram o chamado complexo eletrônico (68,3%), compreendendo os setores de Informática, 75,0%; equipamentos de comunicações, 73,6%; e eletrônicos e ópticos, 73,5%. Um segundo conjunto de setores relacionados com a indústria química gravita em uma posição inferior (em torno de 50%). Esses setores, não necessariamente associados com alta tecnologia, incluem a indústria farmacêutica, o restante do setor químico e o refino de petróleo. Um terceiro conjunto, cuja presença na estrutura industrial do Estado é significativa, situado em torno de 40%, reúne os setores de Máquinas e equipamentos, Aparelhos elétricos e veículos automotores, com destaque para a fabricação de ônibus, reboques e carrocerias (IBGE, 2016).

**Gráfico 10:** Taxa de inovação de produto conforme o grau de novidade, da indústria e serviços no Brasil e RS: 2012-2014 (em %)



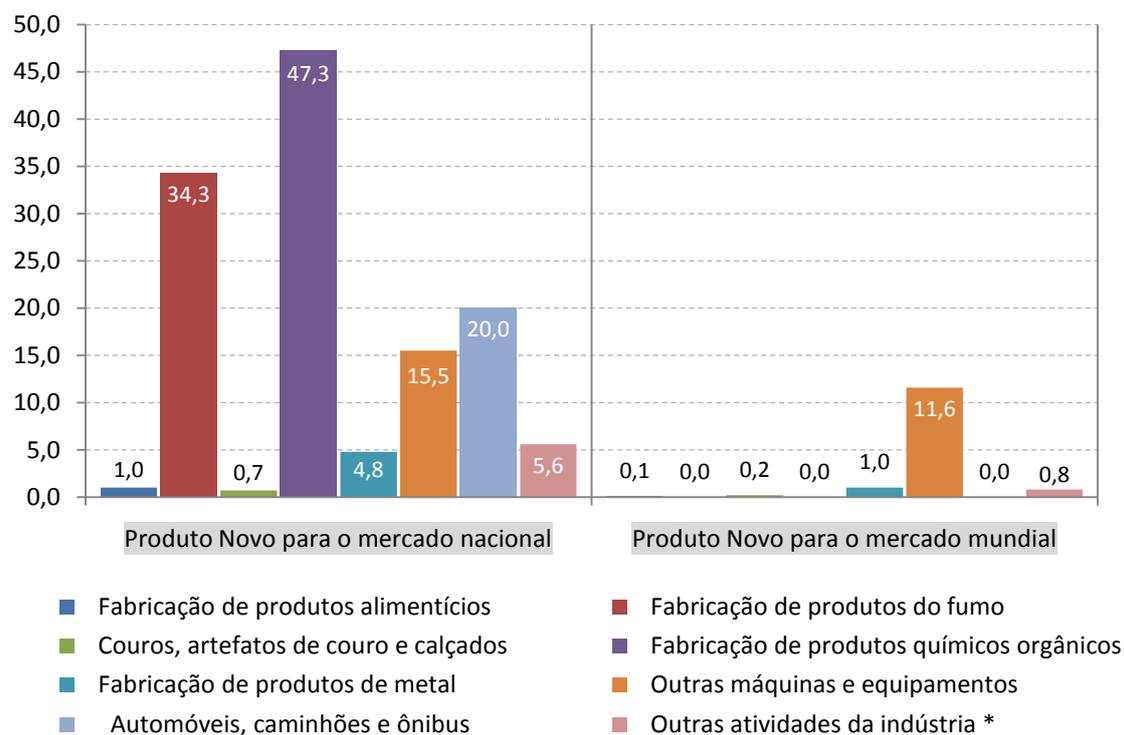
**Gráfico 11:** Taxa de inovação de processo conforme o grau de novidade, da indústria e serviços no Brasil e RS: 2012-2014 (em %)



Fonte dos dados brutos: Pesquisa de Inovação 2014 (IBGE, 2016).

No Rio Grande do Sul, os setores de maior destaque em termos de taxa de inovação estão associados ao metalmeccânico, com a fabricação de máquinas e equipamentos, produtos de metal e sua interação com a indústria automotiva. Outros setores estão mais vinculados à indústria química, que apresenta participação importante na estrutura do Estado. Outro grupo está associado às atividades da agroindústria, como produtos de Fumo, que se destacam tanto pelo esforço de inovação de produto quanto de processo para o mercado nacional.

**Gráfico 12:** Taxa de inovação de produto conforme o grau de novidade, segundo atividades selecionadas da indústria e serviços no RS: 2012-2014 (em %)



Fonte dos dados brutos: Pesquisa de Inovação 2014 (IBGE, 2016).

## 2.2. ATIVIDADES INOVATIVAS E DISPÊNDIOS EM P&D DAS EMPRESAS INOVADORAS

No âmbito das capacitações tecnológicas das empresas, um dos fatores relevantes de desenvolvimento e absorção de novas tecnologias consiste no volume de recursos alocados para esse fim. As informações agregadas para as empresas inovadoras no Brasil mostram que, em 2014, foram investidos 2,5% da receita líquida das vendas das empresas em atividades inovativas, e nas empresas industriais, 2,1%. No Rio Grande do Sul, o volume de recursos para inovação foi de 2,2% no total da economia (indústria e serviços selecionados) e 2,1% no setor industrial. Os resultados colocam o RS entre os estados com maior proporção de recursos destinados a atividades inovativas entre os principais Estados industrializados do País, atrás apenas de São Paulo, com 3,2% e 2,5%, respectivamente.

**Tabela 12:** Participação dos dispêndios em atividades inovativas na receita líquida das empresas da indústria e serviços selecionados, no Brasil e Estados selecionados - 2014

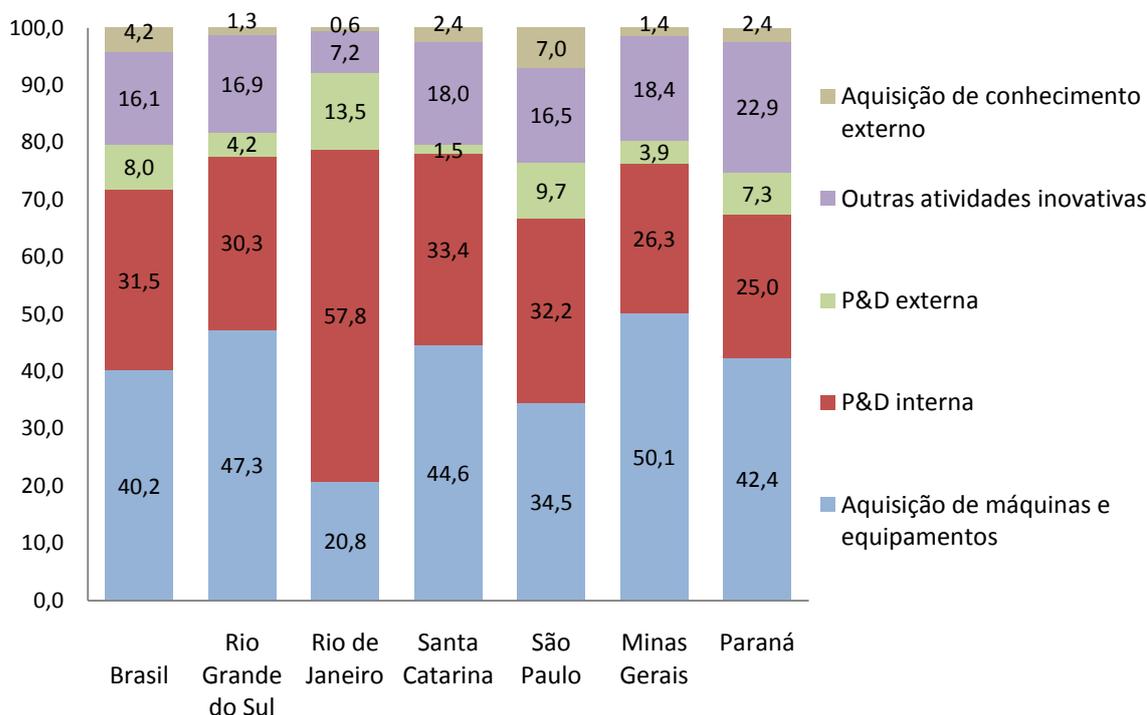
Brasil e Unidades da Federação selecionadas	Total	Indústria
<b>Brasil</b>	<b>2,5</b>	<b>2,1</b>
São Paulo	3,2	2,5
Rio Grande do Sul	2,2	2,1
Minas Gerais	2,1	2,0
Paraná	1,7	1,9
Santa Catarina	1,9	1,8
Rio de Janeiro	1,8	1,3

Fonte dos dados brutos: Pesquisa de Inovação 2014 (IBGE, 2016).

Em termos de perfil e estrutura dos dispêndios em atividades inovativas, a aquisição de máquinas e equipamentos se destaca entre as de maior importância quanto a volume de recursos destinados à inovação. No Rio Grande do Sul, 47,3% da receita líquida das empresas industriais foram destinados à aquisição de máquinas e equipamentos (Gráfico 13). Isso revela que o principal insumo usado pelas empresas no País é externo e incorporado na forma de bens de capital. Tendo em vista que se trata de um indicador agregado, grande parte do esforço inovativo da indústria gaúcha está mais relacionado à adoção de tecnologias do que propriamente à geração. Contudo, tais processos implicam aprendizado de novas capacidades, que são de suma importância para a maioria dos setores na busca de competitividade<sup>18</sup>.

<sup>18</sup> Ao privilegiar a aquisição de tecnologias, esse tipo de inovação gera poucos transbordamentos de tecnologias para as demais empresas e para as instituições de pesquisas. Por esse motivo, muitas empresas não constituem departamentos de P&D e deixam para utilizar os laboratórios das universidades quando necessário. Entre as explicações para esse comportamento pode estar a forte presença de empresas estrangeiras em setores mais dinâmicos da economia, as quais concentram as atividades mais intensivas em conhecimento em seus países de origem, deixando apenas questões referentes à adaptação e inovações incrementais para serem realizadas no País e no Estado, o que reforça as conexões com o exterior em detrimento da infraestrutura de ciência e tecnologia locais.

**Gráfico 13:** Estrutura do dispêndio em atividades inovativas das empresas industriais, no Brasil e Estados selecionados - 2014 (%)



Fonte dos dados brutos: Pesquisa de Inovação 2014 (IBGE, 2016).

Comparativamente ao grupo de países mais avançados, como os da União Europeia, as atividades internas de Pesquisa e desenvolvimento (P&D) se destacam como as de maior importância entre as modalidades de esforços inovativos das empresas, com aproximadamente 50,0% do total dos dispêndios em inovação (Eurostat, 2018).

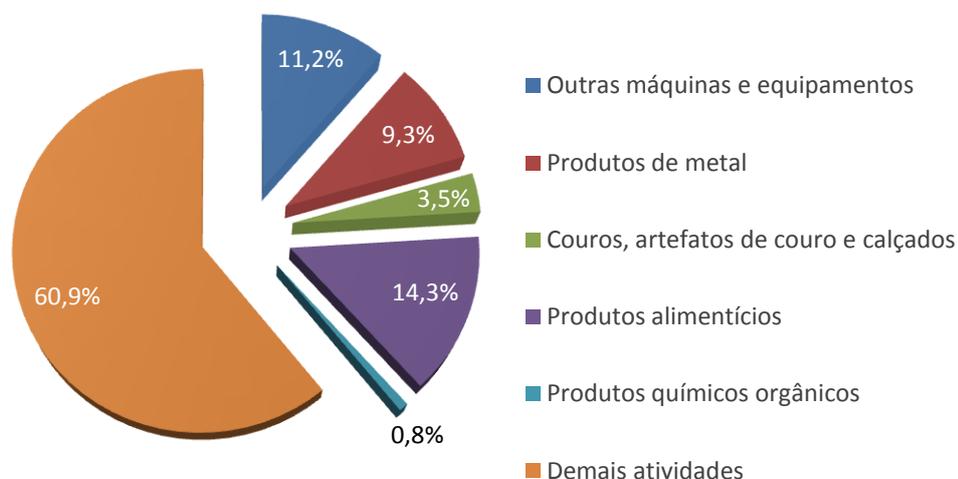
Em termos setoriais, contrariamente ao observado nos países desenvolvidos, em que parte significativa dos esforços tecnológicos está concentrada nos setores de alta tecnologia, no RS (como no Brasil) esses esforços estão reunidos em setores de média intensidade tecnológica, segundo os padrões da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)<sup>19</sup>. Praticamente um quinto da P&D industrial do Brasil está concentrado no setor automobilístico, sendo que grande parte desse esforço está voltada ao desenvolvimento experimental, e apenas pequena parcela à pesquisa aplicada. Esse fato demonstra a importância que assume esse setor no desenvolvimento econômico do País e, conseqüentemente, para os estados em que essa indústria está presente, como no RS. Trata-se de um setor que lidera (juntamente com a produção de produtos derivados do petróleo) o volume de esforço tecnológico da indústria brasileira, com 16,6% do total do dispêndio em P&D da indústria de

<sup>19</sup> A OCDE classifica os setores industriais em alta, média-alta, média-baixa e baixa tecnologia.

transformação. O setor reúne um conjunto de montadoras de automóveis, caminhões e ônibus, seguido por um grupo numeroso de fabricantes de autopeças. Na indústria automobilística, o esforço se distribui em uma densa cadeia produtiva, embora esteja mais concentrado nas montadoras fabricantes de automóveis, caminhões e ônibus. Esse esforço se reflete em um importante dinamismo produtivo e uma forte presença na pauta de exportações do País. Outros setores têm grande expressão para o esforço nacional em P&D e merecem destaque: Produtos químicos (11,2%); Equipamentos de informática e eletrônicos (8,9%); Máquinas, aparelhos e materiais elétricos (7,8%); e Farmoquímico e farmacêutico (7,0%)<sup>20</sup>.

No Rio Grande do Sul, os setores industriais que apresentam os maiores volumes de recursos destinados às atividades de inovação são segmentos associados à fabricação de Produtos alimentícios, com 14,3% do total, seguidos pelos setores de Outras máquinas e equipamentos (11,2%) e Produtos de metal (9,3%). As demais atividades industriais responderam por 60,9% do total de recursos em inovação da indústria gaúcha (Gráfico 14).

**Gráfico 14:** Participação dos setores no total dos dispêndios em atividades inovativas das empresas industriais do RS - 2014



Fonte dos dados brutos: Pesquisa de Inovação 2014 (IBGE, 2016).

Em termos de participação no total de recursos destinados à Pesquisa e Desenvolvimento da indústria, os maiores volumes de investimentos são relacionados ao segmento metalmeccânico, com Outras máquinas e equipamentos (8,9%) e produtos de metal (8,3%). Outro setor importante, como o coureiro-calçadista, foi responsável por 5,0% do total do P&D industrial do Estado, proporção que é maior do que a observada em âmbito nacional. As demais atividades industriais respondem por 75,7% do volume de recursos em P&D.

<sup>20</sup> Ver PINTEC (IBGE).

**Gráfico 15:** Participação dos setores no total dos dispêndios em atividades de P&D das empresas industriais do RS: 2014

Fonte dos dados brutos: Pesquisa de Inovação 2014 (IBGE, 2016).

### 2.3. FONTES DE INOVAÇÃO E COOPERAÇÃO TECNOLÓGICA

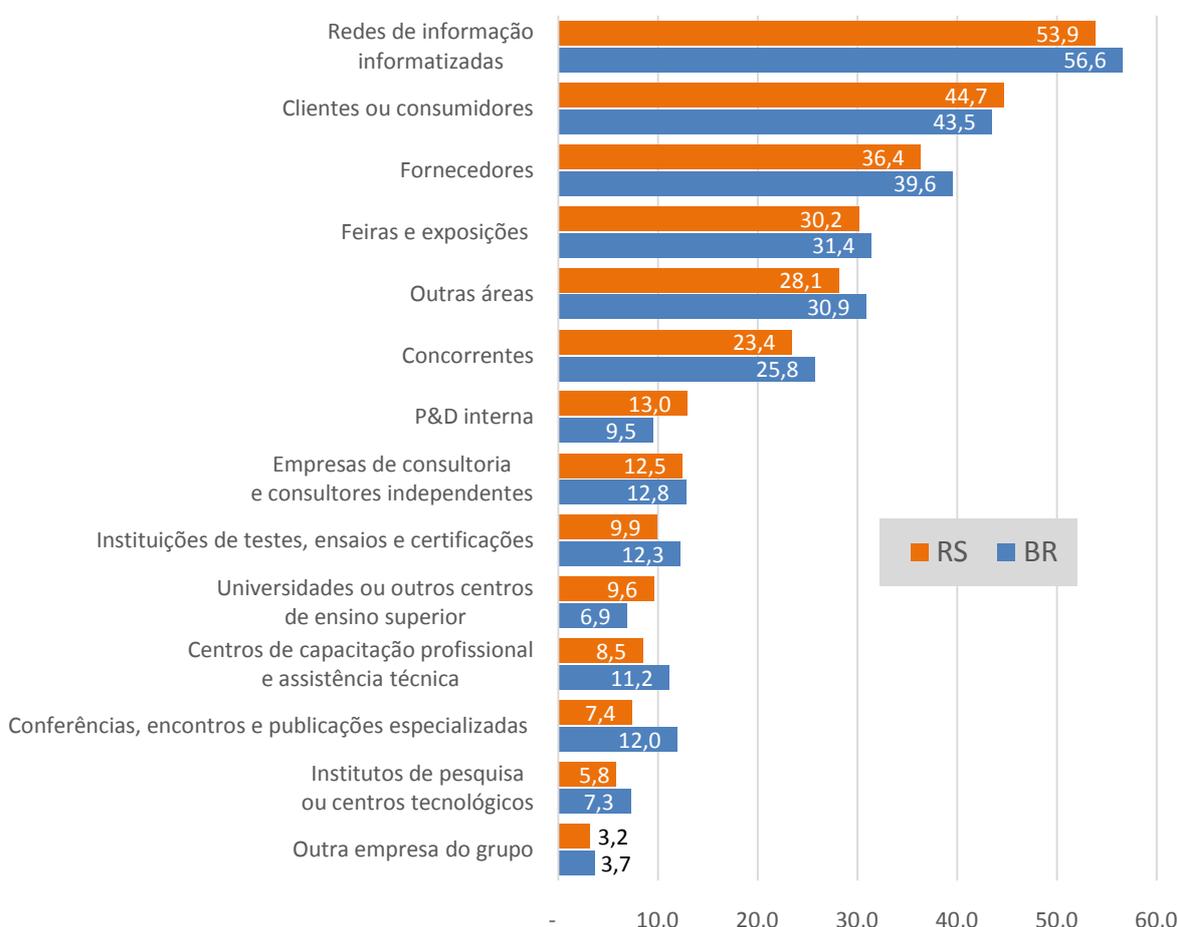
A inovação é uma atividade que a empresa empreende de forma dependente do ambiente em que está inserida, pois requer um grande conjunto de insumos, os quais são obtidos junto a fontes de diferentes naturezas. A proximidade com outras empresas e instituições também é elemento importante que favorece a inovação. Além disso, as fontes de informação representam fontes de conhecimento de natureza pública ou privada que influenciam as atividades de inovativas das empresas.

Para identificar as principais fontes acessadas pelas empresas industriais foram selecionadas aquelas consideradas de alta importância para as empresas inovadoras. Os resultados mostram o predomínio de fontes externas e internas associadas a outros departamentos, refletindo a carência de atividades inovativas estruturadas nas empresas, principalmente de departamentos de Pesquisa e Desenvolvimento. No Rio Grande do Sul, 13,0% das empresas inovadoras da indústria consideram a atividade de P&D interna de alta importância, enquanto no Brasil essa proporção é de 9,5% (Gráfico 16).<sup>21</sup>

<sup>21</sup> Diante do baixo nível de P&D interno realizado pelas empresas locais, as articulações entre universidade e empresas tendem a estar circunscritas à prestação de serviços rotineiros e a atividades de consultoria técnica, raramente envolvendo atividades de pesquisa de caráter mais experimental. Ao contrário do que ocorre nos países desenvolvidos, as firmas nesses países procuram as universidades mais para resolver problemas de curto prazo do que para buscar alternativas de inovação de longo prazo. Isso pode ser explicado pelo excesso de empresas estrangeiras atuando em setores dinâmicos na região, conforme sugerem alguns estudos.

As fontes importantes para a inovação das empresas são, em um primeiro grupo, os clientes, os consumidores e os fornecedores, evidenciando que as relações que as empresas estabelecem ao longo da cadeia produtiva são essenciais para a inovação. As relações horizontais com os concorrentes têm menor grau de importância. Já as informações sob domínio público formam um segundo grupo de fontes externas para as empresas, em que as redes informatizadas assumem grande importância, seguido de feiras e exposições. Um terceiro grupo, formado pelas fontes associadas a instituições de conhecimento, em que se encontram as universidades e os institutos de pesquisa, apresenta importância menor no País e no Estado. Apenas 6,9% das empresas inovadoras enfatizam a alta importância das universidades para a inovação, enquanto que no RS essa proporção é de 9,6%.

**Gráfico 16:** Percentual de empresas inovadoras que consideram as fontes de informação de alta importância na indústria do RS e Brasil - 2012-2014

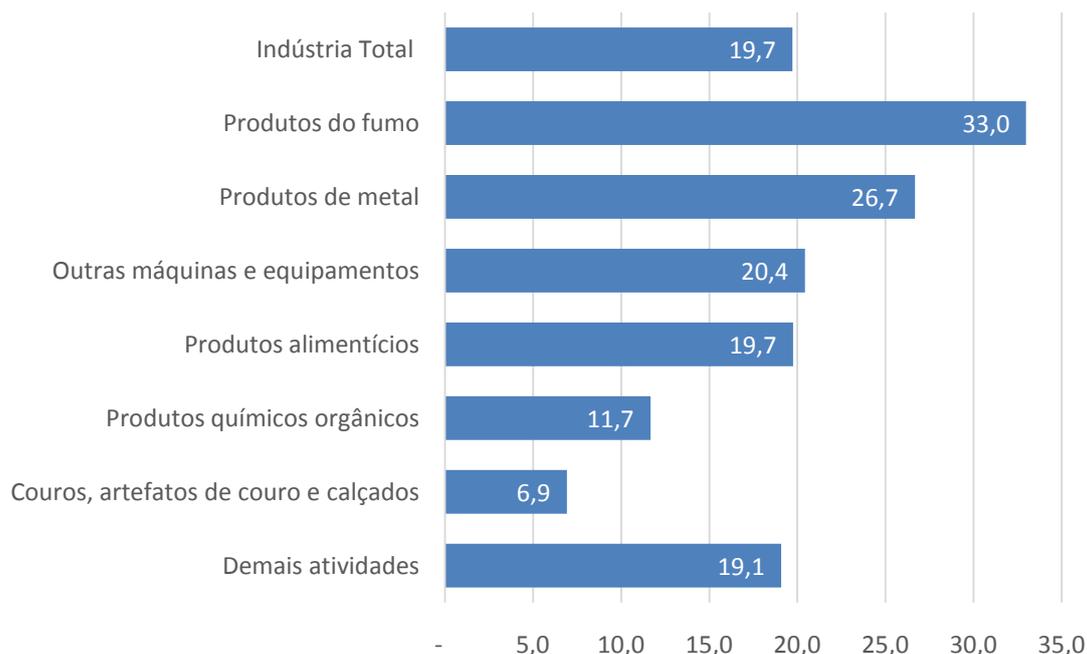


Fonte dos dados brutos: Pesquisa de Inovação 2014 (IBGE, 2016).

Quanto aos elos de cooperação que as empresas estabelecem para inovar, no Rio Grande do Sul, apenas 19,7% das empresas da indústria de transformação os

estabelecem. No Brasil, essa proporção é de 14,3%. No entanto, existe uma grande diferença entre os setores industriais quanto à propensão a cooperar. Em âmbito nacional, as empresas mais propensas a isso pertencem a setores de maior intensidade tecnológica. No RS, as taxas de cooperação mais elevadas encontram-se nos setores tradicionais, incluindo o agronegócio e a indústria metalmecânica, com produtos de metal e máquinas e equipamentos (Gráfico 17).

**Gráfico 17:** Taxa de cooperação total (% das empresas inovadoras), por setores selecionados da indústria extrativa e de transformação do RS: 2012-2014



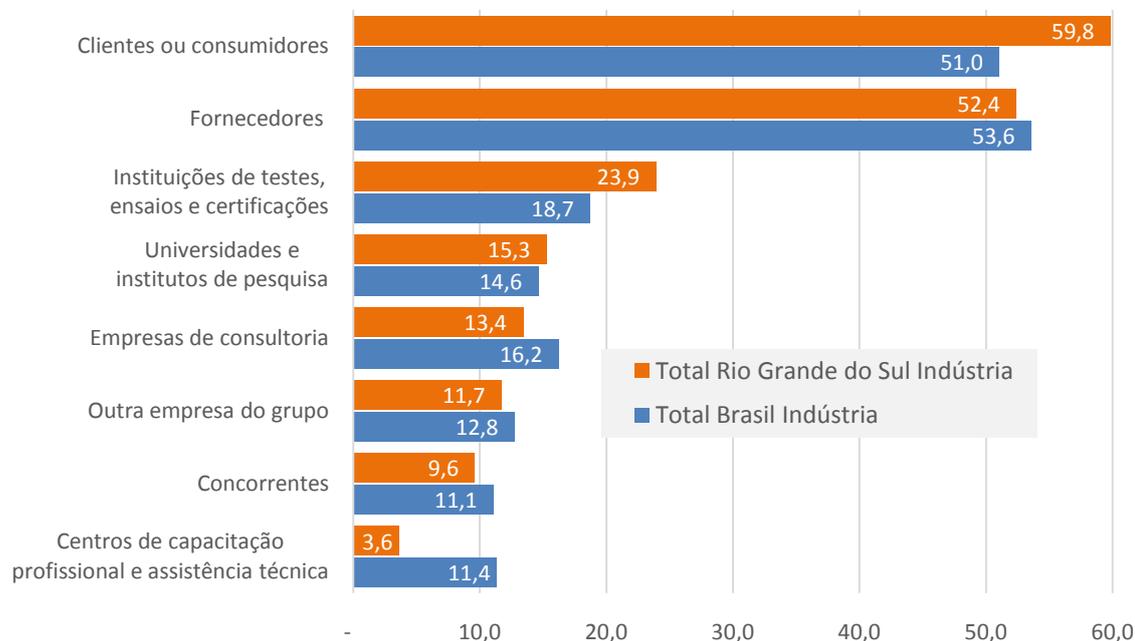
Fonte dos dados brutos: Pesquisa de Inovação 2014 (IBGE, 2016).

A propensão à cooperação das empresas industriais pode estar associada à maior capacidade, tanto produtiva quanto tecnológica da indústria regional, mas também à proximidade de parceiros locais. A maior presença da indústria de Fumo no RS, bem como da indústria metalmecânica, parece ser fator explicativo da maior propensão local de colaboração desses setores no Estado.

Os tipos de cooperação estabelecidos pelas firmas inovadoras estão situados, sobretudo, ao longo da cadeia produtiva. Entre as principais formas, destacam-se aquelas estabelecidas entre as empresas e as de modo interativo, relação usuário-fornecedor. Em termos gerais da indústria gaúcha, clientes e fornecedores ocupam as primeiras posições de importância para cooperar, tendo mais de 50% das empresas inovadoras estabelecido vínculos de interação e cooperação com clientes e fornecedores. As instituições de testes, ensaios e certificações e as universidades e institutos de pesquisa ocupam a terceira e quarta posições, respectivamente,

evidenciando uma menor importância desse tipo de interação para a inovação das empresas do Estado e do País, conforme Gráfico 18.

**Gráfico 18:** Percentual de empresas inovadoras com relação de cooperação na indústria do Estado e do Brasil: 2012-2014



Fonte dos dados brutos: Pesquisa de Inovação 2014 (IBGE, 2016)

Os resultados apontam para um quadro geral, em que as fontes de informação e as formas de cooperação relevantes para a indústria do RS se diferenciam pouco das observadas em âmbito nacional, de modo a exibir um padrão associado a características do sistema de inovação brasileiro.

## 2.4. EVOLUÇÃO DA ESTRUTURA INDUSTRIAL E PERFIL DAS EXPORTAÇÕES

O Rio Grande do Sul detém um vasto panorama industrial, com setores importantes que compõem a indústria nacional. Em termos de participação, a indústria de transformação do Estado representou, em 2016, 8,5% do valor adicionado bruto da indústria do País (IBGE, 2018). Diferentes cadeias de valor, desde agroindústria a setores de alta tecnologia, passando por tradicionais, como o metalmeccânico, calçados e alimentos, constituem importantes segmentos da estrutura industrial, os quais carregam parte significativa dos esforços de inovação do Brasil.

Diante da ampla e diversificada estrutura da indústria gaúcha, todos os setores possuem empresas inovadoras, novas tecnologias, novos produtos e novos modelos de negócios. No entanto, a maior parte das empresas não são, de fato, inovadoras. São passivas e, quando muito, reativas à mudança técnica, tal como se tem observado na indústria brasileira. De modo geral, as empresas do Estado são de micro e pequeno porte, fornecedoras de serviços industriais, baseadas em gestão familiar e com baixo poder comercial. Nesse cenário, é mais rara a presença de iniciativas de desenvolvimento de novos produtos e processos. Suas tecnologias são maduras e muitas vezes permanecem com a mesma base tecnológica há décadas. Como resultado, tem-se observado ao longo dos anos a perda de espaço competitivo da indústria gaúcha. Esses resultados são observados em termos de participação dos setores na estrutura industrial e na estrutura das exportações, com predomínio de atividades de baixa tecnologia, com menor capacidade de geração de valor.

Considerando a participação dos setores da indústria de transformação, em 2016, 67,2% do valor da transformação industrial (VTI) foram gerados em atividades de menor intensidade tecnológica (baixa e média-baixa). Entre as indústrias de baixa tecnologia, cuja participação aumentou de 41,4% para 46,5% entre 2010 e 2016, destaca-se o crescimento da fabricação de alimentos (de 14,3% para 22,3%) e a queda da participação das atividades da indústria de produtos de couro e calçados (de 7,7% para 6,6%). As atividades de média-baixa intensidade tecnológica mantiveram a participação, de 20,4% para 20,8%, com destaque para a expansão do setor de produtos de petróleo, de 2,9% para 7,3% do total do VTI.

As indústrias de média-alta tecnologia apresentaram a maior perda de participação na indústria gaúcha (36,4% para 30,9%), apesar de atividades como fabricação de produtos químicos e de outros equipamentos de transporte terem apresentado ganho de participação. As indústrias de alta tecnologia tiveram pequena variação positiva ao longo do período (de 1,8% para 1,9%), com crescimento das atividades de instrumentos médicos de 0,3% para 0,4% (Tabela 13).

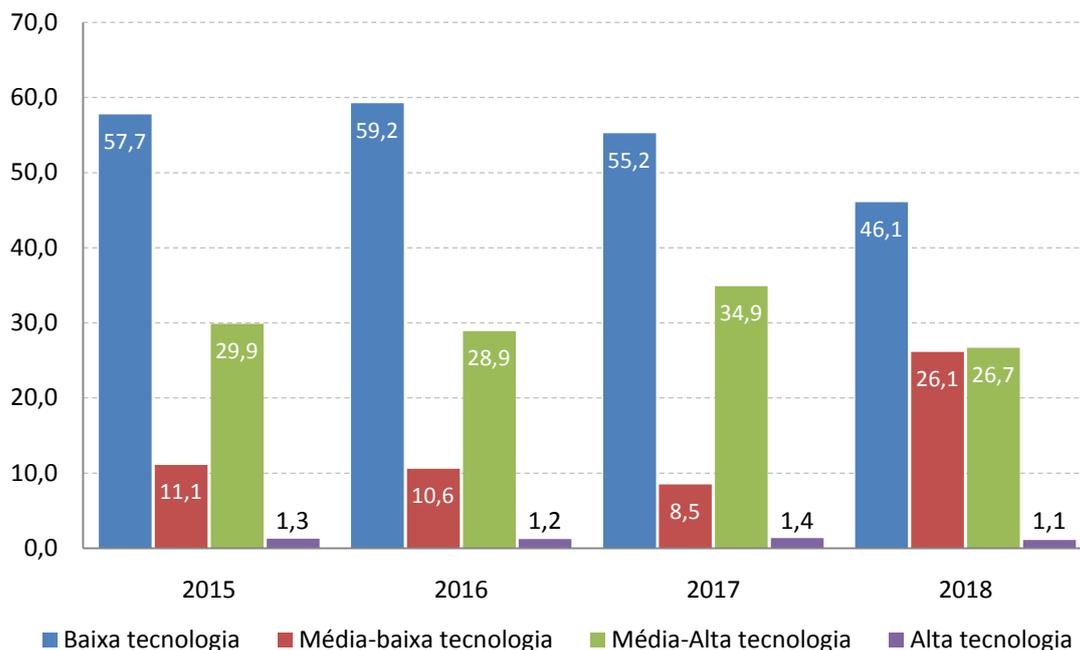
**Tabela 13:** Estrutura do VTI por intensidade tecnológica 2010-2016 (em %)

Setores	2010	2016
<b>Indústria de transformação</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
<b>Alta tecnologia</b>	<b>1,8</b>	<b>1,9</b>
Produtos farmoquímicos e farmacêuticos	0,4	0,3
Equipamentos de informática, produtos eletrônicos e ópticos	1,2	1,2
Instrumentos e materiais para uso médico e odontológico e de artigos ópticos	0,3	0,4
<b>Média-Alta tecnologia</b>	<b>36,4</b>	<b>30,9</b>
Produtos químicos	9,3	11,1
Máquinas, aparelhos e materiais elétricos	2,6	1,6
Máquinas e equipamentos	10,5	8,2
Veículos automotores, reboques e carrocerias	12,1	7,0
Outros equipamentos de transporte, exceto veículos automotores	0,6	1,4
Manutenção, reparação e instalação de máquinas e equipamentos	1,4	1,7
<b>Média-Baixa tecnologia</b>	<b>20,4</b>	<b>20,8</b>
Coque, de produtos derivados do petróleo e de biocombustíveis	2,9	7,3
Produtos de borracha e de material plástico	4,4	3,8
Produtos de minerais não-metálicos	2,8	2,2
Metalurgia	3,0	1,5
Produtos de metal, exceto máquinas e equipamentos	7,4	6,0
<b>Baixa tecnologia</b>	<b>41,4</b>	<b>46,5</b>
Produtos alimentícios	14,3	22,3
Bebidas	3,3	2,8
Produtos do fumo	4,2	2,5
Produtos têxteis	1,0	1,0
Confecção de artigos do vestuário e acessórios	1,2	1,2
Couros, artefatos de couro e calçados	7,7	6,6
Produtos de madeira	1,2	1,1
Celulose, papel e produtos de papel	1,8	3,2
Impressão e reprodução de gravações	0,8	0,6
Móveis	3,8	3,6
Produtos diversos	1,8	1,4

Fonte dos dados brutos: Pesquisa Industrial Anual 2016 (IBGE, 2018).

As vendas no mercado externo são um indicador tradicional de competitividade de empresas e setores produtivos. Ainda que seja resultado de competências adquiridas, ou falta delas, e influenciado pelos movimentos conjunturais da taxa de câmbio, o desempenho exportador é uma informação importante para, juntamente com a análise de variáveis relacionadas à capacidade produtiva e tecnológica, orientar a avaliação das condições de sustentabilidade da estrutura industrial vigente. Do total exportado pela indústria do Rio Grande do Sul, em 2018, 27,8% foram produtos classificados como de alta e de média-alta intensidade tecnológica. Contudo, apenas 1,1% das exportações são de produtos de alta tecnologia. Por outro lado, as exportações de baixa e média-baixa tecnologia respondem por 72,2% das exportações industriais do Estado.

**Gráfico 19:** Participação das exportações industriais do RS, por intensidade tecnológica - 2015-2018 (em %)



Fonte: MDIC.

A reduzida participação dos produtos de maior conteúdo tecnológico na estrutura produtiva e nas exportações tem impactos negativos sobre o crescimento da produtividade e geração de riqueza na economia. Embora a indústria gaúcha tenha apresentado boas capacitações e resultados inovativos para o padrão brasileiro, eles ainda estão muito abaixo dos padrões observados nos países relativamente mais avançados, o que gera preocupações quanto à possibilidade de ampliação da defasagem tecnológica em relação aos países líderes.

Portanto, o desenvolvimento de competências em indústrias e atividades inovadoras irá requerer um amplo esforço dos formuladores de políticas públicas destinadas à capacitação das empresas em conjunto com políticas de educação, pesquisa e inovação para promover as transformações que conduzam ao crescimento sustentado da produtividade e da renda para os níveis dos países avançados.

### **3. A TRANSIÇÃO DEMOGRÁFICA E SEU IMPACTO NAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

O Rio Grande do Sul vem percorrendo o período denominado Transição Demográfica, tendo sofrido modificações na sua estrutura populacional nas últimas décadas. Na etapa atual dessa transição ocorrem a diminuição do número de jovens e o crescimento do contingente de idosos que, por sua vez, são consequência da redução da taxa de fecundidade e do aumento da expectativa de vida.

A temática é estratégica para o desenvolvimento do Estado, na medida em que produz reflexos e gera desafios para as políticas públicas. De fato, os dados divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, através dos últimos Censos Demográficos e das Pesquisas Nacionais por Amostra Domiciliar (PNAD), vêm revelando aumento das taxas da população urbana e redução da taxa de crescimento populacional.

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, conforme o último Censo Demográfico. 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 a qual contribuiu a intensa modernização da agricultura, que ganhou força nos anos 1960, juntamente com o processo de repartição da pequena propriedade, expulsando um significativo número de agricultores, principalmente do Norte do Estado, em direção às regiões industriais e às novas fronteiras agrícolas do País. O contingente populacional rural, entre 2000 e 2010, reduziu-se em 276 mil habitantes, sendo que a média anual de crescimento da população rural foi de -1,59%.

As últimas projeções populacionais realizadas pelo IBGE (2018) mantêm o RS na primeira posição em percentual de idosos, com 17,63% em 2018, o que implica a necessidade de formulações de políticas públicas que atendam a essa nova estrutura demográfica. Com o envelhecimento populacional, diversos setores são atingidos, como saúde, previdência, educação e segurança.

O declínio da taxa de fecundidade<sup>22</sup> e o aumento da expectativa de vida<sup>23</sup> são a principal causa para essa mudança na estrutura etária da população. No caso da

---

<sup>22</sup>Taxa de fecundidade é uma estimativa da quantidade de filhos que uma mulher teria ao longo de sua vida reprodutiva se ela seguisse as médias do ano analisado.

expectativa de vida, o RS se destaca entre os estados brasileiros mais longevos do País. Durante o período 1970-2016, houve um acréscimo de dez anos na expectativa de vida do gaúcho, passando de 67,8 para 77,8 anos.

No caso da taxa de fecundidade, a tendência de longo prazo apresenta redução. Até a década de 1960, as gaúchas, em média, tinham mais de cinco filhos ao fim do seu ciclo reprodutivo. Essa média se reduziu rapidamente até 2010, quando atingiu 1,56, patamar bastante abaixo do nível de reposição da população de 2,1 filhos por mulher. De 2010 a 2015, houve uma pequena reversão nessa taxa, quando o RS alcançou 1,74 filho por mulher, voltando a decair em 2016 e 2017 para algo em torno de 1,68 filho por mulher. Uma das consequências dessa baixa taxa de fecundidade é o pequeno crescimento populacional do Estado.

A população do RS atingiu o total de 11,3 milhões em 2018, representando 5,43% da população brasileira, com tendência de queda nessa participação. Após um elevado crescimento populacional na década de 1950, o ritmo passou a ser cada vez menor, chegando aos anos 1980 com uma taxa de crescimento médio anual em torno de 1,5% a.a. Nos anos 1990, esses valores foram reduzidos para 1,4% e, nos anos 2000, atingiram 1,2%. Em 2018, esse percentual foi de apenas 0,44%, colocando o RS como o primeiro Estado Brasileiro que passará a apresentar decréscimos populacionais, o que está previsto para ocorrer a partir de 2036.

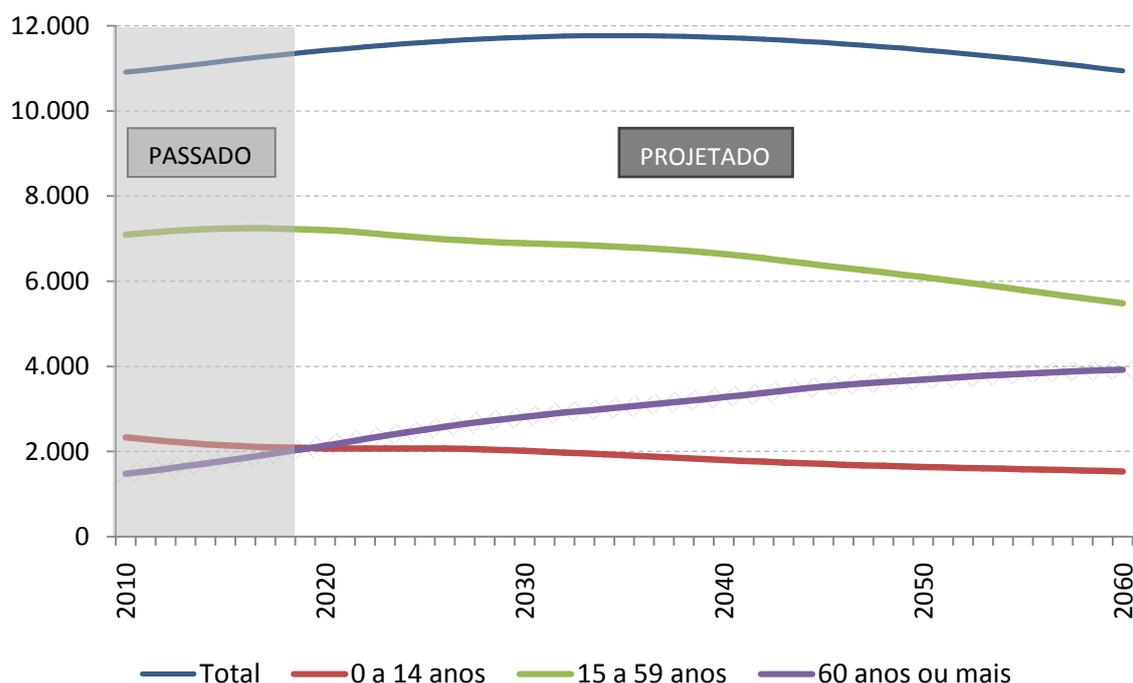
No entanto, há uma grande disparidade quando essa projeção é analisada por faixa etária. O contingente da população entre 0 e 14 anos (jovens) vem apresentando redução, enquanto a população com mais de 60 anos (idosos) continuará aumentando nas próximas décadas. Já o total de pessoas com idade entre 15 e 59 anos – aquelas em idade potencialmente ativa –, por sua vez, alcançou um contingente máximo em 2016 e, desde então, ingressou em um processo de redução.

Assim, o Estado já terminou o período do bônus demográfico e, a partir de agora, não terá mais a demografia colaborando para o seu crescimento econômico. Essa mudança demográfica causará reflexos nas condições de vida para a sociedade como um todo e impõe o desafio de aprofundar o debate acerca dos seus impactos sobre o crescimento e as políticas de educação, saúde e previdência.

---

<sup>23</sup>Expectativa de vida ou esperança de vida ao nascer é o número médio de anos que um grupo de indivíduos nascidos no mesmo ano pode esperar viver, se mantidas, desde o seu nascimento, as taxas de mortalidade observadas no ano de observação.

**Gráfico 20:** População do RS, por grupo de idade - 2010 a 2060 (em mil habitantes)



Fonte: IBGE.

Se de um lado haverá redução do número de crianças e jovens, implicando redução da pressão fiscal sobre o sistema educacional (ainda que suavizada pelo crescimento da taxa de fecundidade entre 2010 e 2015), de outro lado o aumento acentuado da idade média da população e da parcela idosa no total da população gerará novas e poderosas pressões sobre gastos com saúde pública, assistência social e previdência.

Na educação, será preciso repensar a estrutura de ensino e redirecionar os esforços para sua qualificação, incorporando ao planejamento do setor as principais mudanças necessárias ao enfrentamento da nova realidade.

Na saúde, o RS terá um perfil de doenças mais complexas, característica de uma população mais envelhecida, o que torna necessária a discussão desde a preparação da rede de saúde para o pleno atendimento da população até as formas de proporcionar qualidade de vida às pessoas e promover a inserção das mesmas.

Na previdência, o desafio é criar mecanismos que contenham o ritmo de crescimento dos gastos previdenciários e auxiliem na redução do déficit previdenciário.

Como forma de nortear a formulação de políticas de educação, saúde e previdência neste contexto de transição demográfica, apresenta-se a seguir um conjunto sintético de propostas extraídas de discussões travadas entre governo e

instituições, entidades, gestores, pesquisadores, técnicos e especialistas, com base no acúmulo de mais de 20 anos de estudos já realizados.

## **DESAFIOS PARA AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE EDUCAÇÃO**

### **Aumentar a produtividade da mão de obra**

A experiência internacional mostra que a alternativa para enfrentar os efeitos do envelhecimento populacional e compensar a diminuição da proporção da população em idade ativa seria investir no aumento da produtividade da mão de obra. Para se obter isso, é preciso um salto de qualidade na educação. O investimento qualificado nas crianças, pelos pais e contribuintes, pode elevar os padrões de vida das sociedades. A qualificação da população ativa torna-se uma condição necessária, ainda que não suficiente, para o aumento da produtividade dos trabalhadores.

### **Aumentar o atendimento no ensino infantil e médio**

O envelhecimento populacional em curso demanda planos e ações eficazes, no sentido de garantir a contínua melhoria do atendimento escolar nos níveis infantil e médio, bem como a garantia de uma educação de qualidade. Considerando a educação básica composta pelos níveis de ensino infantil, fundamental e médio, ainda há investimentos necessários. O atendimento escolar para a população infantil ainda é insuficiente e precário. Por outro lado, o ensino médio tem percorrido uma trajetória de avanços e recuos, e no geral, a taxa de escolarização nesse nível ainda precisa aumentar. Esses dois níveis de ensino merecem, portanto, atenção especial, no que tange ao atendimento escolar. O ensino médio é o nível que requer mais atenção, pois houve queda generalizada no desempenho dos alunos brasileiros.

### **Escolher onde investir**

O Brasil não gasta pouco em termos de percentual do PIB em educação e educação básica, em comparação a países da OCDE. O gasto por aluno não é muito elevado, mas a redução do número de crianças pode beneficiar essa relação. Talvez o percentual do PIB seja suficiente, mas é preciso saber gastar. O País ainda tem déficits na escolaridade infantil e média e em relação à qualidade em todos os níveis. No

entanto, o município não tem muitos recursos para investir. Os estados estão em uma situação difícil, com poucos recursos para investimento no ensino médio, que já está em uma situação difícil. Mais do que nunca, hoje é necessário tomar decisões corajosas e acertadas de onde investir. É uma questão de sustentação da própria sociedade.

### **Reestruturar a rede**

A mudança da estrutura etária, com a diminuição da população em idade escolar traz a questão da estrutura da rede de atendimento. Também é necessário entender a dinâmica da mobilidade populacional, pois, no limite, pode-se ter bancos escolares para todos e não se atender ninguém se não estiverem no lugar certo. O fechamento de escolas é uma discussão que precisa ser feita. É uma questão sensível, que envolve pais e alunos, e uma série de fatores precisa ser levada em conta. A discussão deve se dar no nível da comunidade que é atendida e junto com os gestores. Quanto aos prédios das escolas, pode haver uma realocação para atender educação infantil, creches e pré-escolas para a população de 0 a 5 anos, visando à universalização para a faixa etária de 4 e 5 anos.

## **DESAFIOS PARA AS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SAÚDE**

### **Reforçar a Atenção Básica**

A Atenção Básica deve ser privilegiada. O funcionamento adequado da Atenção Básica tem potencial para reduzir as internações devidas a Condições Sensíveis à Atenção Primária (CSAP), que são problemas de saúde atendidos por ações do primeiro nível de atenção. Portanto, ao tratar de contenção e racionalização de gastos em saúde, deve-se valorizar ações que evitem internações por CSAP, em especial, no caso dos idosos, tidos como grandes consumidores de hospitalizações.

### **Melhorar a gestão dos Serviços de Saúde**

Outro ponto a ser apreciado quando se pensa em reduzir custos com saúde é a substituição da quantidade pela qualidade de serviços prestados, o que pode ser alcançado com investimentos na gestão dos serviços de saúde. A maior proporção de

idosos leva a uma maior utilização de serviços de saúde, o que demanda uma gestão mais eficiente para atender a essas necessidades.

### **Privilegiar o enfoque preventivo**

As condições de vida do idoso não se iniciam quando se atinge os 60 anos. Portanto, se preocupar com o idoso de amanhã é investir durante toda a vida do indivíduo. Com base no entendimento de que as demandas de saúde do idoso se originam nos anos prévios de vida e na forma como eles foram vividos, para a otimização do Sistema de Saúde deve-se considerar todas as ações ao longo do curso de vida que minimizem o impacto de fatores de risco para a saúde do idoso. Políticas públicas atuais voltadas para a melhoria das condições de vida da infância, atenção às condições nutricionais, bem como prevenção das doenças crônicas não transmissíveis (DCNT), beneficiarão, em tese, o conjunto da população idosa futura.

### **Estimular o Envelhecimento Ativo**

Em longo prazo, o envelhecimento populacional representa uma oportunidade para repensar o modelo de saúde e o que fazer para que anos ganhos com o aumento da expectativa de vida sejam revertidos em anos de vida saudável, de acordo com o que é definido pela Organização Mundial de Saúde. Como proposta enquanto a proporção de idosos ainda é baixa, se comparada a projeções futuras, coloca-se a necessidade de políticas que valorizem o envelhecimento saudável, com a prevenção de doenças e seus agravos, pensando na manutenção ou melhoria da capacidade funcional do indivíduo.

### **Reforçar os Serviços de Saúde**

A forma de agir perante essas novas demandas está relacionada a ações que enfatizem a promoção e a educação em saúde, a prevenção e o retardamento de doenças e fragilidades, a manutenção da independência e da autonomia. A forma de cuidado de saúde da população idosa deve ser pautada em uma linha de cuidado integrando a promoção e a atenção à saúde do idoso em todos os níveis. Será necessário, sempre, um equilíbrio de investimentos na assistência e na prevenção.

### **Implantar redes de apoio ao idoso**

No Brasil, ainda existem poucos programas formais por parte do Estado para prestar assistência aos idosos que não podem contar com auxílio da família, ou que não possuem recursos financeiros e necessitam de apoio. Ações como o acompanhamento domiciliar da rotina de idosos semidependentes e dependentes reduzem o risco de institucionalização do idoso e ampliam o apoio à família e ao idoso dependente de cuidados.

### **Adequar as Instituições de Longa Permanência para Idosos à demanda**

A institucionalização é a modalidade de serviço mais conhecida e principal alternativa dentre as não-familiares para idosos que necessitam de cuidados de longa duração. O envelhecimento da população trará inevitavelmente um aumento de demanda por Instituições de Longa Permanência para Idosos (ILPI).

### **Implantar serviços domiciliares de cuidados paliativos**

O cuidado paliativo domiciliar de pacientes em fase terminal desempenha um papel importante na família, reduzindo os riscos inerentes à hospitalização e, do ponto de vista da gestão, os cuidados paliativos são uma alternativa importante na redução de custos para o sistema de saúde. Embora esses cuidados sejam uma obrigação do Estado, esse tipo de intervenção é, no geral, incipiente. A atual conjuntura socioeconômica, que inibe saltos de qualidade no SUS, deve privilegiar a implantação de cuidados paliativos. Por um lado, isso se justifica pelo volume da demanda, haja vista o panorama demográfico de envelhecimento que, sem dúvida, aumentará, independentemente de qualquer outra iniciativa. Por outro lado, porque é uma estratégia de custo menor, frente à manutenção do paciente em uma estrutura hospitalar que, na maioria dos casos, terá altos custos em razão da condição terminal.

### **Apoiar o cuidador informal**

Uma estratégia complementar a priorizar é o cuidado domiciliar. Nela, o cuidador informal terá um protagonismo central, o que faz com que programas que qualifiquem os potenciais cuidadores informais devam ser considerados em políticas públicas. Deve-se incentivar o desenvolvimento das redes sociais de apoio como uma maneira de facilitar os cuidados com a saúde e de criar oportunidades para melhoria das condições de vida dos idosos. Também há a necessidade de programas

direcionados a qualificar a atividade do cuidador informal, apesar de toda a legislação vigente.

### **Preparar o sistema para prover serviços complementares**

O cuidador informal/familiar, devido à transição demográfica, tenderá a desaparecer. O SUS pode, na presente conjuntura, se aproveitar da janela demográfica e se preparar para, no médio e longo prazos, implementar propriamente um sistema mais funcional de atenção e cuidado formal ao idoso, uma vez que o apoio familiar tenderá a diminuir tão rapidamente quanto foi a transição demográfica.

### **Apoiar sinergias comunitárias**

Embora fuja do escopo do cuidado à saúde a implantação de estratégias que contemplem moradias compartilhadas como alternativa a asilos e arranjos similares, o estilo de vida conhecido como *cohousing* merece ser considerado, uma vez que experiências bem-sucedidas concluem que o estado de saúde de idosos usufruindo desse modo de vida tendeu a ser melhor, reduzindo, assim, as demandas por cuidados com a saúde.

### **Avaliar e monitorar os programas**

Um processo avaliativo é essencial, pois fornecerá informações que impliquem ações corretivas, tendo papel fundamental na melhoria da política avaliada. Na ausência dele, é proposto avaliar o que realmente tem sido colocado em prática na Política Estadual da Saúde da Pessoa Idosa, visto que essa já possui um tempo de amadurecimento suficiente.

### **Rediscutir os critérios de definição de idoso**

Existem muitos estudos considerando como critério para definição de idoso a necessidade e não mais a idade. Além disso, algumas pesquisas propõem inclusive definir o idoso de uma forma reversa, ou seja, quantos anos a pessoa vai viver. É necessário ampliar a discussão sobre essa questão. É preciso discutir se a política de proteção não está desestimulando e criando um conflito intergeracional, em lugar de gerar solidariedade intergeracional, visto que o custo das políticas recai sobre os demais usuários.

## DESAFIOS PARA AS FINANÇAS PÚBLICAS: PREVIDÊNCIA SOCIAL

**Todas as mudanças administrativas, remuneratórias, de carreira etc., devem estimar as implicações nos benefícios previdenciários futuros.**

Os Regimes Próprios de Previdência Social (RPPS) seguem uma dinâmica própria, determinada pelo volume de contratação de servidores; dinâmica da evolução remuneratória dos servidores públicos; e proporção de servidores nas carreiras de magistério e da polícia militar (carreiras que dispõem de regras especiais).

A partir disso, deve-se começar um programa sério de governança e planejamento efetivo do futuro previdenciário do Estado, empoderando o gestor e construindo conhecimento sobre o assunto.

Também há necessidade de que cada projeto de lei encaminhado à Assembleia Legislativa, cada mudança administrativa feita no Estado que tenha impacto na previdência, leve em conta o futuro, de forma que o Estado não se comprometa com benefícios previdenciários que não poderá bancar.

**Construir um movimento nacional visando uma reforma da previdência que atenda às necessidades dos estados.**

As projeções fiscais indicam que haverá forte pressão sobre os gastos previdenciários e, conseqüentemente, sobre as contas públicas. Diante desse quadro, torna-se absolutamente necessária a formação de uma agenda pública que contemple mudanças institucionais para responder às transformações que vêm ocorrendo na sociedade. Reformar instituições e ajustá-las à nova realidade é imprescindível para garantir condições para o crescimento econômico sustentável, de modo a assegurar que as futuras gerações possam usufruir do bem-estar conquistado pelas gerações anteriores.

**Discutir e amadurecer as regras aplicáveis às aposentadorias especiais e pensões por morte.**

É necessária uma discussão sobre as aposentadorias especiais e a proporção de gastos que significam, de maneira que haja recursos para arcar com essas aposentadorias e com as demais.

Da mesma forma, é preciso amadurecer, entre todos os Poderes, a ideia de limitação de benefícios ao teto estadual, visando evitar comutatividade de aposentadoria com pensão ou qualquer outra que conduza a pagamentos acima do teto constitucional.

## 4. SITUAÇÃO DAS FINANÇAS ESTADUAIS

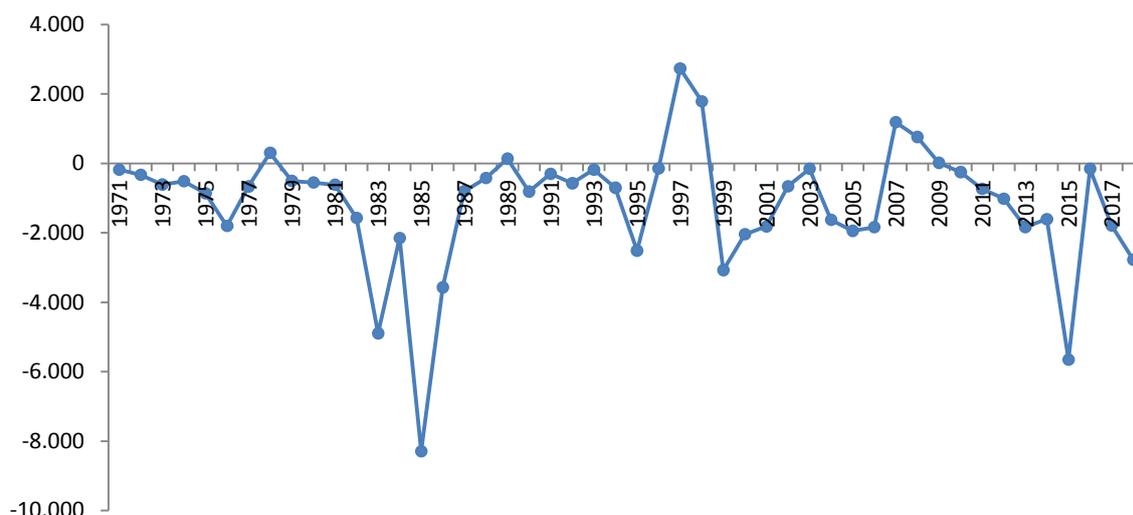
### 4.1. O QUADRO GERAL DAS FINANÇAS PÚBLICAS ESTADUAIS

A situação atual das finanças públicas do Estado do Rio Grande do Sul é gravíssima, apresentando-se com problemas estruturais extremamente sérios e de difícil solução no curto e no médio prazos. Em 2019, mesmo com o não pagamento das parcelas da dívida contratada com a União e com a manutenção das alíquotas de ICMS, as receitas arrecadadas não serão suficientes para fazer frente às despesas do dia a dia. Tendo em vista os problemas financeiros herdados, faltarão recursos para pagar em dia as obrigações do Estado.

O fato de o País ter atravessado, no período recente, seu pior momento econômico da história deprimiu vertiginosamente a arrecadação tributária. Essa situação foi sobremaneira agravada pelo Estado possuir uma estrutura de gasto crescente com o grupo de pessoal. Para 2019, em que pesem as previsões mais otimistas sobre uma retomada consistente de crescimento, não se imagina que a economia possa apresentar *performance* tão significativa a ponto de sustentar, por si só, um melhor equilíbrio das contas públicas. A solução definitiva virá somente no longo prazo, dependente de uma sequência de governos comprometidos com a boa gestão, com a responsabilidade fiscal e, igualmente, com as reformas estruturantes necessárias.

Nas últimas décadas, as contas estaduais apresentaram déficits fiscais recorrentes. A partir de 1971 até 2018 (48 anos), somente em 7 anos as receitas foram maiores do que as despesas empenhadas. Em alguns dos anos em que houve superávit, isso somente ocorreu em função de certas excepcionalidades, como pela privatização de empresas estatais ou pela venda de outros ativos. Adiante, gráfico que mostra a evolução do resultado orçamentário.

**Gráfico 21:** Evolução do Resultado Orçamentário desde 1971 até 2018 (R\$ milhões)



Fonte de dados brutos: CAGE/RS (Balanço Geral do Estado do RS).

O mais grave problema das finanças é a questão previdenciária. Ao longo do tempo, o Estado não se preparou para suportar os atuais encargos de seus aposentados e pensionistas. Ao final de 2018, os gastos com inativos e pensionistas foram de R\$ 15,630 bilhões, equivalentes a 42,0% da Receita Corrente Líquida (RCL). Somente em 2018, o sistema previdenciário do Estado apresentou um déficit de R\$ 11,637 bilhões, consumindo 30,8% de toda a RCL. Entre os estados brasileiros, em 2017, o Rio Grande do Sul apresentou, em relação à RCL, a 2ª maior despesa previdenciária, o 3º maior déficit previdenciário e a 2ª maior dívida consolidada líquida. O tema do déficit previdenciário do Estado será tratado adiante, em capítulo especial.

Ao final de 2017, a Administração Direta e Indireta do Estado do Rio Grande do Sul totalizou um quantitativo de 212,1 mil matrículas de inativos e pensionistas (58,5% do total) contra 150,7 mil matrículas ativas (41,5% do total). Ao final de 2018, de cada 10 matrículas, 6 eram de aposentados/pensionistas. Quando do término deste trabalho, os dados consolidados de 2018 ainda não estavam disponíveis no *site* da Secretaria da Fazenda. Os efeitos positivos com a implantação dos Regimes de Capitalização, ocorrida em 2011, e do Regime de Previdência Complementar, em 2015, serão sentidos somente no longuíssimo prazo.

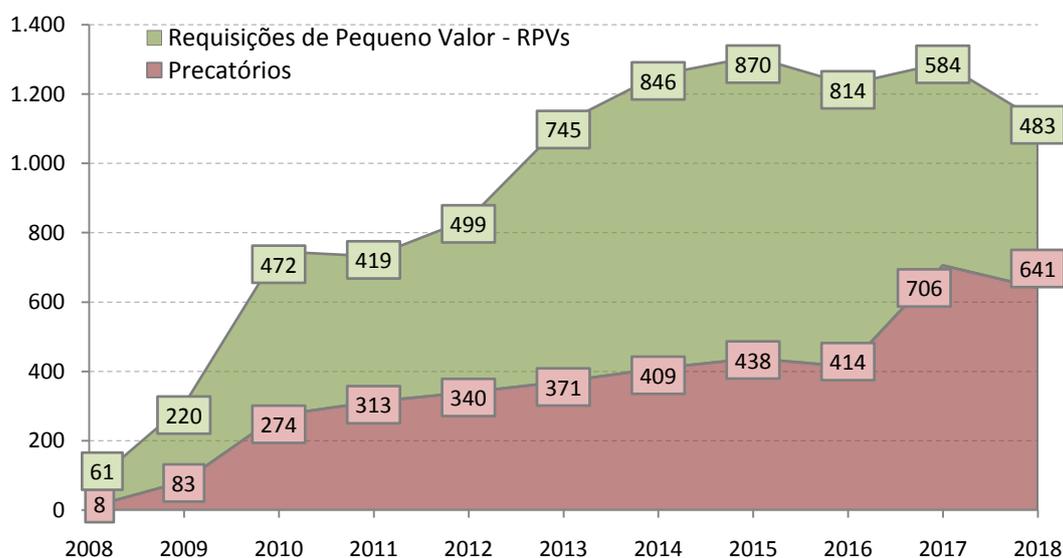
Outra grande preocupação é a dívida pública estadual. Do montante consolidado de R\$ 73,272 bilhões, em 31/12/2018, 86,0% (R\$ 63,006 bilhões) foram débitos exclusivos com o Governo Federal. A contar de 01/01/2013, os indexadores da dívida do Estado junto à União passaram a ser o Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) mais 4,0% ao ano ou a Taxa SELIC (Sistema Especial de Liquidação e de Custódia), o que for menor, em substituição ao Índice Geral de Preços - Disponibilidade

Interna (IGP-DI) mais 6% ao ano. Em tese, há a perspectiva real de um estoque menor no término do contrato, em 2048, tanto melhor quanto menor o IPCA ou a Taxa SELIC.

No tocante especificamente à dívida do Estado com a União, ressalta-se o não pagamento entre abril e junho de 2016, e a suspensão das parcelas entre julho e dezembro de 2016. As amortizações foram retomadas a partir de janeiro de 2017. Porém, a partir de julho de 2017, foram suspensos os pagamentos por conta de liminar concedida pelo STF.

Outra preocupação por parte do Tesouro estadual é com relação ao montante a ser pago anualmente com Precatórios e com as Requisições de Pequeno Valor (RPVs), que são dívidas judiciais. O gráfico a seguir mostra os valores pagos sob essas rubricas, atingindo a cifra de R\$ 10,0 bilhões, em valores nominais, entre 2008 e 2018.

**Gráfico 22:** Pagamento de Precatórios e de Requisições de Pequeno Valor - RPVs (R\$ milhões)



Fonte: Secretaria da Fazenda do RS.

Nota 1: Em 31/11/2018, o estoque de Precatórios do Estado do RS estava estimado pela Secretaria da Fazenda do RS em R\$ 14,1 bilhões.

Nota 2: Cada RPV está limitada a 10 salários mínimos, contudo, antes da Lei nº 14.751/15, cada RPV era de até 40 salários mínimos.

Nota 3: Os valores postos de 2018 poderão sofrer alguma pequena modificação em relação aos números finais publicados no Balanço Geral.

## 4.2. O FINANCIAMENTO PÚBLICO ESTADUAL AO LONGO DO TEMPO

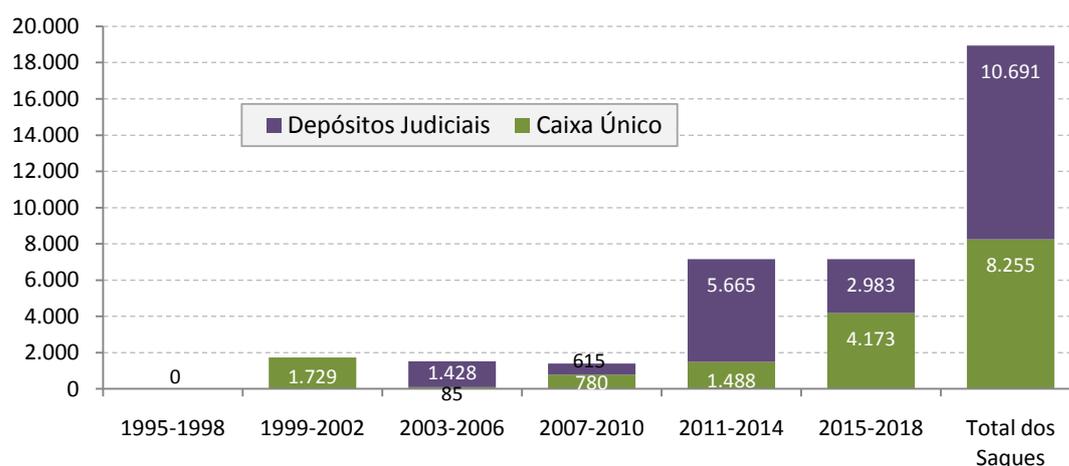
As contas públicas estaduais apresentaram, ao longo do tempo, déficits fiscais sucessivos. Esses desequilíbrios foram cobertos pelo endividamento suportado por operações de crédito ou pela emissão de títulos públicos. Em outras oportunidades, pelo financiamento inflacionário e pelas receitas de privatizações. Mais recentemente, pela alienação de parte das ações do BANRISUL, pelas antecipações tributárias e pelos atrasos nos pagamentos de fornecedores e servidores. Também pelo parcelamento de vencimentos e do 13º salário de parte dos servidores.

A reestruturação da dívida contratualizada junto à União, ocorrida no final dos anos 90, e a entrada em vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), no início dos anos 2000, fizeram com que o Estado não pudesse mais emitir títulos públicos. Afora isso, o Rio Grande do Sul está impedido de contratar novas operações de crédito, conforme determina a Lei de Responsabilidade Fiscal, tendo em vista que a Dívida Consolidada Líquida (DCL) é maior do que 2,0 vezes a Receita Corrente Líquida.

Assim, sem outros recursos para fazer frente ao constante aumento nas despesas, houve forte crescimento do endividamento de curto prazo, a exemplo do montante a pagar de passivos judiciais trabalhistas (precatórios e de RPVs), bem como pelos saques do caixa único e dos depósitos judiciais.

O gráfico adiante demonstra os valores sacados do caixa único e dos depósitos judiciais, nos diversos governos.

**Gráfico 23:** Saques do caixa único e dos depósitos judiciais (em valores nominais - R\$ milhões)



Fonte de Dados Brutos: Secretaria da Fazenda do RS.

Nota 1: A autorização para saques dos depósitos judiciais deu-se através da Lei nº 12.069/04.

Nota 2: Os depósitos judiciais são remunerados pelo percentual da Taxa SELIC, do BACEN.

Nota 3: No período do governo Ivo Sartori, os percentuais sobre os saques dos depósitos judiciais passaram de 85% para 95% do seu total.

Nota 4: Já a partir de 2018, o Estado não realiza mais saques dos depósitos judiciais.

### 4.3. A EVOLUÇÃO DOS RESULTADOS ORÇAMENTÁRIO, PRIMÁRIO E FINANCEIRO

O resultado orçamentário é a diferença entre as receitas arrecadadas em um exercício e as despesas nele empenhadas. Quando as despesas são maiores do que as receitas, o resultado orçamentário é deficitário. O resultado primário indica se os níveis de gastos orçamentários não financeiros são compatíveis com a arrecadação não financeira, ou seja, se as receitas primárias são capazes de suportar as despesas primárias. Assim, o resultado positivo seria o quanto sobrou do orçamento para pagar o serviço da dívida (juros, encargos e amortização da dívida).

Na tabela a seguir são apresentados os resultados orçamentário e primário, entre os anos de 1999 e 2018, bem como os percentuais dos orçamentos executados das receitas e das despesas, em relação ao PIB gaúcho. Constata-se a frequência de resultados orçamentários negativos, quando o Estado se financiou com recursos extraordinários. No período, somente entre 2007 e 2009 houve resultados orçamentários positivos.

**Tabela 14:** Resultados Primário e Orçamentário

Ano	Resultado Orçamentário - IGP-DI 31/12/2018	Resultado Primário - IGP-DI 31/12/2018	Resultado Orçamentário sobre o PIB/RS	Resultado Primário sobre o PIB/RS	Receita Total sobre o PIB/RS	Despesa Total sobre o PIB/RS
1999	-3.073.304.538	-1.639.977.817	-1,02%	-0,54%	10,72%	11,81%
2000	-2.038.758.612	-1.529.265.684	-0,66%	-0,49%	11,26%	11,99%
2001	-1.814.894.663	-963.154.031	-0,59%	-0,31%	11,39%	12,16%
2002	-655.836.653	-171.060.392	-0,23%	-0,06%	11,60%	11,96%
2003	-152.428.275	-240.178.608	-0,05%	-0,08%	11,12%	11,42%
2004	-1.623.985.314	77.326.903	-0,55%	0,03%	10,50%	11,17%
2005	-1.941.037.344	1.209.266.815	-0,64%	0,40%	11,55%	12,19%
2006	-1.835.325.901	927.451.314	-0,57%	0,29%	11,54%	12,12%
2007	1.192.490.527	1.826.086.890	0,35%	0,54%	11,41%	11,05%
2008	761.755.514	3.701.256.589	0,22%	1,08%	11,81%	11,61%
2009	18.204.189	3.188.212.349	0,00%	0,84%	10,97%	10,97%
2010	-247.542.894	2.507.492.640	-0,06%	0,66%	11,87%	11,93%
2011	-730.406.487	2.178.239.025	-0,18%	0,55%	11,18%	11,36%
2012	-1.014.678.549	1.114.911.887	-0,26%	0,28%	11,34%	11,60%
2013	-1.830.617.723	819.256.332	-0,42%	0,19%	10,98%	11,40%
2014	-1.602.846.158	-686.040.898	-0,35%	-0,15%	11,60%	11,95%
2015	-5.649.675.024	-2.031.395.714	-1,29%	-0,46%	10,64%	11,93%
2016	-152.649.583	911.500.128	-0,03%	0,21%	11,50%	11,51%
2017	-1.787.216.168	-452.489.285	-0,39%	-0,10%	11,36%	11,74%
2018	-2.737.761.626	-257.830.252	-0,61%	-0,06%	11,77%	12,42%

Fontes de dados brutos: Balanço Geral do Estado do RS e SPGG/DEE.

Nota 1: O PIB de 2017 e 2018 é uma previsão da SPGG/DOF, de R\$ 427,5 bilhões e R\$ 452,0 bilhões.

Nota 2: As receitas e despesas estão pelos seus totais líquidos, sem as transferências intraorçamentárias.

Nota 3: O resultado primário de 2018 foi calculado pelo método antigo, ou seja, pelo empenhado.

#### 4.4. OS PRINCIPAIS AGREGADOS DA RECEITA PÚBLICA

A tabela abaixo mostra a evolução real da receita pública consolidada, a partir de 2009 até 2018. No demonstrativo, as receitas intraorçamentárias são expurgadas, por representarem dupla contagem contábil, pois são lançamentos que ocasionam a mesma receita em mais de um órgão estadual. As Receitas Tributárias (próprias do Estado) são responsáveis pela maior parte da arrecadação, seguidas pelas Transferências Correntes (advindas da União).

No período, as Receitas Totais cresceram 31,6%, em termos reais pelo IGP-DI; as Receitas Correntes, 29,6%; as Receitas Tributárias, 36,5%; enquanto que as Transferências advindas da União decresceram 4,1%. Ou seja, em 2018, o Estado recebeu de transferências federais um valor menor do que foi repassado em 2009. Comparando-se 2018 em relação a 2017, as receitas totais foram maiores em 3,7%, sendo que as receitas correntes cresceram 2,7%, e as receitas de capital cresceram 61,8%.

**Tabela 15:** Receitas Orçamentárias Consolidadas - Atualizadas pelo IGP-DI de 31/12/2018 (R\$ milhões)

Especificação das Receitas	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	% 2018/ 2009	% 2018/ 2017
<b>RECEITAS CORRENTES</b>	<b>40.873</b>	<b>45.478</b>	<b>44.467</b>	<b>45.201</b>	<b>47.918</b>	<b>49.946</b>	<b>48.713</b>	<b>50.653</b>	<b>51.567</b>	<b>52.962</b>	<b>29,6</b>	<b>2,7</b>
RECEITA TRIBUTÁRIA	31.139	35.337	34.683	35.756	38.684	39.590	38.713	39.418	41.448	42.512	36,5	2,6
RECEITA DE CONTRIBUIÇÕES	2.228	2.295	2.507	2.547	2.935	3.286	3.230	3.400	3.411	3.671	64,7	7,6
RECEITA PATRIMONIAL	1.171	979	938	878	650	757	708	2.089	787	885	-24,4	12,4
RECEITA AGROPECUÁRIA	1	6	1	3	3	1	3	2	1	2	55,6	35,9
RECEITA INDUSTRIAL	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	-98,6	-56,9
RECEITA DE SERVIÇOS	396	383	371	385	370	333	361	353	370	352	-11,2	-4,8
TRANSFERÊNCIAS CORRENTES	9.211	9.859	9.806	9.444	9.324	9.822	9.564	9.146	8.975	8.833	-4,1	-1,6
OUTRAS RECEITAS CORRENTES	1.466	1.924	1.524	1.656	1.756	2.082	2.053	2.090	2.613	3.022	106,2	15,6
DEDUÇÕES RECEITA CORRENTE	-4.740	-5.307	-5.364	-5.468	-5.803	-5.925	-5.919	-5.844	-6.038	-6.316	33,2	4,6
<b>RECEITAS DE CAPITAL</b>	<b>417</b>	<b>1.717</b>	<b>567</b>	<b>1.544</b>	<b>1.210</b>	<b>3.391</b>	<b>515</b>	<b>607</b>	<b>857</b>	<b>1.388</b>	<b>232,6</b>	<b>61,8</b>
OPERAÇÕES DE CRÉDITO	0	1.296	374	1.322	726	2.808	234	361	600	273	-	-
ALIENAÇÃO DE BENS	53	7	8	59	133	124	165	91	137	878	1.552,2	540,8
AMORTIZAÇÃO EMPRÉSTIMOS	29	57	58	24	89	211	68	52	25	26	-12,9	4,6
OUTRAS RECEITAS DE CAPITAL	335	358	128	139	263	249	47	103	96	211	-37,0	120,5
<b>TOTAL DAS RECEITAS</b>	<b>41.290</b>	<b>47.195</b>	<b>45.034</b>	<b>46.745</b>	<b>49.128</b>	<b>53.337</b>	<b>49.227</b>	<b>51.260</b>	<b>52.424</b>	<b>54.349</b>	<b>31,6</b>	<b>3,7</b>

Fonte: Secretaria da Fazenda do RS.

No que tange às operações de crédito, as mesmas obedecem às restrições impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, visto que a Dívida Consolidada Líquida está maior do que duas vezes a Receita Corrente Líquida. Os empréstimos realizados pelo Estado junto ao Banco Mundial (BIRD), em 2008 e 2010, tiveram a finalidade

específica de melhorar o perfil de parte da dívida extralimite. As operações realizadas entre 2011 e 2014 foram avalizadas exclusivamente pelo Governo Federal, totalizando R\$ 3,92 bilhões, direcionados para investimento e também para custeio.

## O ICMS

Diversas variáveis impactam a arrecadação do ICMS, entre outras tantas:

- (i) O PIB brasileiro e o PIB gaúcho;
- (ii) a inflação passada, a inflação presente e a inflação inercial;
- (iii) a taxa de câmbio;
- (iv) a taxa básica de juros da economia;
- (v) o preço das *commodities* no mercado internacional;
- (vi) o valor das importações e das exportações;
- (vii) o nível de produção das indústrias;
- (viii) o poder de compra do consumidor;
- (ix) a taxa de emprego;
- (x) a confiança na economia interna e externa;
- (xi) as crises econômicas, tanto interna como externa;
- (xii) a instabilidade política;
- (xiii) o tempo e o clima;
- (xiv) as imunidades tributárias;
- (xv) as desonerações fiscais; e
- (xvi) a sonegação fiscal.

A tabela seguinte mostra a evolução da arrecadação do ICMS Total (ICMS Tributo mais Dívida Ativa), entre 2000 e 2018. Observa-se que, no período, o ICMS Total cresceu 516,9% nominais (de R\$ 5,647 bilhões para R\$ 34,838 bilhões) e 67,4% reais pelo IGP-DI (de R\$ 21,230 bilhões para R\$ 35,539 bilhões). Em 2018, comparado com 2017, o ICMS cresceu 9,1% nominais (de R\$ 31,933 bilhões para R\$ 34,838 bilhões) e 3,0% pelo IGP-DI (de R\$ 34,501 bilhões para R\$ 35,539 bilhões).

**Tabela 16:** Evolução da Arrecadação do ICMS Total (R\$ milhões)

Ano	Arrecadação nominal	Varição nominal sobre ano anterior	Atualização IGP-DI – 31/12/2018	Varição IGP-DI sobre ano anterior	% Arrecadação ICMS / PIB do RS
2000	5.647	-	21.230	-	6,9
2001	6.706	18,8	22.859	7,7	7,3
2002	7.442	11,0	22.283	-2,5	7,1
2003	8.989	20,8	21.980	-1,4	7,2
2004	9.638	7,2	21.511	-2,1	7,0
2005	11.383	18,1	24.025	11,7	7,9
2006	11.813	3,8	24.503	2,0	7,5
2007	12.258	3,8	24.179	-1,3	6,9
2008	14.825	20,9	26.307	8,8	7,4
2009	15.087	1,8	26.307	0,0	7,0
2010	17.893	18,6	29.536	12,3	7,4
2011	19.503	9,0	29.667	0,4	7,4
2012	21.378	9,6	30.679	3,4	7,4
2013	24.061	12,6	32.552	6,1	7,2
2014	25.854	7,5	33.211	2,0	7,2
2015	27.126	4,9	32.602	-1,8	7,1
2016	30.386	12,0	33.147	1,7	7,4
2017	31.933	5,1	34.501	4,1	7,5
2018	34.838	9,1	35.539	3,0	7,7
<b>% 2018 / 2000</b>	<b>516,9</b>	<b>-</b>	<b>67,4</b>	<b>-</b>	<b>-</b>

Fonte de dados brutos: Secretaria da Fazenda do RS e SPGG/DEE.

Nota 1: O PIB de 2017 (R\$ 427,5 bilhões) e 2018 (R\$ 452,2 bilhões) é uma estimativa da SPGG/DOF.

Nota 2: Em 2018, houve incremento extraordinário de ICMS por conta: (i) de antecipação do tributo de jan/2019 para dez/18; (ii) do refinanciamento de débitos (REFAZ); e (iii) do Programa Compensa RS.

## AS TRANSFERÊNCIAS CONSTITUCIONAIS DA UNIÃO AO ESTADO

As principais transferências constitucionais da União ao Estado são o Fundo de Participação dos Estados, a Cota-Parte do IPI-Exportação, a Compensação Financeira da Lei Kandir e o Auxílio Financeiro à Exportação, que apresentaram, ao longo do tempo, uma redução significativa na sua participação.

A tabela seguinte mostra que, entre os anos 2007 e 2018, as principais transferências federais apresentaram variação negativa de 4,5 pontos percentuais, em relação à variação da Receita Tributária (RT). Em 2007, as transferências federais representaram o equivalente a 11,0% da RT; já em 2018, diminuíram drasticamente para 6,5% da RT, o menor nível em 12 anos. Em relação a esses tributos, caso se tomasse o mesmo percentual de 2007, a perda somente no ano de 2018 seria da ordem de R\$ 1,87 bilhão (Receita Tributária de 2018 de R\$ 41,620 bilhões x 4,5% de perda de participação = perda de R\$ 1,87 bilhão). Esse montante é suficiente para pagar uma folha mensal de todos os Poderes e Órgãos do Estado.

**Tabela 17:** Transferências Constitucionais e Legais da União ao RS (em valores nominais - R\$ milhões)

Especificação	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
COTA-PARTE FPE	904	1.106	1.066	1.149	1.415	1.459	1.569	1.710	1.799	1.974	1.918	2.038
COTA-PARTE IPI-EXPORTAÇÃO	392	432	335	440	483	361	353	466	529	380	487	509
LEI KANDIR (LCF 87/96)	147	147	147	147	147	147	147	147	147	147	147	144
AUXÍLIO FINANCEIRO EXPORTAÇÃO	122	174	134	118	112	96	0	112	113	261	139	0
<b>TOTAL</b>	<b>1.565</b>	<b>1.858</b>	<b>1.681</b>	<b>1.853</b>	<b>2.157</b>	<b>2.062</b>	<b>2.069</b>	<b>2.435</b>	<b>2.588</b>	<b>2.762</b>	<b>2.691</b>	<b>2.691</b>
RECEITA TRIBUTÁRIA - RT	14.240	17.099	17.859	21.420	22.796	24.904	28.594	30.826	32.199	36.115	38.381	41.620
% TRANSFERÊNCIA UNIÃO/RT	11,0	10,9	9,4	8,7	9,5	8,3	7,2	7,9	8,0	7,6	7,0	6,5

Fonte de dados brutos: Secretaria da Fazenda do RS.

Em relação à estimativa das perdas financeiras, referentes às desonerações de ICMS promovidas pela "Lei Kandir", a metodologia de apuração é definida no âmbito da Comissão Técnica Permanente do ICMS (COTEPE/ICMS). Em valores nominais, entre 1996 e 2017, as perdas líquidas chegaram a R\$ 37,1 bilhões (R\$ 44,8 bilhões de perdas brutas contra R\$ 7,7 bilhões de compensações). Já em valores reais atualizados pelo IGP-DI, as perdas líquidas totalizaram 59,0 bilhões (perdas brutas de R\$ 76,2 bilhões contra ressarcimento de R\$ 12,2 bilhões). No período, o percentual médio de compensação foi de 17,1% das perdas brutas. Em 2017, o ressarcimento foi de apenas 7,9%, o menor de todo o período, conforme dados da Secretaria da Fazenda do RS. Ressalva-se que os valores repassados vêm sendo os mesmos há uma década.

## AS CONSIDERAÇÕES SOBRE AS RECEITAS PÚBLICAS

Para fazer frente à escassez de recursos, o Estado agrega ininterrupto esforço para atualizar e aprimorar a função arrecadadora. Para isso realizou:

- a) Aquisição de equipamento de grande capacidade de processamento de dados;
- b) Uso da Nota Fiscal Eletrônica;
- c) Nota Fiscal Gaúcha – NFG, que ultrapassou a marca de 1,5 milhão de cidadãos cadastrados e com 100% do comércio varejista obrigado a incluir o CPF na Nota Fiscal; e

d) Programa de Sustentabilidade Financeira, que engloba ações de melhoria da gestão fiscal, tais como a malha fina estadual, o rigor com o devedor contumaz e o domicílio eletrônico.

O novo Governo a partir de 01/01/2019, fará uma revisão geral dos incentivos fiscais, ampliando os mecanismos de controle e transparência. Em suma, o Estado precisa avançar na qualificação das ações de cobrança, com foco principal na simplificação da vida das empresas, sendo que a única obrigação do contribuinte seria emitir devidamente a Nota Fiscal. As ações do fisco estadual buscam dar respostas para uma melhor performance de arrecadação tributária. O objetivo no médio prazo é transformar a “Receita 100% Digital”, incorporando os avanços tecnológicos nos mecanismos de arrecadação. Em suma, tão importante quanto racionalizar o gasto da maneira mais eficaz possível é empreender todos os esforços para a promoção de uma melhor arrecadação pública.

## **O GASTO TOTAL CONSOLIDADO DO ESTADO**

A tabela seguinte mostra a evolução da despesa pública consolidada, a partir de 2008 até 2018, em valores nominais. Ressalva-se que, no demonstrativo, não foram computadas as despesas intraorçamentárias, visto que implicariam uma dupla contagem contábil, pois são lançamentos que ocasionam a mesma despesa em mais de um órgão estadual.

Em 2018, houve um déficit orçamentário de R\$ 2,738 bilhões, com R\$ 66,617 bilhões de receitas totais contra R\$ 69,355 bilhões de despesas totais. Sem tomar a dupla contagem contábil (receitas e despesas intraorçamentárias), em 2007, o Estado gastou 13,5% acima da variação da RCL e, em 2018, as despesas ultrapassaram a Receita Corrente Líquida em 21,3%.

**Tabela 18:** Despesas Empenhadas Consolidadas do Estado do RS (em valores nominais - R\$ milhões)

Grupo da Despesa	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Pessoal e Encargos Sociais (+) Aposentadorias, Pensões e Precatórios	11.001 0	6.726 5.323	7.617 5.966	8.426 6.707	16.616 0	18.920 0	21.611 0	23.985 0	25.332 0	27.093 0	29.215 0
<b>Pessoal e Encargos Sociais Ajustados</b>	<b>11.001</b>	<b>12.049</b>	<b>13.583</b>	<b>15.133</b>	<b>16.616</b>	<b>18.920</b>	<b>21.611</b>	<b>23.985</b>	<b>25.332</b>	<b>27.093</b>	<b>29.215</b>
Outras Despesas Correntes (-) Distribuição Receitas aos Municípios	8.328 4.361	14.174 4.630	16.272 5.360	18.069 5.867	12.708 6.404	14.501 7.125	16.076 7.669	17.025 8.135	18.847 8.921	19.736 9.327	21.225 10.345
(-) Aposentadorias / Pensões e Precatórios	0	5.323	5.966	6.707	0	0	0	0	0	0	0
<b>Outras Despesas Correntes Ajustadas</b>	<b>3.967</b>	<b>4.221</b>	<b>4.946</b>	<b>5.495</b>	<b>6.304</b>	<b>7.376</b>	<b>8.407</b>	<b>8.889</b>	<b>9.926</b>	<b>10.409</b>	<b>10.881</b>
Serviço da Dívida (-) Operação Externa com o BIRD	3.183 1.192	2.112 0	2.956 787	2.504 0	2.686 0	2.895 0	3.269 0	3.740 0	1.744 0	2.250 0	3.970 0
<b>Serviço da Dívida Ajustado</b>	<b>1.991</b>	<b>2.112</b>	<b>2.169</b>	<b>2.504</b>	<b>2.686</b>	<b>2.895</b>	<b>3.269</b>	<b>3.740</b>	<b>1.744</b>	<b>2.250</b>	<b>3.970</b>
<b>Investimentos Amplos</b>	<b>661</b>	<b>662</b>	<b>1.937</b>	<b>1.105</b>	<b>1.223</b>	<b>1.429</b>	<b>1.775</b>	<b>809</b>	<b>1.097</b>	<b>1.106</b>	<b>1.751</b>
<b>Total do Grupo da Despesa</b>	<b>17.620</b>	<b>19.044</b>	<b>22.635</b>	<b>24.237</b>	<b>26.829</b>	<b>30.620</b>	<b>35.062</b>	<b>37.424</b>	<b>38.099</b>	<b>40.858</b>	<b>45.818</b>
Receita Corrente Líquida - RCL	16.658	17.387	20.298	21.928	23.711	26.388	28.633	30.139	34.655	35.046	37.773
<b>% do Total da Despesa / RCL</b>	<b>105,8</b>	<b>109,5</b>	<b>111,5</b>	<b>110,5</b>	<b>113,2</b>	<b>116,0</b>	<b>122,5</b>	<b>124,2</b>	<b>109,9</b>	<b>116,6</b>	<b>121,3</b>

Fonte de dados brutos: Secretaria da Fazenda do RS.

Nota: Em 2016, houve forte aumento da RCL, tendo em vista o aumento de alíquota do ICMS aprovado pela ALRS, a contar de 01/01/2016.

## O GRUPO DE "PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS"

A tabela seguinte mostra a evolução quantitativa de pessoal. No período entre 2000 e 2017, as matrículas totais da Administração Direta e Indireta do Estado (ativos, inativos e pensionistas) cresceram 5,1%. Em 2000, os ativos representavam 50,6% do total das matrículas (174.428 matrículas); em 2017, 41,5% (150.711 matrículas). O quadro de ativos foi reduzido em 13,6% (23.717 matrículas), já os inativos tiveram acréscimo de 44,6% (51.117 matrículas). Entre 2000 e 2017 (18 anos), em média, 2.840 matrículas líquidas por ano foram para a inatividade. Nos últimos anos, essa média foi muito maior. Em 2013, a quantidade de matrículas de inativos e de pensionistas ultrapassou a do pessoal ativo.

Tabela 19: Matrículas dos servidores ativos, inativos e pensionistas

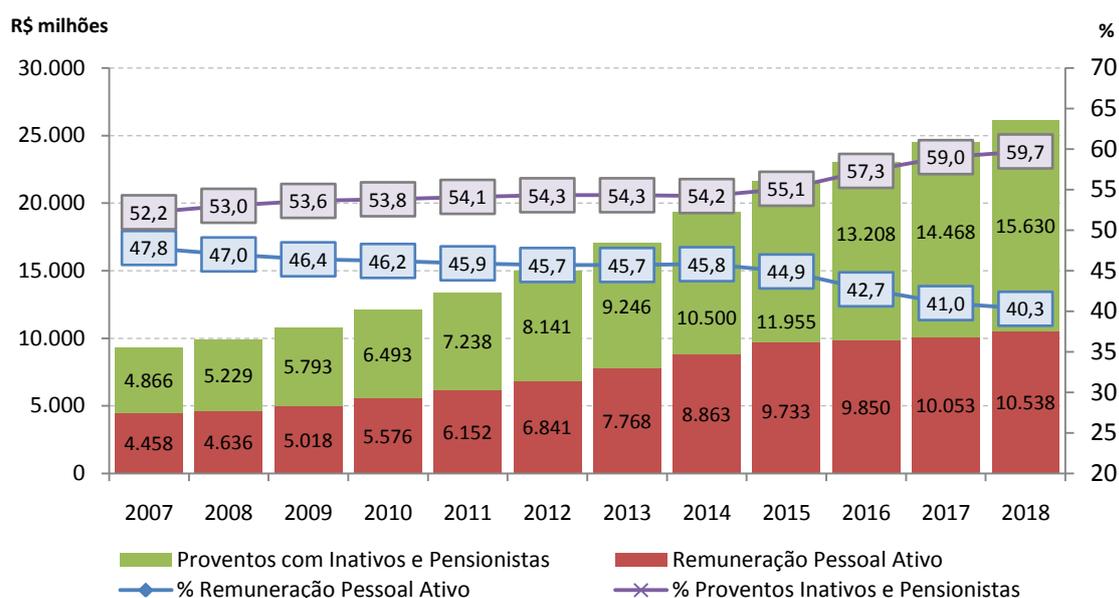
Órgãos	Matrículas	2000	2017	2017 - 2000	% 2017 / 2000
Administração Direta	Ativos	165.180	142.236	-22.944	-13,9
	Inativos	108.417	161.192	52.775	48,7
	Pensionistas	1.927	1.174	-753	-39,1
	<b>Total</b>	<b>275.524</b>	<b>304.602</b>	<b>29.078</b>	<b>10,6</b>
Fundações	Ativos	4.943	5.315	372	7,5
	Inativos	-	25	25	-
	<b>Total</b>	<b>4.943</b>	<b>5.340</b>	<b>397</b>	<b>8,0</b>
Autarquias	Ativos	4.305	3.160	-1.145	-26,6
	Inativos	6.277	4.594	-1.683	-26,8
	Pensionistas	53.992	45.079	-8.913	-16,5
	<b>Total</b>	<b>64.574</b>	<b>52.833</b>	<b>-11.741</b>	<b>-18,2</b>
Total Geral de Matrículas	Ativos	174.428	150.711	-23.717	-13,6
	Inativos	114.694	165.811	51.117	44,6
	Pensionistas	55.919	46.253	-9.666	-17,3
	<b>Total</b>	<b>345.041</b>	<b>362.775</b>	<b>17.734</b>	<b>5,1</b>

Fontes de dados brutos: Secretaria da Fazenda do RS.

Nota: Até o fechamento deste trabalho, os dados consolidados de 2018 da Administração Direta e das Fundações e Autarquias não tinham ainda sido publicizados no *site* da Secretaria da Fazenda do RS.

O gráfico seguinte mostra a evolução das despesas com pessoal, entre 2007 e 2018. Tomando-se por base a despesa empenhada com a remuneração do pessoal ativo civil e militar, em relação aos vencimentos dos aposentados e pensionistas, constata-se que, em 2007, os gastos com os aposentados e pensionistas já estavam maiores. Em 2018, do gasto total com remuneração, 40,3% foram para o pessoal ativo, e 59,7%, para os aposentados e pensionistas. O gasto com pessoal inativo está crescendo de forma consistente, em relação à Receita Corrente Líquida. Em 2017, o Rio Grande do Sul foi o 2º Estado com a maior despesa previdenciária e o 3º com maior déficit previdenciário.

**Gráfico 24:** Total Empenhado com a Remuneração de Pessoal da Administração Pública Consolidada



Fonte de dados brutos: Secretaria da Fazenda do RS.

A tabela adiante processa os gastos com o grupo Pessoal e Encargos Sociais, por elemento da despesa, entre 2007 e 2018. Em 2018, separadamente, os gastos de remuneração com as aposentadorias totalizaram R\$ 12,5 bilhões; com o pessoal civil, R\$ 8,7 bilhões; com as pensões, R\$ 3,1 bilhões; e com o pessoal militar, R\$ 1,8 bilhão. Em 2007, gastava-se com o grupo de pessoal o equivalente a 72,6% da RCL; já em 2018, o gasto avançou para 77,3% da RCL.

**Tabela 20:** Gasto com o grupo Pessoal e Encargos Sociais (em valores nominais – R\$ milhões)

Elementos da Despesa	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
APOSENTADORIAS	3.751	4.068	4.496	4.996	5.596	6.335	7.266	8.298	9.521	10.560	11.602	12.525
PENSÕES	1.115	1.161	1.297	1.497	1.642	1.806	1.980	2.202	2.430	2.649	2.866	3.105
VENCIMENTOS PESSOAL CIVIL	3.950	4.118	4.454	4.913	5.432	5.987	6.754	7.686	8.461	8.505	8.520	8.723
VENCIMENTOS PESSOAL MILITAR	508	518	565	663	720	854	1.014	1.177	1.272	1.344	1.533	1.815
SENTENÇAS JUDICIAIS	182	280	492	753	827	574	656	831	1.175	898	1.031	1.073
DESP. EXERCÍCIOS ANTERIORES	335	529	385	333	423	479	606	659	368	492	370	585
OBRIGAÇÃO PATRONAL	133	139	162	200	241	293	327	373	381	384	406	440
DEMAIS DESPESAS	183	188	199	227	251	289	317	385	377	500	765	949
<b>Total da Despesa</b>	<b>10.157</b>	<b>11.001</b>	<b>12.049</b>	<b>13.583</b>	<b>15.134</b>	<b>16.616</b>	<b>18.920</b>	<b>21.611</b>	<b>23.985</b>	<b>25.332</b>	<b>27.093</b>	<b>29.215</b>
Receita Corrente Líquida - RCL	13.991	16.658	17.387	20.298	21.928	23.711	26.388	28.633	30.139	34.655	35.046	37.773
<b>% Total da Despesa / RCL</b>	<b>72,6</b>	<b>66,0</b>	<b>69,3</b>	<b>66,9</b>	<b>69,0</b>	<b>70,1</b>	<b>71,7</b>	<b>75,5</b>	<b>79,6</b>	<b>73,1</b>	<b>77,3</b>	<b>77,3</b>

Fonte de dados brutos: Secretaria da Fazenda do RS.

**Tabela 21:** Média salarial dos Poderes e Órgãos da Administração Direta do Estado do RS (ref. ago/2018)

Especificação	Média Salarial Ativos	Média Salarial Inativos	Média Salarial Geral
<b>Poder Executivo</b>	<b>4.997</b>	<b>5.444</b>	<b>5.246</b>
Secretaria da Educação	2.723	3.166	2.975
Secretaria da Segurança Pública	9.266	11.703	10.517
Secretaria da Saúde	6.689	4.626	5.487
Secretaria da Fazenda	20.508	22.779	21.869
Secretaria da Agricultura, Pecuária e Irrigação	6.022	4.936	5.365
Procuradoria-Geral do Estado	15.884	23.087	17.098
Secretaria Modernização Administrativa e dos RH	7.616	5.141	5.869
Demais Secretarias	6.516	5.637	6.001
<b>Demais Poderes e Órgãos</b>	<b>13.964</b>	<b>17.329</b>	<b>15.010</b>
Assembleia Legislativa	11.120	23.462	15.049
Tribunal de Contas	21.078	33.076	26.308
Poder Judiciário	12.417	13.754	12.870
Ministério Público	17.028	17.085	17.039
Defensoria Pública	16.986	25.995	18.732
<b>Total dos Servidores da Administração Direta</b>	<b>5.991</b>	<b>5.951</b>	<b>5.970</b>

Fonte de dados brutos: Boletim de Pessoal da Secretaria da Fazenda do RS.

Nota: Ao final deste trabalho os dados referentes a dezembro de 2018 ainda não tinham sido publicizados no *site* da Secretaria da Fazenda do RS.

A tabela seguinte mostra a relação entre a arrecadação de ICMS líquido e a despesa com o grupo Pessoal e Encargos Sociais. Em 2008, o ICMS líquido pagava a totalidade dos gastos. Já em 2018, foi necessário o aporte extra de R\$ 3,0 bilhões. Entre 2008 e 2018 (11 anos), em valores nominais, a arrecadação do ICMS líquido cresceu 135,7%, enquanto que a despesa com o grupo de Pessoal e Encargos Sociais cresceu 165,6%.

**Tabela 22:** Relação entre o ICMS líquido e o grupo de Pessoal e Encargos Sociais (R\$ milhões)

Especificação	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Gasto com Pessoal e Enc. Sociais</b>	<b>11.001</b>	<b>12.049</b>	<b>13.583</b>	<b>15.134</b>	<b>16.616</b>	<b>18.920</b>	<b>21.611</b>	<b>23.985</b>	<b>25.332</b>	<b>27.093</b>	<b>29.215</b>
Total arrecadado de ICMS	14.825	15.087	17.893	19.503	21.378	24.061	25.854	27.126	30.386	31.933	<b>34.839</b>
(-) Transferências aos Municípios	3.706	3.772	4.473	4.876	5.345	6.015	6.464	6.781	7.543	7.916	<b>8.629</b>
<b>(=) ICMS Líquido</b>	<b>11.119</b>	<b>11.315</b>	<b>13.420</b>	<b>14.627</b>	<b>16.034</b>	<b>18.046</b>	<b>19.391</b>	<b>20.345</b>	<b>22.843</b>	<b>24.017</b>	<b>26.210</b>
<b>ICMS Líquido - Gasto Pessoal (R\$)</b>	<b>118</b>	<b>-734</b>	<b>-163</b>	<b>-507</b>	<b>-582</b>	<b>-874</b>	<b>-2.220</b>	<b>-3.640</b>	<b>-2.489</b>	<b>-3.076</b>	<b>-3.006</b>
<b>ICMS Líquido / Gasto Pessoal (%)</b>	<b>101,1</b>	<b>93,9</b>	<b>98,8</b>	<b>96,6</b>	<b>96,5</b>	<b>95,4</b>	<b>89,7</b>	<b>84,8</b>	<b>90,2</b>	<b>88,6</b>	<b>89,7</b>

Fonte de dados brutos: Secretaria da Fazenda do RS.

## O GRUPO DAS "OUTRAS DESPESAS CORRENTES"

O grupo Outras Despesas Correntes engloba, basicamente, a manutenção e o custeio dos órgãos do Estado; os gastos com os serviços prestados à população nas áreas da Saúde, Educação e Segurança Pública; as transferências constitucionais e legais aos municípios; e a gestão plena do SUS.

A tabela seguinte mostra a evolução das Outras Despesas Correntes, sem as transferências aos municípios, entre 2007 e 2018, discriminada por elemento da despesa. No período, as despesas cresceram 210,6%, em valores nominais (de R\$ 3,497 bilhões para R\$ 10,862 bilhões). A partir de 2010, os gastos tiveram crescimentos recordes na série, em função de valores apropriados em Saúde, tendo em vista o atingimento de 12,0% da Receita Líquida de Impostos e Transferências (RLIT). Em 2007, gastava-se 25,0% da RCL; já em 2018, o gasto avançou para 28,8% da RCL.

**Tabela 23:** Outras Despesas Correntes, por elemento da despesa nominal empenhada (R\$ milhões)

Elementos da Despesa	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
OUTROS SERVIÇOS DE TERCEIROS - JURÍDICA	1.218	1.356	1.538	1.723	2.002	2.333	2.805	2.950	2.958	3.384	3.729	3.962
CONTRIBUIÇÕES	99	140	155	246	289	451	738	949	874	943	1057	1.050
GESTÃO PLENA DO SUS	478	578	698	771	825	874	762	905	757	794	858	909
DESPESAS EXERCÍCIOS ANTERIORES	300	306	246	340	348	360	513	679	976	1072	1031	1.058
MATERIAL DE CONSUMO	303	398	413	445	441	441	449	450	415	469	483	559
OUTROS SERVIÇOS TERCEIROS - FÍSICA	146	174	188	222	281	317	335	339	346	353	370	373
LOCAÇÃO DE MAO DE OBRA	91	103	124	152	174	224	267	322	356	380	404	413
OBRIGAÇÕES TRIBUTÁRIAS E CONTRIBUIÇÕES	155	191	186	231	244	261	290	319	381	397	403	438
AUXÍLIO-ALIMENTAÇÃO	147	139	137	190	222	231	253	281	297	329	367	360
INDENIZAÇÕES E RESTITUIÇÕES	225	219	203	211	240	203	226	476	872	1164	930	802
SENTENÇAS JUDICIAIS	40	45	22	56	93	150	201	132	245	235	270	355
SUBVENÇÕES SOCIAIS	79	92	92	111	68	84	127	141	87	80	74	89
DIÁRIAS - PESSOAL CIVIL	31	35	40	50	53	75	91	96	57	55	59	60
DIÁRIAS - PESSOAL MILITAR	16	15	21	26	33	52	54	64	39	45	37	31
AUXILIO-TRANSPORTE	55	47	49	53	60	64	59	59	61	71	76	82
DEMAIS "OUTRAS DESPESAS CORRENTES"	114	128	110	116	124	184	208	246	167	155	260	321
<b>Total das Outras Despesas Correntes</b>	<b>3.497</b>	<b>3.966</b>	<b>4.222</b>	<b>4.943</b>	<b>5.497</b>	<b>6.304</b>	<b>7.378</b>	<b>8.408</b>	<b>8.888</b>	<b>9.926</b>	<b>10.408</b>	<b>10.862</b>
Receita Corrente Líquida	13.991	16.658	17.387	20.298	21.928	23.711	26.388	28.633	30.139	34.655	35.046	37.773
<b>% Outras Despesas Correntes / RCL</b>	<b>25,0</b>	<b>23,8</b>	<b>24,3</b>	<b>24,4</b>	<b>25,1</b>	<b>26,6</b>	<b>28,0</b>	<b>29,4</b>	<b>29,5</b>	<b>28,6</b>	<b>29,7</b>	<b>28,8</b>

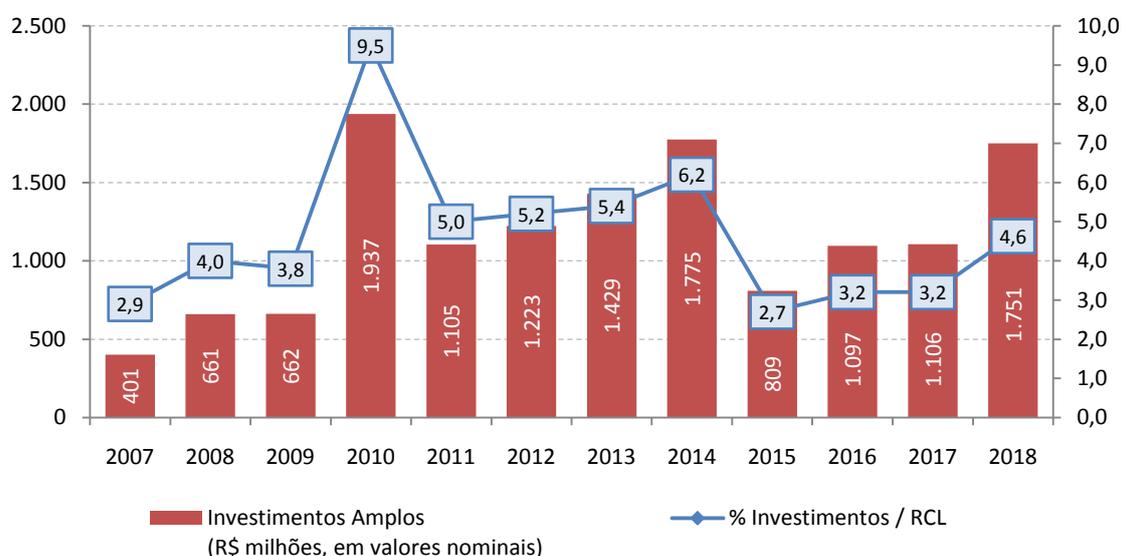
Fonte dos dados brutos: Secretaria da Fazenda do RS.

Nota: Entre 2009 e 2011, os valores foram ajustados com a exclusão da dupla contagem contábil (despesas intraorçamentárias) e das despesas com aposentadorias, pensões e sentenças judiciais do Poder Executivo (Órgão 40 do IPERGS).

## OS GRUPOS DOS "INVESTIMENTOS AMPLOS" (INVESTIMENTOS E INVERSÕES FINANCEIRAS)

O gráfico seguinte mostra os dispêndios com investimentos e sua representatividade em relação à RCL. Constata-se que a crise estrutural recente das finanças públicas, a partir do final da década de 90, teve reflexo direto sobre a capacidade de investimento do Estado.

**Gráfico 25:** Investimentos Amplos empenhados em relação à RCL

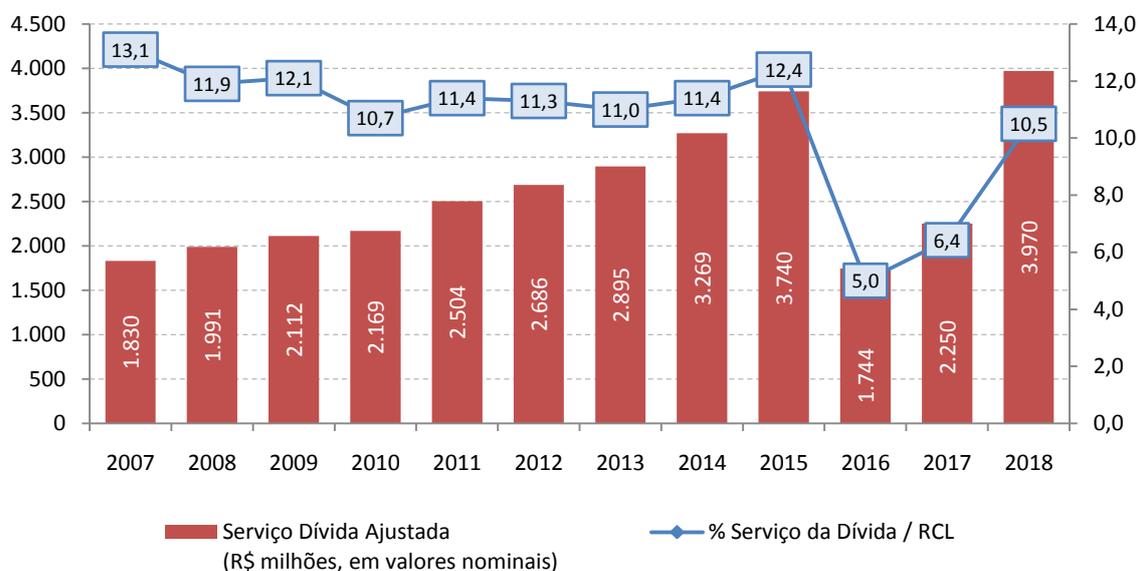


Fonte de dados brutos: Balanço Geral do Estado do RS.

## OS GRUPOS DO "SERVIÇO DA DÍVIDA" (JUROS, ENCARGOS, AMORTIZAÇÃO DA DÍVIDA PÚBLICA)

O próximo gráfico mostra os valores empenhados para o pagamento do serviço da dívida (juros, encargos e amortização), entre 2007 e 2018. Em 2007, foram comprometidos 13,1% da RCL. Já em 2018, a participação foi de 10,5% da RCL.

**Gráfico 26:** Valores empenhados com o serviço da dívida em relação à RCL



Fonte de dados brutos: Secretaria da Fazenda do RS.

Nota 1: Não constam os valores pagos em contrapartida às contratações das operações de crédito com o Banco Mundial, de R\$ 1,192 bilhão (2008), e de R\$ 786,8 milhões (2010), em valores nominais, visto que os mesmos objetivaram mudar o perfil de parte da dívida extralimite do Estado com a União.

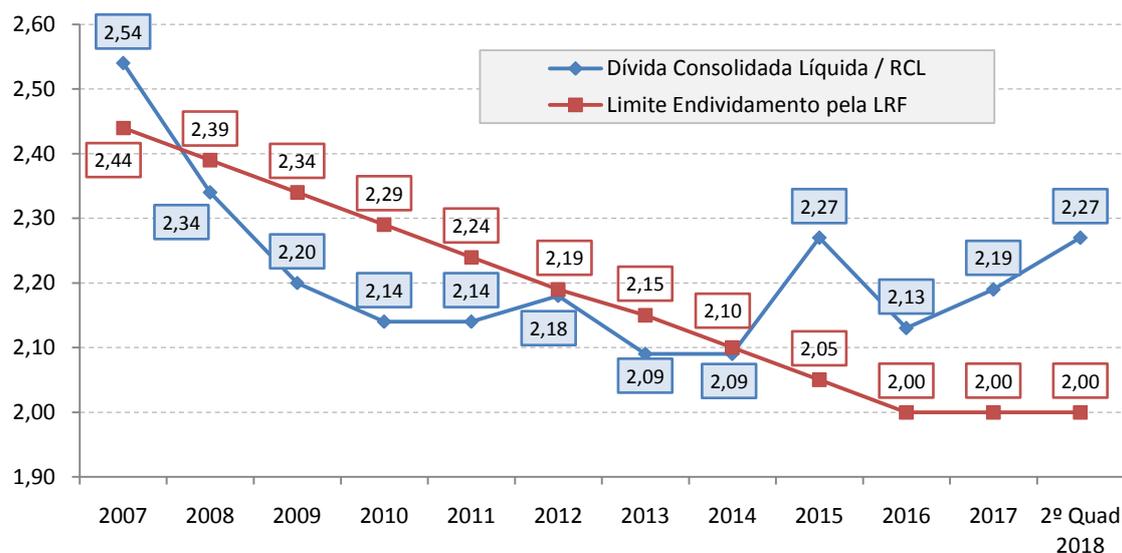
Nota 2: A queda brusca do percentual empenhado de Serviço da Dívida em relação à RCL, que se verifica em 2016 e 2017, deveu-se ao não pagamento das parcelas da dívida com a União, entre abril e junho de 2016 e pela suspensão do pagamento das parcelas entre julho e dezembro de 2016.

Nota 3: A partir de julho de 2017, o Estado contabiliza os valores da dívida com a União, mas não paga as parcelas, tendo em vista liminar concedida pelo STF.

O gráfico seguinte mostra a Dívida Consolidada Líquida (DCL), entre 2007 até o 2º quadrimestre de 2018, em relação à Receita Corrente Líquida. Em 2007, a dívida comprometia 2,54 vezes a RCL. Ao final do 2º quadrimestre de 2018, a relação DCL foi de 2,27 vezes a RCL.

Alguns dos motivos que impediram o Estado de cumprir o limite imposto pela Lei de Responsabilidade Fiscal, ou seja, a dívida abaixo de 2 vezes a Receita Corrente Líquida, foram a mais grave crise econômica brasileira, que deprimiu vertiginosamente a arrecadação de tributos, a inflação medida pelo IPCA alto em alguns anos e a suspensão dos pagamentos das parcelas da dívida com a União que acresceram ao seu estoque.

**Gráfico 27:** Comprometimento da Dívida Consolidada Líquida em relação à RCL

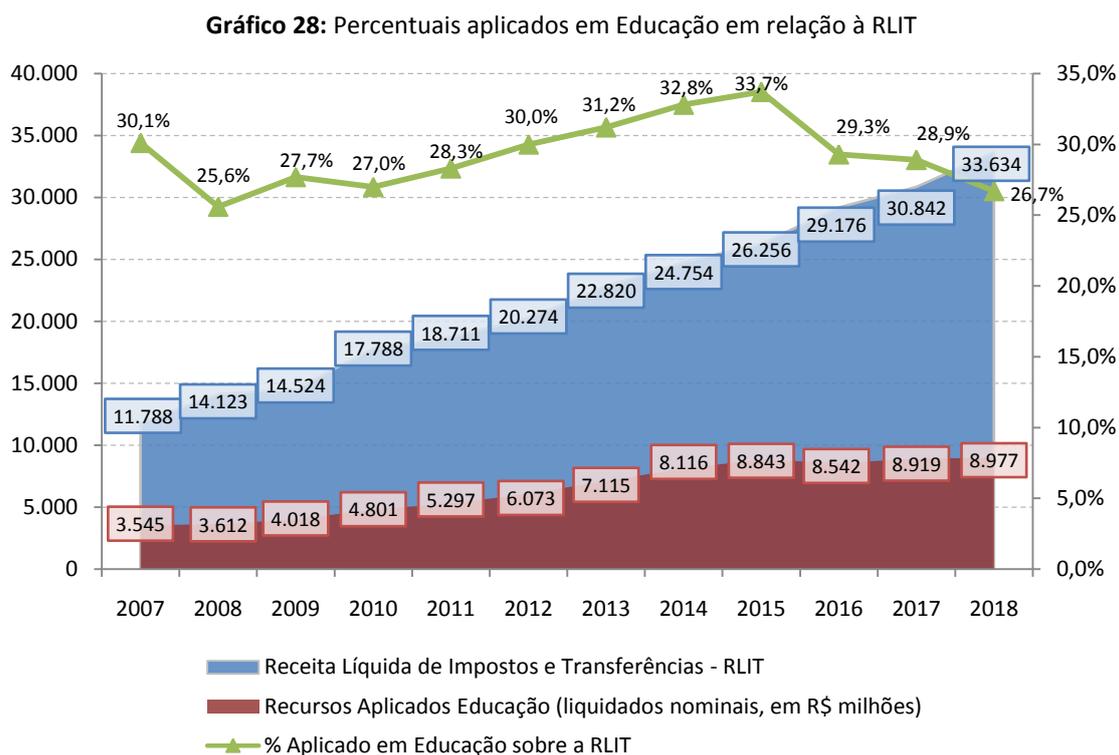


Fonte: Relatório de Gestão Fiscal, Anexo 2, da LRF, art. 55, I, alínea "b", da Secretaria Fazenda do RS.

A dívida com a União constitui um sério problema estrutural para as finanças estaduais. Com a aprovação do PL nº 238/2013, a partir de 01/01/2013, o estoque passou a ser corrigido pelo IPCA mais 4% ao ano ou a Taxa SELIC, o que for menor, em substituição ao IGP-DI mais 6% ao ano. A matéria foi regulamentada através do Decreto nº 8.616, de 29/12/15. Essa nova metodologia de atualização do estoque poderá beneficiar o Estado no médio prazo, podendo abrir espaço para novas operações de crédito, assim que o Estado enquadre sua Dívida Consolidada Líquida em menos de duas vezes a sua Receita Corrente Líquida. Em tese, no longo prazo a renegociação foi benéfica, porque poderá reduzir o estoque da dívida no final do contrato, em 2048, tanto melhor quanto menores forem a inflação pelo IPCA ou a Taxa SELIC. Adiante, tratar-se-á da dívida contratualizada do Estado com a União.

## 4.5. A EVOLUÇÃO DO GASTO COM EDUCAÇÃO

O gráfico abaixo mostra a evolução do gasto com Educação, em relação à Receita Líquida de Impostos e Transferências (RLIT), entre 2007 e 2018. Em 2018, aplicou-se 26,7% da RLIT. A Constituição Federal determina aplicação mínima de 25,0% da RLIT; já a Constituição Estadual, 35,0% da RLIT.

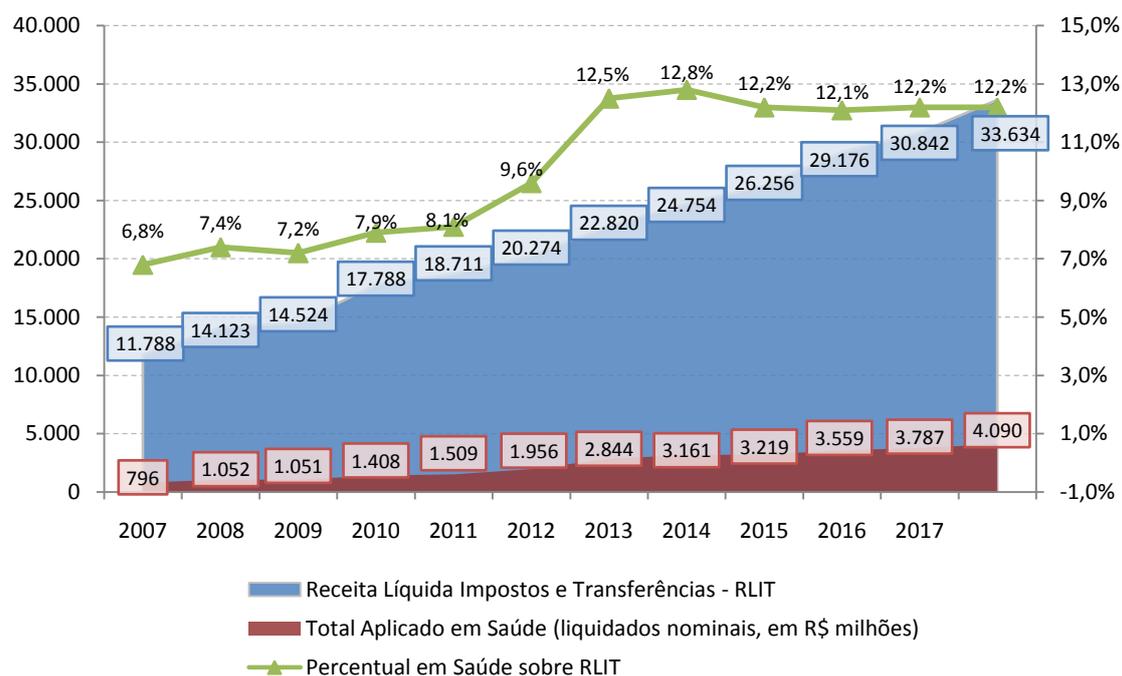


Fonte: Balanço Geral do Estado do RS.

## 4.6. A EVOLUÇÃO DO GASTO COM SAÚDE

O gráfico adiante apresenta os valores aplicados em Saúde, entre os anos de 2007 e 2018, em relação à RLIT. Como mostram os números abaixo, há uma retomada gradual de recursos drenados para essa área, motivada pela obrigatoriedade de o Estado aplicar 12,0% da RLIT em Saúde. Em 2018, foram aplicados 12,2% da RLIT. A Constituição Federal determina aplicação mínima de 12,0% da RLIT; já a Constituição Estadual, 10,0% da RTL.

**Gráfico 29:** Percentuais aplicados em Saúde em relação à RLIT



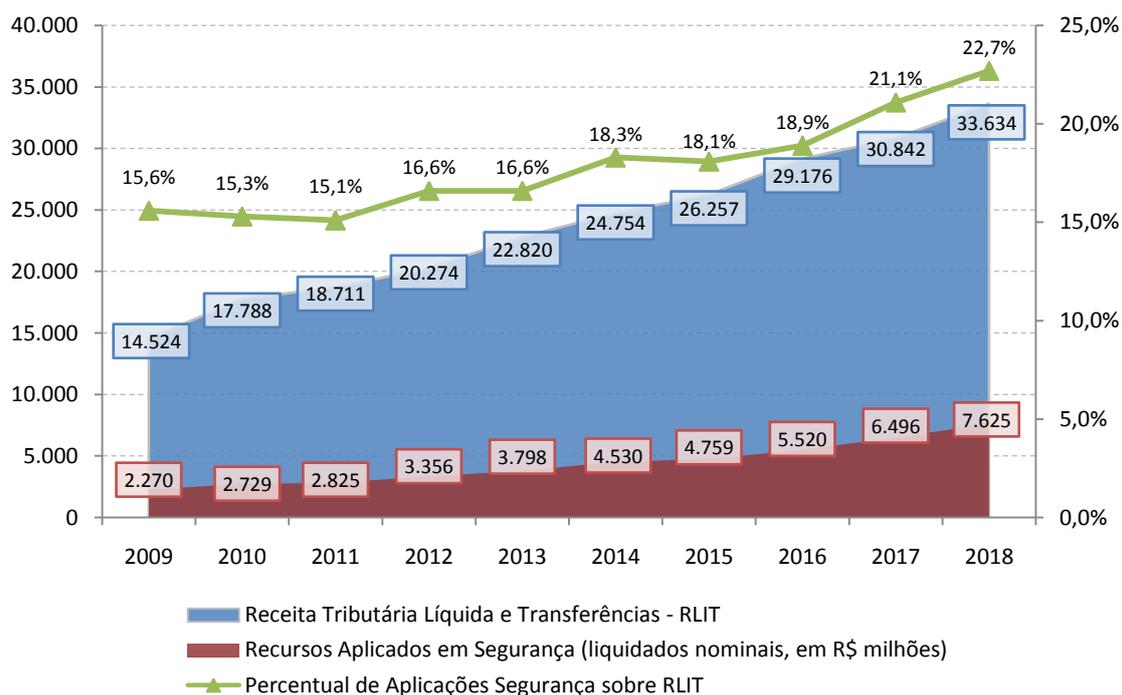
Fonte: Balanço Geral do Estado do RS.

Nota: Não estão computados recursos da CORSAN.

## 4.7. A EVOLUÇÃO DO GASTO COM SEGURANÇA

O gráfico abaixo mostra os gastos empenhados com a área da Segurança em relação à Receita Líquida de Impostos e Transferências (RLIT), entre 2009 e 2018. Em 2018, foram aplicados 22,7% da RLIT. O crescimento dos gastos com a Segurança deveu-se aos aumentos salariais, o que elevou sobremaneira a dotação dessa pasta.

**Gráfico 30:** Percentuais aplicados em Segurança em relação à RLIT



Fonte de dados brutos: Secretaria da Fazenda do RS.

Nota: Na tabela estão contemplados os inativos militares.

É importante ressaltar, na área da Segurança Pública, a criação do Programa de Incentivo ao Reparcelhamento da Segurança, através da Lei nº 15.224/2018, com o objetivo de conjugar esforços entre os setores público e privado para aumentar e modernizar os equipamentos e as estruturas a serem utilizados através da compensação do ICMS, com impacto direto em 2019 de cerca de R\$ 115 milhões.

## 4.8. O ORÇAMENTO ESTADUAL DE 2019

A Lei Orçamentária de 2019 obedeceu ao disposto no art. 11, da Lei Estadual nº 15.202, de 25/07/2018 (LDO 2019), que determinou aos grupos “Outras Despesas Correntes”, “Investimentos” e “Inversões Financeiras”, a mesma dotação fixada na LOA de 2018. Já o art. 36 fixou o percentual de 3,0% de acréscimo no grupo “Pessoal e Encargos Sociais”. A tabela seguinte mostra os principais agregados da receita pública, constantes da LOA 2019, comparado com a LOA 2018.

**Tabela 24:** Principais Agregados das Receitas Públicas Consolidadas para o Exercício de 2019

Agregados da Receita Pública	LOA 2018	LOA 2019	LOA 2019 - LOA 2018	% LOA 2019 / LOA 2018
<b>Receitas Correntes</b>	<b>56.361.440.324</b>	<b>57.315.281.958</b>	<b>953.841.634</b>	<b>1,7</b>
<b>Receitas Tributárias</b>	<b>40.969.684.050</b>	<b>40.657.123.457</b>	<b>-312.560.593</b>	<b>-0,8</b>
ICMS TOTAL	33.342.838.505	32.609.998.198	-732.840.307	-2,2
IPVA TOTAL	2.717.260.831	2.976.888.480	259.627.649	9,6
IRRF	2.522.876.905	2.345.749.711	-177.127.194	-7,0
Demais Receitas Tributárias	2.386.707.809	2.724.487.068	337.779.259	14,2
Receitas de Contribuições	3.300.369.635	3.569.485.813	269.116.178	8,2
Receitas Patrimoniais	978.616.011	955.303.909	-23.312.102	-2,4
Receitas Agropecuárias	1.058.641	35.907.961	34.849.320	3291,9
Receitas Industriais	13.105	12.582	-523	-4,0
Receitas de Serviços	350.809.737	348.702.650	-2.107.087	-0,6
Transferências Correntes	9.097.259.230	9.120.771.076	23.511.846	0,3
Cota-parte do Fundo Participação dos Estados	2.233.470.959	2.163.311.353	-70.159.606	-3,1
Cota-parte do IPI-Estados Exportadores	429.490.321	549.536.618	120.046.297	28,0
Lei Kandir e Fundo de Auxílio à Exportação	277.348.062	303.553.096	26.205.034	9,4
Salário Educação	364.455.685	563.361.231	198.905.546	54,6
Fundo da Educação (Crédito do FUNDEB)	4.544.760.863	4.427.112.916	-117.647.947	-2,6
Gestão Plena do SUS	845.505.000	798.500.000	-47.005.000	-5,6
Demais Transferências Correntes	402.228.340	315.395.862	-86.832.478	-21,6
Outras Receitas Correntes	7.584.296.644	8.493.563.233	909.266.589	12,0
Deduções das Receitas Correntes (Débito do FUNDEB)	-5.920.666.729	-5.865.588.723	55.078.006	-0,9
<b>Receitas de Capital</b>	<b>865.170.352</b>	<b>525.443.703</b>	<b>-339.726.649</b>	<b>-39,3</b>
<b>Total das Receitas sem as Intraorçamentárias</b>	<b>57.226.610.676</b>	<b>57.840.725.661</b>	<b>614.114.985</b>	<b>1,1</b>
(+) Transferências de Receitas Intraorçamentárias	<b>12.842.419.974</b>	<b>15.522.213.270</b>	<b>2.679.793.296</b>	<b>20,9</b>
<b>Total das Receitas com as Intraorçamentárias</b>	<b>70.069.030.650</b>	<b>73.362.938.931</b>	<b>3.293.908.281</b>	<b>4,7</b>

Fonte: LOA 2018 e LOA 2019.

Nota: Em 2019, com a Lei nº 15.224/2018, há uma renúncia de ICMS de R\$ 115 milhões, por conta do Programa de Incentivo da Segurança Pública.

Em 2019, sobre uma receita total estimada de R\$ 73,363 bilhões, excluídas as receitas intraorçamentárias (dupla contagem contábil), de R\$ 15,522 bilhões, estima-se um montante de arrecadação ajustada de R\$ 57,841 bilhões, contra R\$ 57,227 bilhões previstos em 2018, acréscimo de R\$ 614 milhões, 1,1% maior. Evidencia-se o

montante de R\$ 7.390.836.089, destacado nas "Outras Receitas Correntes" com a rubrica denominada "Receita Extraordinária para a Cobertura do Déficit". Na LOA 2018, a Receita Extraordinária para a Cobertura do Déficit foi de R\$ 6.874.044.402.

O baixo crescimento da receita orçada na LOA 2019, em relação à da LOA 2018, de apenas 1,1%, deveu-se ao fato da não inclusão dos valores relativos à manutenção das alíquotas de ICMS. O parlamento gaúcho aprovou a Lei nº 15.238, datada de 21/12/18, que manteve até 31/12/2020 as mesmas alíquotas, o que dará um grande alívio à situação fiscal do Estado.

A tabela seguinte mostra os principais agregados das despesas dotadas na proposta orçamentária. Para o ano de 2019, sobre uma despesa total de R\$ 73,363 bilhões, excluindo as transferências intraorçamentárias (dupla contagem contábil), de R\$ 15,522 bilhões, prevê-se um gasto total ajustado de R\$ 57,841 bilhões, contra R\$ 57,227 bilhões previstos em 2018, acréscimo de R\$ 614 milhões, 1,1% maior.

**Tabela 25:** Principais Agregados das Despesas Públicas Consolidadas para os Exercícios de 2018 e 2019

Agregados da Despesa Pública	LOA 2018	LOA 2019	PLOA 2019 - LOA 2018	% LOA 2019 / LOA 2018
<b>Pessoal e Encargos Sociais</b>	<b>28.968.926.364,00</b>	<b>30.593.360.239,00</b>	<b>1.624.433.875,00</b>	<b>5,6</b>
<b>Outras Despesas Correntes</b>	<b>20.548.261.347,00</b>	<b>20.943.334.022,00</b>	<b>395.072.675,00</b>	<b>1,9</b>
Transferências Constitucionais e Legais aos Municípios	9.757.349.206,00	9.717.546.773,00	-39.802.433,00	-0,4
Gestão Plena do SUS	845.505.000,00	798.500.000,00	-47.005.000,00	-5,6
Demais "Outras Despesas Correntes" - Manutenção e Custeio	9.945.407.141,00	10.427.287.249,00	481.880.108,00	4,8
<b>Serviço da Dívida (Juros, Encargos e Amortização)</b>	<b>5.153.282.416,00</b>	<b>4.139.904.937,00</b>	<b>-1.013.377.479,00</b>	<b>-19,7</b>
<b>Investimentos Amplos ( Investimentos e Inversões Financeiras)</b>	<b>1.651.749.998,00</b>	<b>1.136.496.026,00</b>	<b>-515.253.972,00</b>	<b>-31,2</b>
<b>Reserva Orçamentária</b>	<b>904.390.551,00</b>	<b>1.027.630.437,00</b>	<b>123.239.886,00</b>	<b>13,6</b>
<b>Total das Despesas sem as Transferências Intraorçamentárias</b>	<b>57.226.610.676,00</b>	<b>57.840.725.661,00</b>	<b>614.114.985,00</b>	<b>1,1</b>
(+) Transferência de Despesas Intraorçamentárias	12.842.419.974,00	15.522.213.270,00	2.679.793.296,00	20,9
<b>Total das Despesas com as Transferências Intraorçamentárias</b>	<b>70.069.030.650,00</b>	<b>73.362.938.931,00</b>	<b>3.293.908.281,00</b>	<b>4,7</b>

Fonte: LOA 2018 e LOA 2019.

Nota: Dentro do custeio e do investimento foram dotados R\$ 80 milhões, canalizados para a Consulta Popular.

No tocante ao orçamento de investimento das 15 estatais gaúchas para 2019, está prevista a execução de R\$ 1,7 bilhão, conforme detalhado no quadro abaixo.

**Tabela 26:** Demonstrativo dos investimentos das estatais gaúchas por Área - Orçamento de 2019

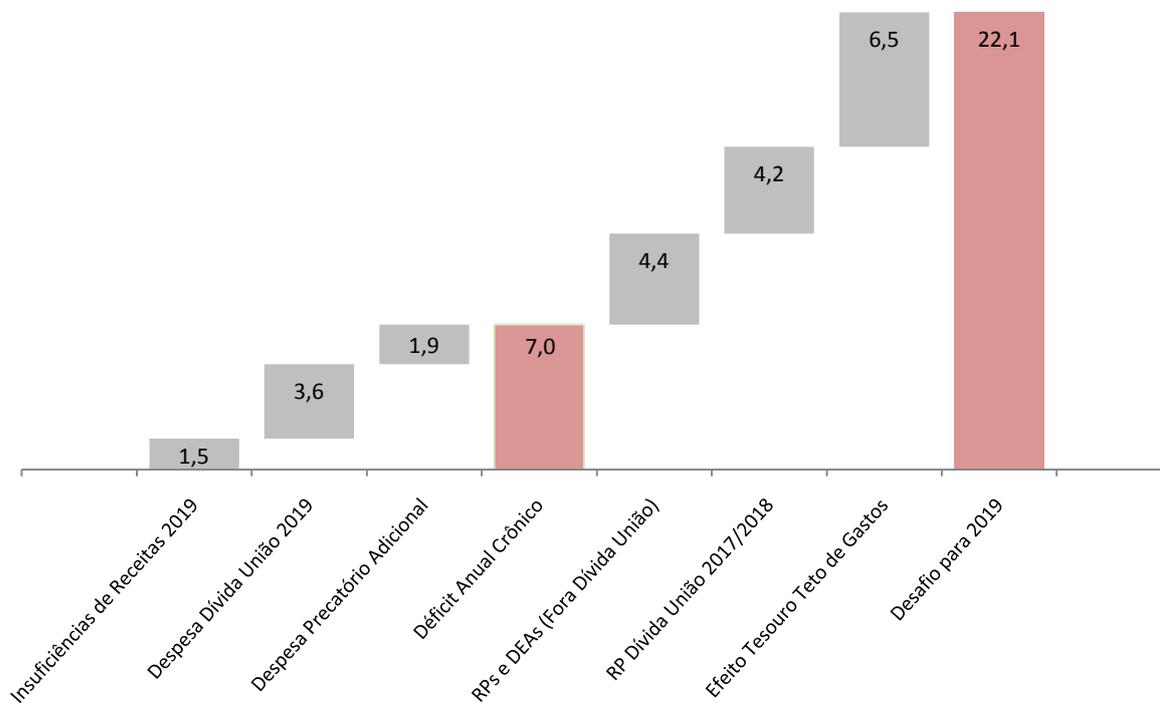
<b>ÁREA DE INFRAESTRUTURA</b>	<b>1.320.734.173</b>
COMPANHIA DE GÁS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL - SULGÁS	48.593.383
COMPANHIA ESTADUAL DE DISTRIBUIÇÃO DE ENERGIA ELÉTRICA - CEEE-D	167.039.989
COMPANHIA ESTADUAL DE GERAÇÃO E TRANSMISSÃO DE ENERGIA ELÉTRICA - CEEE-GT	245.950.589
COMPANHIA RIOGRANDENSE DE MINERAÇÃO - CRM	1.135.000
COMPANHIA RIOGRANDENSE DE SANEAMENTO - CORSAN	812.815.212
EMPRESA GAÚCHA DE RODOVIAS S.A. - EGR	45.200.000
<b>ÁREA ECONÔMICA</b>	<b>315.809.460</b>
CAIXA ESTADUAL S.A. - AGÊNCIA DE FOMENTO - BADESUL	7.000.004
BANCO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL S.A. - BANRISUL	305.539.456
BANRISUL ARMAZÉNS GERAIS - BAGERGS	1.150.000
CENTRAIS DE ABASTECIMENTO DO RIO GRANDE DO SUL S.A. - CEASA	2.120.000
<b>ÁREA ADMINISTRATIVA</b>	<b>32.594.857</b>
BANRISUL CARTÕES S.A. - BC	27.594.877
COMPANHIA DE PROCESSAMENTO DE DADOS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL - PROCERGS	4.999.980
<b>TOTAL DOS INVESTIMENTOS DAS DIVERSAS ÁREAS</b>	<b>1.669.138.490</b>

Fonte: SPGG/LOA 2019.

Nota: Pela ótica econômica, em uma estimativa sobre a matriz insumo-produto, desenvolvida pela antiga Fundação de Economia e Estatística do RS (FEE/RS), caso se realizem na totalidade os investimentos fixados pelas estatais, terão significativo impacto multiplicador, pois se estima um incremento de 0,37% no PIB estadual, acompanhado da criação de, aproximadamente, 40.000 novos empregos, entre diretos e indiretos, impactando na produção em R\$ 2,8 bilhões.

O gráfico seguinte mostra de forma resumida os déficits para 2019.

**Gráfico 31:** Resumo dos Déficits para 2019 (R\$ bilhões)



Fontes: Secretaria da Fazenda do RS.

#### 4.9. A RIGIDEZ DO ORÇAMENTO ESTADUAL E A APROPRIAÇÃO DE RECURSOS NA PEÇA DE 2019

As contas públicas nacionais e estaduais sofrem enorme restrição derivada da rigidez imposta pelo conjunto de vinculações constitucionais e de obrigações legais. Particularmente, o Estado do RS é penalizado em função de regras que diferem do conjunto da Federação, causando efeitos e sobreposições ainda maiores sobre o erário estadual. A Constituição Federal, a Constituição Estadual e um conjunto de leis posteriores estabeleceram vinculações e obrigações, fazendo com que a soma das despesas absorva a totalidade das receitas. Na tabela seguinte estão as principais vinculações e dispositivos legais que as instituíram.

**Tabela 27:** Percentuais de vinculações e dispositivo legal que as instituiu

Especificação	Constituição Federal		Constituição Estadual	
	Percentual	Dispositivo Legal	Percentual	Dispositivo Legal
Educação	25%	RLIT	35%	RLIT
Saúde	12%	RLIT	10%	RTL
Fomento ao Ensino, Pesquisa, Ciência e Tecnologia	-	RLIT	1,5%	RLIP
Precatório	1,5%	RCL	-	-
FUNDEB	20%	RT	-	-

Fontes: Constituição Federal e Constituição Estadual.

A tabela seguinte mostra os principais itens que compõem a despesa pública no orçamento de 2019, sem a dupla contagem contábil, tomando-se por base a previsão das receitas. Os gastos fixos quase superam a totalidade da receita. Denota-se que, do total das despesas fixadas, restam 78,2% para o Poder Executivo. Destas, somente pequena parte é discricionária, ou seja, as despesas que o gestor tem autonomia para decidir como executar. Os demais gastos são ditos vinculados, fixos ou rígidos, isto é, o gestor não tem autonomia para decidir, como o pagamento do serviço da dívida, os salários dos servidores ativos, inativos e pensionistas, as contribuições patronais, o pagamento de RPVs e de precatórios, a alimentação dos presos e o combustível das viaturas policiais.

**Tabela 28:** Apropriação de Recursos no Orçamento 2019 nos seus grandes grupos da despesa

Especificação	Valores (R\$)	%
<b>Receitas Correntes sem as Intraorçamentárias (A)</b>	<b>50.449.889.570</b>	<b>100,0%</b>
<b>Gastos totais, exceto o Poder Executivo = (B)</b>	<b>18.396.925.822</b>	<b>36,5%</b>
(-) Outros Poderes e Órgãos	6.442.403.242	12,8%
(-) Transferências aos Municípios	9.717.546.773	19,3%
(-) Perdas do FUNDEB	1.438.475.807	2,9%
(-) Repasse vinculado à Gestão Plena do SUS	798.500.000	1,6%
<b>Gastos do Poder Executivo = (C)</b>	<b>39.443.799.837</b>	<b>78,2%</b>
(-) Serviço da Dívida	4.139.904.937	8,2%
(-) Pagamento com o grupo de Pessoal Ativo e Inativo do Poder Executivo	16.412.145.198	32,5%
(-) Pagamento de Pensionistas	3.191.735.550	6,3%
(-) Obrigações Patronais (Previdência, Assistência Médica e PIS/PASEP)	3.763.590.391	7,5%
(-) Precatórios e Requisições de Pequeno Valor - RPVs	1.046.862.460	2,1%
(-) Investimentos Amplos (Investimentos e Inversões Financeiras)	983.562.626	1,9%
(-) Gastos Gerais com a Manutenção e Custeio da Máquina Pública	8.880.423.999	17,6%
(-) Reserva de Contingência	1.025.574.676	2,0%
<b>Gastos Totais = (D = B + C)</b>	<b>57.840.725.659</b>	<b>114,6%</b>
<b>Déficit Orçamentário = (E = A - D)</b>	<b>-7.390.836.089</b>	

Fonte: SPGG/DOF (PLOA 2019).

No sentido de desvincular parte da arrecadação, emenda à Constituição criou a Desvinculação de Receitas da União (DRU), que amplia de 20% para 30%, no período entre 01/01/16 e 31/12/23, o percentual a ser remanejado da receita dos impostos e contribuições da União. A mesma emenda cria mecanismo semelhante para os Estados, Distrito Federal e Municípios, batizado de DREM (Desvinculação de Receitas dos Estados, Distrito Federal e Municípios). Pelo texto, ficam desvinculadas 30% das receitas dos impostos, taxas e multas e não se aplica às receitas destinadas à Saúde e à Educação. Para a DREM, não mudam a base dos gastos com Educação (25% da RLIT) e com Saúde (12% da RLIT), nem com as transferências aos Municípios. Ressalva-se que, em época de grave crise das finanças estaduais, como ocorre com o Estado do Rio Grande do Sul, esse normativo tem pouca valia, tendo em vista que as despesas fixas ultrapassam a totalidade das receitas arrecadadas.

#### **4.10. O FUNDO DA EDUCAÇÃO (FUNDEB) E AS PERDAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL**

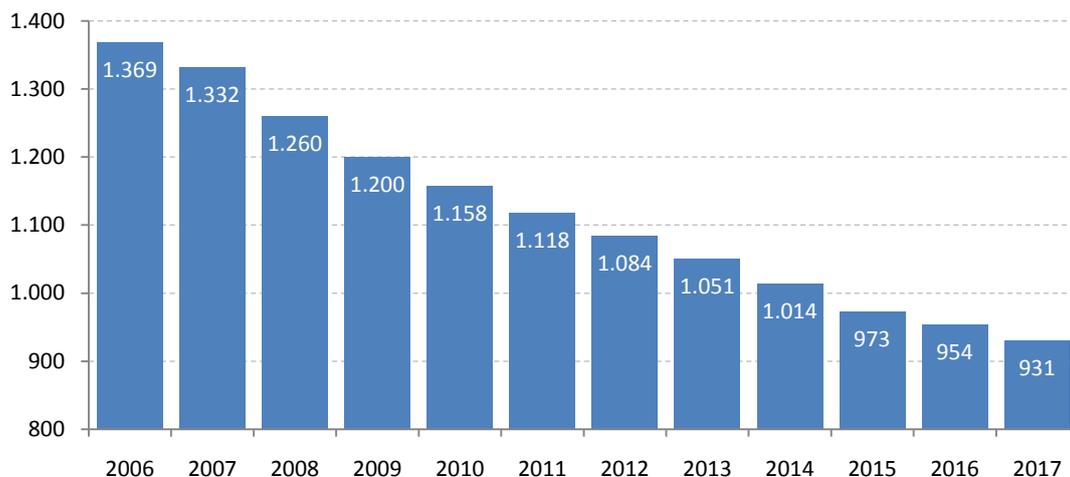
O FUNDEB é o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação. É um Fundo de natureza contábil, instituído pela EC nº 53, de 19/12/2006, e regulamentado pela MP nº 339, de 28/12/2006, convertida na Lei nº 11.494, de 20/06/2007, e pelos Decretos nº 6.253 e 6.278, de 13 e 29/11/2007. O Fundo foi implantado a partir de 01/01/2007, alcançando sua plenitude em 2009, com todo o universo de alunos da Educação Básica pública presencial e os percentuais de receitas que o compõem alcançando o patamar de 20% de contribuição. A Emenda que criou o FUNDEB estabeleceu o prazo final do programa em 2020.

O FUNDEB promove a distribuição dos recursos com base no número de alunos da Educação Básica, de acordo com dados do último Censo Escolar, sendo computados os alunos matriculados nos respectivos âmbitos de atuação prioritária (art. 211, da Constituição Federal).

O Fundo da Educação é constituído por recursos próprios dos Estados e dos Municípios. Caso haja insuficiência de recursos, a União poderá complementar com 10% do valor total do Fundo. Os recursos do FUNDEB destinam-se ao financiamento de ações de manutenção e desenvolvimento da educação básica pública, independentemente da modalidade em que o ensino é oferecido (regular, especial ou de jovens e adultos), da sua duração (ensino fundamental de oito ou de nove anos), da idade dos alunos (crianças, jovens ou adultos), do turno de atendimento (matutino, vespertino ou noturno) e da localização da escola (urbana, rural, área indígena ou quilombola), observando-se os respectivos âmbitos de atuação prioritária dos Estados e Municípios, conforme estabelecido nos §§ 2º e 3º, do art. 211 da Constituição Federal.

O gráfico seguinte mostra a quantidade de alunos matriculados nas escolas estaduais do Rio Grande do Sul, entre 2006 e 2017. Em 2006, eram 1,37 milhão de alunos; em 2017, 930,6 mil alunos. Em apenas 12 anos, o Estado perdeu 438,8 mil alunos, uma queda de 32,0%. Até o final deste trabalho, a Secretaria da Educação ainda não tinha finalizado a consolidação dos dados referentes ao ano de 2018.

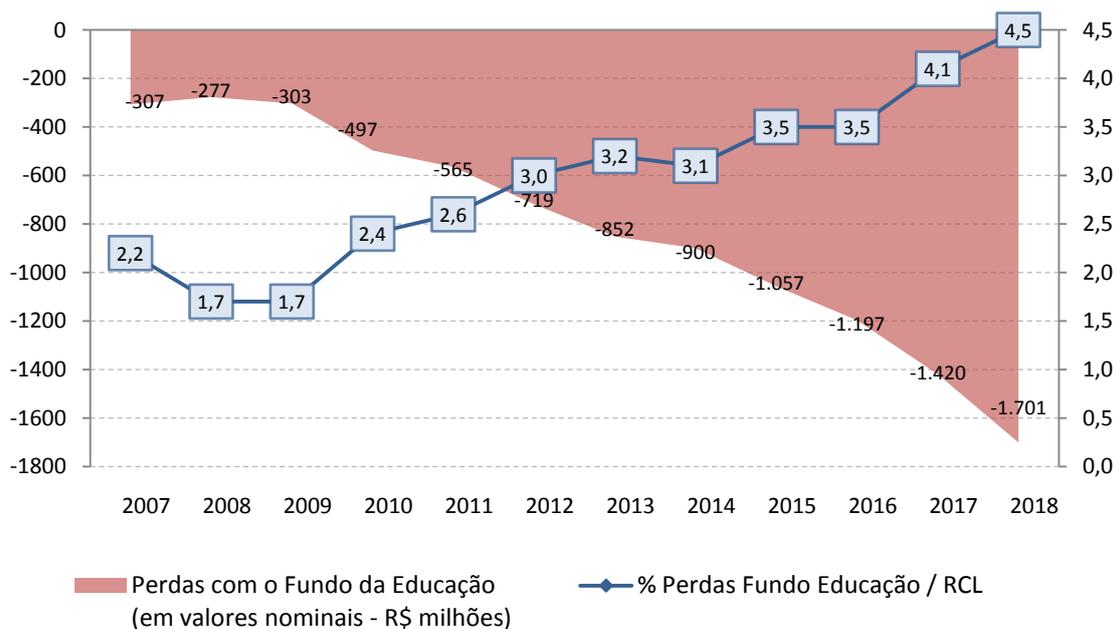
**Gráfico 32:** Alunos matriculados nas escolas públicas estaduais do Rio Grande do Sul (milhares)



Fonte: Censo Escolar da Secretaria da Educação do Estado RS.

O gráfico adiante levanta as perdas do Estado do Rio Grande do Sul com o Fundo da Educação. Somente no período entre 2007 e 2018, o Estado teve perdas para o FUNDEF de R\$ 9,8 bilhões, em valores nominais. Em 2018, aportou-se ao Fundo da Educação R\$ 6,2 bilhões; contudo, o retorno foi de apenas R\$ 4,5 bilhões, resultando em uma equação negativa de R\$ 1,7 bilhão, equivalente a 4,5% da RCL. Caso esse valor revertesse para o caixa do RS, seria suficiente para pagar a totalidade de um mês de salário a todos os servidores do Estado.

**Gráfico 33:** Perdas do Estado do RS para o FUNDEF/FUNDEB



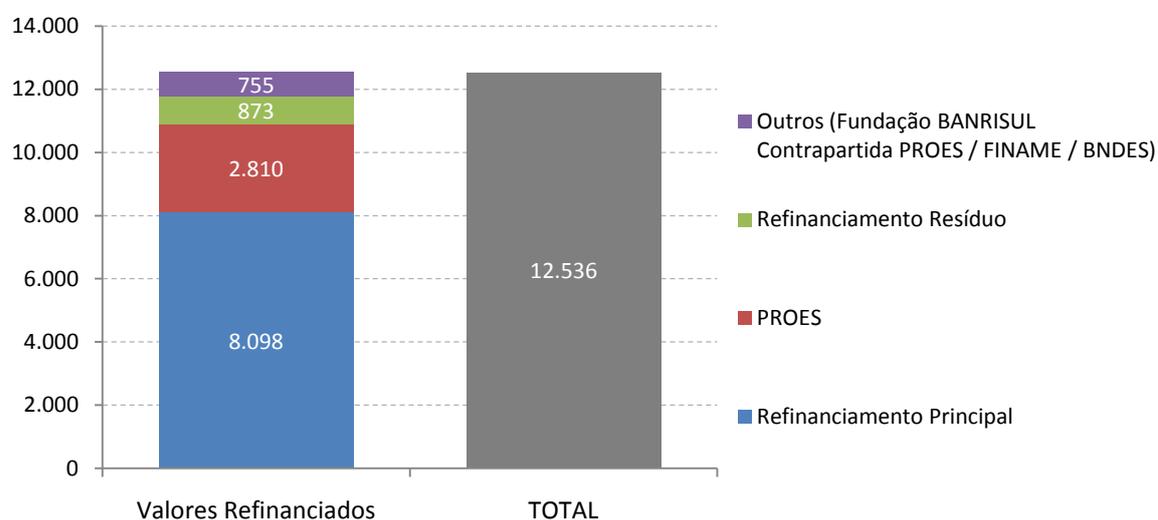
Fonte de dados brutos: Secretaria da Fazenda do RS.

## 4.11. A DÍVIDA DO ESTADO COM A UNIÃO

Com base nos termos do protocolo de intenções, firmado em 20/09/1996, o Governo do Rio Grande do Sul concordou em refinanciar junto à União toda a sua dívida mobiliária e quase toda a dívida contratual existente na época. A autorização dessa operação foi dada através da Lei Federal nº 9.496, de 11/09/1997, da Lei Estadual nº 10.920, de 03/01/1997, e da Resolução do Senado nº 64, de 01/07/1997. O refinanciamento foi assinado por meio do Contrato nº 014/1998, no âmbito do Programa de Apoio à Reestruturação e ao Ajuste Fiscal do Estado.

O gráfico a seguir mostra o valor original da dívida do Estado, que foi objeto de renegociação.

**Gráfico 34:** Valor original da dívida do Estado do RS refinanciada junto à União (R\$ milhões)



Fonte: Balanço Geral do Estado do RS (Ano de 1999 - fl. 97).

Em relação à amplitude contratual da dívida dos Estados com a União, o Congresso Nacional aprovou Projeto de Lei que alongou os prazos por mais 20 anos. No acordo firmado, foi concedida ainda a suspensão do pagamento das parcelas entre julho e dezembro de 2016. A contar de janeiro de 2017 até junho de 2018 (18 meses), as prestações voltariam a ser pagas na proporção simples de 5,5555% ao mês.

Contudo, a partir de julho de 2017, por medida liminar concedida pelo Supremo Tribunal Federal, o Estado deixou de pagar as parcelas, antecipando os efeitos do Regime de Recuperação Fiscal. A instituição, pela União, desse programa beneficia estados com maiores dificuldades, com a suspensão dos pagamentos por 36 meses. Quando da sua retomada, as prestações serão feitas de forma progressiva e linear, por igual período, até atingir seu valor integral, ao final do prazo da prorrogação. O RS está fazendo todos os esforços para cumprir com as exigências

impostas pelo Governo Federal. Para isso se concretizar de fato, é necessária a união de todos os setores organizados da sociedade gaúcha.

A próxima tabela apresenta a evolução da dívida total do Estado com a União, entre 1998 e 2018. Em 2018, totalizou R\$ 63,006 bilhões. É importante frisar que, a partir de 2017, a dívida do RS com a União foi consolidada, não sendo mais classificada em intralimite e extralimite. Não há mais o limitador de 13% da Receita Líquida Real sobre as prestações nem a geração de resíduo. O cálculo da prestação mensal processa-se conforme a tabela PRICE.

**Tabela 29:** Demonstrativo do estoque total da dívida do Estado contratada junto à União (R\$ milhões)

Ano	Dívida Intralimite	Dívida Extralimite	Resíduo	Saldo de Liminar do STF	Total do Estoque	PIB-RS	% Estoque/ PIB-RS
1998	9.244	0	322	0	9.566	67.673	14,1
1999	10.908	0	873	0	11.781	74.016	15,9
2000	11.426	892	1.099	0	13.417	81.815	16,4
2001	12.498	976	1.736	0	15.210	92.310	16,5
2002	15.128	1.189	2.785	0	19.102	105.487	18,1
2003	16.102	1.265	3.842	0	21.210	124.551	17,0
2004	17.562	1.380	5.217	0	24.159	137.831	17,5
2005	17.948	1.411	6.434	0	25.793	144.218	17,9
2006	18.475	1.454	7.747	0	27.676	156.827	17,6
2007	19.247	1.515	9.280	0	30.041	176.615	17,0
2008	20.847	1.571	11.485	0	33.903	199.494	17,0
2009	19.901	1.500	12.359	0	33.760	215.864	15,6
2010	21.361	795	14.884	0	37.040	241.256	15,4
2011	21.790	811	16.823	0	39.423	264.969	14,9
2012	22.496	837	19.285	0	42.619	287.056	14,8
2013	22.759	847	21.625	0	45.231	332.293	13,6
2014	22.616	842	23.723	0	47.181	357.816	13,2
2015	23.559	877	27.182	0	51.617	383.803	13,4
2016	25.149	936	30.650	687	57.421	408.645	14,1
2017					58.572	427.500	13,7
2018					63.006	452.200	13,9

Fonte de dados brutos: Relatório Anual da Dívida Pública Estadual, publicado pela Secretaria da Fazenda do RS.

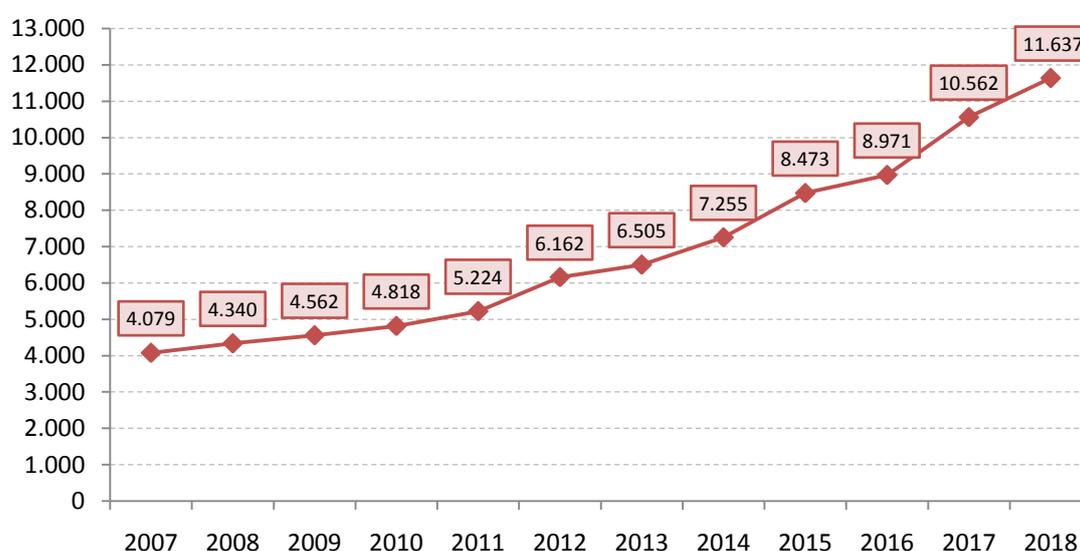
Nota 1: Os PIBs de 2017 e 2018 foram estimados pela SPGG/DOF.

Nota 2: A partir de 2017, houve a consolidação da dívida do Estado com a União e a aplicação do art. 1º da LCF nº 156.

## 4.12. O DÉFICIT DO SISTEMA PREVIDENCIÁRIO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

O gráfico seguinte mostra a evolução do déficit previdenciário – plano financeiro – entre 2007 e 2018. Em 2007, o déficit contabilizado foi de R\$ 4,1 bilhões; já em 2018, avançou para R\$ 11,6 bilhões, aumento de 185,3% em apenas 12 anos. Nesse período (2007/2018), o rombo do sistema previdenciário gaúcho atingiu o montante de R\$ 74,2 bilhões, em valores nominais.

**Gráfico 35:** Déficit Previdenciário – Plano Financeiro (em valores nominais - R\$ milhões)



Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO - Anexo 4 - LRF, Art. 53, Inciso II).

Os servidores admitidos a partir de 08/07/2011 e os admitidos a partir de 19/08/2016 estão abrigados, respectivamente, nos regimes de capitalização e de previdência complementar. Dessa forma, deduz-se que, após a aposentadoria dos servidores do Regime de Repartição Simples, o déficit previdenciário caminhará para um pico sem precedentes, pois o Estado não contará mais com nenhuma receita de ativos. Contudo, no longuíssimo prazo, serão sentidos os primeiros efeitos positivos, quando o caixa do Tesouro, paulatinamente, começará a ser menos pressionado, devido aos efeitos esperados dos recém criados Regimes de Capitalização e de Previdência Complementar.

## **5. OS DESAFIOS DOS OBJETIVOS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL**

Ao longo das últimas décadas, registrou-se um conjunto de esforços e discussões destinados a promover o desenvolvimento sustentável em escala global, organizados sobretudo pela Organização das Nações Unidas (ONU). Uma primeira iniciativa remonta ao ano de 1972, quando se realizou a Conferência de Estocolmo, que abordou os problemas ambientais decorrentes das atividades industriais e sua relação com o comprometimento das futuras gerações.

Duas décadas mais tarde foi realizada, na cidade do Rio de Janeiro, a Conferência das Nações Unidas sobre o meio Ambiente e o Desenvolvimento, denominada Rio 92, que resultou em um documento intitulado Agenda 21, cujo objetivo era apresentar soluções para os problemas socioambientais mundiais. Com a subscrição de 179 países, o documento abordou temas relacionados não só à degradação ambiental, mas também às dimensões social e econômica do desenvolvimento sustentável.

No ano de 2000, os líderes mundiais se reuniram na sede das Nações Unidas, em Nova Iorque, para adotar a Declaração do Milênio da ONU, construída com base no histórico de conferências e encontros das últimas décadas. Com a Declaração, todos os Estados Membros da ONU se comprometeram a uma nova parceria global para reduzir a pobreza extrema, em uma série de oito objetivos – a serem atingidos até 2015 – que se tornaram conhecidos como os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM), elencados a seguir:

- Erradicar a pobreza extrema e a fome;
- Alcançar o ensino primário universal;
- Promover a igualdade de gênero e empoderar as mulheres;
- Reduzir a mortalidade infantil;
- Melhorar a saúde materna;
- Combater o HIV/AIDS, a malária e outras doenças;
- Garantir a sustentabilidade ambiental;
- Desenvolver uma parceria global para o desenvolvimento.

Em 2015 ocorreu uma nova reunião, em Nova Iorque, entre os Estados Membros da ONU. Desde então a erradicação da pobreza se consolidou como uma condição basilar – e o principal desafio global – para o desenvolvimento sustentável. O encontro resultou em um novo documento, denominado de Agenda 2030, contendo uma série de medidas a serem adotadas pelos países com vistas à promoção do desenvolvimento sustentável nos próximos 15 anos. As medidas foram agrupadas em 17 objetivos, designados de Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), com foco na erradicação da pobreza e na promoção de uma vida digna para todos os habitantes do planeta, figurando como substitutos aos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.

Com efeito, entende-se que a construção de uma agenda voltada à solução dos gargalos existentes do ponto de vista do desenvolvimento sustentável passa, necessariamente, pela apropriação dos ODS, sintetizados a seguir:



**Acabar com a pobreza em todas as suas formas, em todos os lugares.** Estima-se que mais de 700 milhões de pessoas vivam no mundo com menos de US\$ 1,90 por dia, e mais da metade da população global viva com menos de US\$ 8,00 por dia. A Agenda 2030 reconheceu que a erradicação da pobreza, em todas as suas formas, é o maior desafio global para o desenvolvimento sustentável. Para enfrentar esse problema, estabeleceu como prioridade a atenção aos mais pobres e vulneráveis.



**Acabar com a fome, alcançar a segurança alimentar e melhoria da nutrição e promover a agricultura sustentável.** De acordo com dados de 2014, ainda há 795 milhões de pessoas no mundo que sofrem do efeito da desnutrição crônica. O ODS 2 propõe acabar com a fome e má-nutrição até 2030, de modo a garantir que todas as pessoas tenham acesso suficiente a alimentos nutritivos durante todo o ano.

Como forma de atingir esse Objetivo, destaca a promoção de práticas agrícolas sustentáveis, por meio do apoio à agricultura familiar, do acesso equitativo à terra, à tecnologia e ao mercado.



promoção da saúde e bem-estar como essenciais ao fomento das capacidades humanas.

**Assegurar uma vida saudável e promover o bem-estar para todos, em todas as idades.** Atualmente, no mundo, 63% das mortes provêm de doenças não transmissíveis, principalmente cardiovasculares, respiratórias, câncer e diabetes. Estima-se que as perdas econômicas para os países de renda média e baixa provenientes dessas doenças ultrapassarão US\$ 7 trilhões até 2025. Os ODS propõem a



visa ampliar as oportunidades das pessoas mais vulneráveis no caminho do desenvolvimento.

**Assegurar a educação inclusiva e equitativa de qualidade e promover oportunidades de aprendizagem ao longo da vida para todos.** O ODS 4 enxerga como fundamental a promoção de uma educação – em todos os seus níveis – inclusiva, igualitária e baseada nos princípios de direitos humanos e desenvolvimento sustentável. A promoção da capacitação e o empoderamento dos indivíduos é o centro desse ODS, que



Alcançar a igualdade de gênero e empoderar todas as mulheres e meninas. A igualdade de gênero, além de direito fundamental, é uma base necessária para a construção de um mundo pacífico, próspero e sustentável. O esforço de alcance do ODS 5 é transversal à toda Agenda 2030 e reflete a crescente evidência de que a igualdade de gênero tem efeitos multiplicadores no desenvolvimento sustentável.



**Assegurar a disponibilidade e a gestão sustentável da água e saneamento para todos.** O acesso à água e ao saneamento importa para todos os aspectos da dignidade humana: da segurança alimentar e energética à saúde humana e ambiental. A escassez de água afeta mais de 40% da população mundial, número que deverá subir ainda mais

como resultado da mudança do clima e da gestão inadequada dos recursos naturais. O ODS 6 deve ser atingido por meio de cooperação internacional, proteção às nascentes, rios e bacias e compartilhamento de tecnologias de tratamento de água.



**Assegurar o acesso confiável, sustentável, moderno e a preço acessível à energia para todos.** Atender às necessidades de demanda da economia por energia barata e proteger o meio ambiente é um dos grandes desafios para o desenvolvimento sustentável. Nesse sentido, o ODS 7 estabelece metas focadas na transição energética, de fontes não renováveis e poluidoras, para fontes renováveis limpas, com especial atenção às necessidades das pessoas e países em situação de maior vulnerabilidade.



**Promover o crescimento econômico sustentado, inclusivo e sustentável, o emprego pleno e produtivo e o trabalho decente para todos.** No longo prazo, a desigualdade de renda e de oportunidades prejudica o crescimento econômico e o alcance do desenvolvimento sustentável. É possível promover políticas que incentivem o empreendedorismo e a criação de empregos de forma sustentável e inclusiva. O ODS 8 reconhece a urgência de erradicar o trabalho forçado e formas análogas ao trabalho escravo, bem como o tráfico de seres humanos, de modo a garantir a todos o alcance pleno de seu potencial e capacidades.



**Construir infraestruturas resilientes, promover a industrialização inclusiva e sustentável e fomentar a inovação.** O Objetivo visa garantir uma rede de infraestruturas, transporte público e infraestrutura urbana de qualidade. Busca, também, garantir a igualdade de acesso a tecnologias para promover a informação e conhecimento para todos. As metas do ODS 9 visam à construção de estruturas resilientes e modernas, ao fortalecimento industrial de forma eficiente, ao fomento da inovação, com valorização da micro e pequena empresa e inclusão dos mais vulneráveis aos sistemas financeiros e produtivos.



**Reduzir a desigualdade dentro dos países e entre eles.** As desigualdades são um problema global, especialmente no que tange à renda e à distribuição da riqueza, que atingiram os maiores índices desde a década de 40. Esse quadro prejudica os esforços para o alcance dos resultados de desenvolvimento e de expansão das oportunidades e habilidades das pessoas, especialmente dos mais vulneráveis.

O ODS 10 tem como objetivo a erradicação da pobreza em todas suas dimensões, a redução das desigualdades socioeconômicas e o combate às discriminações de todos os tipos. Guarda estreitas relações com o problema das migrações e fluxos de pessoas deslocadas entre países e regiões devido a conflitos, eventos climáticos extremos ou perseguições. Por isso, seu atingimento é fundamental para a realização dos demais objetivos.



**Tornar as cidades e os assentamentos humanos inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis.** Transformar os espaços urbanos é essencial para que o desenvolvimento sustentável seja alcançado. Temas relacionados à urbanização, como mobilidade, gestão de resíduos sólidos e saneamento estão incluídos nas metas do ODS 11, bem como o planejamento e aumento de resiliência dos assentamentos humanos, levando

em conta as necessidades diferenciadas das áreas rurais, periurbanas e urbanas. Desse modo, o ODS 11 está alinhado à Nova Agenda Urbana, acordada em outubro de 2016, durante a III Conferência das Nações Unidas sobre Moradia e Desenvolvimento Urbano Sustentável.



**Assegurar padrões de produção e de consumo sustentáveis.**

As metas do ODS 12 visam à promoção da eficiência do uso de recursos energéticos e naturais, da infraestrutura sustentável e do acesso a serviços básicos. Além disso, o objetivo prioriza a informação, a gestão coordenada, a transparência e a responsabilização dos atores consumidores de recursos naturais como ferramentas-chave para o alcance

de padrões mais sustentáveis de produção e consumo.



**Tomar medidas urgentes para combater a mudança do clima e seus impactos.** A mudança do clima é um evento cujos impactos estão desregulando economias nacionais e afetando pessoas em todos os lugares, principalmente aquelas em situação de maior vulnerabilidade nos países em desenvolvimento. A temperatura terrestre está projetada para aumentar mais de 3° C até o final do século XXI. Uma das

metas para esse objetivo é mobilizar 100 milhões de dólares por ano até 2020 para ajudar os países em desenvolvimento no plano de mitigação de desastres relacionados ao clima. Esse objetivo é estratégico para a mobilização dos atores capazes de promover as mudanças necessárias para impedir a realização de tais projeções.



**Conservar e promover o uso sustentável dos oceanos, dos mares e dos recursos marinhos para o desenvolvimento sustentável.** Os oceanos representam aproximadamente US\$ 3 trilhões da economia global por ano, ou 5% do PIB global. Têm um papel fundamental na provisão de alimentos e são estratégicos para o transporte, fornecimento de energia, turismo, dentre outros. Atualmente, 40% dos oceanos estão

sendo afetados incisiva e diretamente por atividades humanas, como poluição e pesca predatória, o que resulta, principalmente, em perda de habitat, introdução de espécies invasoras e acidificação. Nosso lixo também ajuda na degradação dos oceanos – há 13.000 pedaços de lixo plástico em cada quilômetro quadrado. É frente a esses desafios que os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável indicam metas para gerenciar e proteger a vida na água.



**Proteger, recuperar e promover o uso sustentável dos ecossistemas terrestres, gerir de forma sustentável as florestas, combater a desertificação, deter e reverter a degradação da terra e deter a perda.** As florestas, que cobrem 30% da superfície da Terra, ajudam a manter o ar e a água limpa e o clima da Terra em equilíbrio – sem mencionar que são o lar de milhões de espécies. Promover o manejo

sustentável das florestas, o combate à desertificação, parar e reverter a degradação da terra, bem como interromper o processo de perda de biodiversidade são algumas das metas que o ODS 15 promove. Usar sustentavelmente os recursos naturais em cadeias produtivas e em atividades de subsistência de comunidades e integrá-los em políticas públicas é tarefa central para o atingimento destas metas e a promoção de todos os outros ODS.



**Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis.** Promover instituições fortes, inclusivas e transparentes, a manutenção da paz e o respeito aos direitos humanos baseados no Estado de direito são a base para o desenvolvimento humano

sustentável. Estes são alguns dos princípios que sustentam as metas do ODS 16, que também inclui temas sensíveis, como o combate à exploração sexual, ao tráfico de pessoas e à tortura. Outros temas incluídos nas metas do ODS 16 são o enfrentamento à corrupção, ao terrorismo, a práticas criminosas, especialmente aquelas que ferem os direitos humanos.



**Fortalecer os meios de implementação e revitalizar a parceria global para o desenvolvimento sustentável.** Os ODS só serão realizados mediante um compromisso de cooperação entre a comunidade internacional e uma parceria global ampla que inclua todos os setores interessados e as pessoas afetadas pelos processos de desenvolvimento. Os meios de implementação e as parcerias para o

desenvolvimento sustentável são vitais para o crescimento sustentado e para o desenvolvimento sustentável das nações. O ODS 17 propõe o caminho para a realização efetiva da Agenda 2030 por todos os países, e a coordenação de esforços na arena internacional é essencial para isso. A Cooperação Sul-Sul e triangular, a transferência de tecnologia, o intercâmbio de dados e capital humano, bem como a assistência oficial ao desenvolvimento são alguns dos principais meios para o alcance dos ODS.

## **6. NOVOS RUMOS PARA O RS – QUADRIÊNIO 2019-2022**

O Rio Grande do Sul atravessa uma profunda crise estrutural. As dificuldades enfrentadas pela segurança pública, pela saúde e pela educação e o arrefecimento da economia são apenas alguns dos aspectos que revelam a situação dramática em que o Estado se encontra.

Ao mesmo tempo em que perde receitas, o Estado aumenta suas despesas, não atendendo na plenitude o seu papel principal de promotor do bem-estar e da qualidade de vida das pessoas, na medida em que exige cada vez mais sacrifícios da sociedade para sustentá-lo.

Esse cenário desafiador impele o Estado a atacar em diversas frentes. A redução da carga tributária, a desburocratização do setor público e a melhoria na infraestrutura através de parcerias com a iniciativa privada são apenas algumas delas. O empreendedorismo também deve ser facilitado e incentivado a favor do desenvolvimento econômico, utilizando o talento empreendedor que já é inerente ao povo gaúcho.

Outra mudança em curso é a do perfil demográfico do Estado. A população gaúcha envelhece mais do que rejuvenesce, o que reduzirá a mão de obra no futuro. Nesse quesito, a qualidade de ensino aparece como de vital importância, pois o nível de excelência a ser demandado pela nova economia exigirá profissionais diferenciados no mercado.

Da mesma forma, a segurança pública figura como uma prioridade. Nesse sentido, deve-se buscar uma forte atuação coordenada das forças de combate ao crime em todos os níveis, assim como o uso intensivo da tecnologia, a reorganização e efficientização da rede de casas prisionais e uma política preventiva junto à comunidade escolar e às novas gerações.

Para concretizar as mudanças necessárias à retomada do crescimento do Estado, apresenta-se a seguir a essência do plano de governo para o quadriênio 2019-2022, sustentado por quatro eixos estratégicos que compõem o Mapa Estratégico (Figura 1):

**I - Governança para uma agenda comum**

**II - Estado sustentável (Planejamento, Gestão e Finanças)**

**III - Sociedade com qualidade de vida (Social)**

**IV - Desenvolvimento empreendedor (Desenvolvimento)**

Figura 1: Mapa Estratégico do Governo



## 6.1. REEQUILÍBRIO DAS FINANÇAS PÚBLICAS

O plano de governo para as finanças se traduz em três pontos: 1) manter as atuais alíquotas de ICMS para o período 2019 a 2022; 2) retomada do crescimento econômico para elevar a receita tributária; e 3) adesão ao Regime de Recuperação Fiscal.

### OS PILARES PARA O EQUILÍBRIO FINANCEIRO

- 1) Reduzir o déficit público gradualmente através da retomada da responsabilidade fiscal. O compromisso com o esforço fiscal é condição necessária para se renegociar a dívida junto à União.
- 2) Recuperar o realismo nas fases de elaboração e de execução do orçamento público, com o estabelecimento de previsão conservadora das receitas orçamentárias, em particular da receita tributária de ICMS, e procedimentos que reduzam a inércia dos gastos públicos. No caso de a receita não se comportar como o previsto, é necessário acionar o mecanismo de contingenciamento das despesas para cumprir a meta fiscal.
- 3) Retomar a renegociação da dívida pública com a União em condições mais justas e de acordo com os novos cenários econômicos, alongando o prazo de pagamento e realizando novas operações de crédito a fim de garantir as disponibilidades financeiras.

### ESTRATÉGIAS PARA REEQUILIBRAR AS DESPESAS E RECEITAS

#### AÇÕES VOLTADAS ÀS DESPESAS:

- Reduzir o ritmo de crescimento da despesa primária para um nível inferior ao da receita primária, diminuindo o gasto de custeio da máquina. Serão aplicadas as vedações previstas no Regime de Recuperação Fiscal, ressalvadas hipóteses asseguradas pela Constituição Federal e aquelas essenciais para reposição de vacâncias e para a sociedade.
- Reorganizar os gastos públicos.
- Adequar a previdência pública estadual à realidade atual e futura, cujas metas são o equilíbrio e a garantia de sustentação no futuro.
- Vigiar permanentemente os passivos contingentes que podem gerar obrigações financeiras no curto e longo prazos e agravar a debilitada situação das finanças públicas.
- Revisar a estrutura organizacional da Administração Pública do Estado e eliminar sobreposições de funções e órgãos.

### AÇÕES VOLTADAS ÀS RECEITAS:

- Constituir um grupo multidisciplinar, com agentes do setor público e do setor privado, para discutir a revisão dos incentivos fiscais. A situação fiscal impõe a necessidade de analisar os critérios de concessão e de manutenção dos incentivos.
- Exercer influência junto ao Conselho Nacional de Política Fazendária (CONFAZ). Atuar pelo fim da guerra fiscal e buscar harmonizar e simplificar as normas tributárias. Aplicar incentivos autorizados pelo CONFAZ para fomentar transações comerciais dentro do Estado, entre os estados e no exterior para gerar mais empregos e renda no mercado gaúcho.
- Reforçar medidas de captação de recursos. Buscar fontes de financiamento no exterior para promover políticas públicas com foco na preservação ambiental, educação e combate à pobreza, sem ônus ao Tesouro estadual.
- Promover a recuperação da dívida dos contribuintes com o fisco estadual e reduzir a dívida de pessoas físicas e jurídicas com o Estado.
- Desvincular Despesas e Receitas. Aplicar norma que desvincula órgão, fundo ou despesa, das receitas relativas a impostos, taxas e multas e outras receitas correntes.

## 6.2. GOVERNANÇA DA REDE DE PLANEJAMENTO

A formação de uma rede de unidades de Planejamento e Orçamento do Estado oportunizará uma governança que articulará e integrará os direcionadores estratégicos propostos pelo Estado para produzir os seguintes efeitos:

Aspectos políticos – racionalidade e celeridade na tomada de decisões com vistas à eficiência na gestão orçamentária, ao cumprimento das metas estabelecidas, aos bons resultados e à redução de custos por meio da pactuação dos objetivos e metas regionais com o respectivo acompanhamento de resultados.

Aspectos técnicos – atualização e perenidade da informação com adoção de gestão integrada e padronizada; recursos públicos aplicados com controle; investimentos com gestão efetiva para o cidadão.

## PRIORIDADES

- Implementar estrutura de Governança.
- Integrar o planejamento de Governo aos planos estratégicos de desenvolvimento regional 2015-2030.
- Padronizar as estruturas de regionalização utilizadas por diversos órgãos do setor público.
- Realizar a articulação institucional das políticas públicas.
- Avaliar as políticas públicas de forma continuada.
- Contratualizar metas com as secretarias.
- Pactuar objetivos e metas regionais com seus respectivos representantes.
- Garantir a transparência da gestão pública para efetivo controle social.

### 6.3. GESTÃO COM AUSTERIDADE, EFICIÊNCIA E INOVAÇÃO

Diante de sua realidade econômico-financeira, o governo precisa de visão estratégica, realizada por meio de gestão com foco na austeridade: conter as despesas correntes, especialmente as que têm crescimento vegetativo e independem da evolução da receita; aumentar a eficiência de seus recursos humanos e materiais; e inovar no setor público por meio de processos interativos, com cidadãos, empresas e sociedade, capazes de ampliar a transparência e qualidade de suas ações.

## PRIORIDADES

- Conter o crescimento vegetativo das despesas correntes.
- Reduzir custos operacionais e administrativos.
- Privilegiar a lógica de prestação de serviços em detrimento da lógica de aquisição de bens.
- Promover maior integração dos serviços com aperfeiçoamento de procedimentos e trâmites burocráticos, bem como fortalecer a interdependência e transversalidade das ações.
- Fortalecer a meritocracia.
- Aperfeiçoar mecanismos de transparência, governo aberto e *accountability*.
- Promover o governo eletrônico como estratégia de ampliação e facilitação do acesso e da participação da cidadania na Administração Pública.
- Promover novos arranjos de políticas públicas que fomentem papel mais ativo dos cidadãos na produção de bens públicos.

- Atuar em redes e parcerias com atores estaduais e iniciativa privada.
- Ampliar a utilização da tecnologia de informação para incrementar a qualidade e eficiência na prestação de serviços públicos.

## **6.4. ESTÍMULO AO EMPREENDEDOR E À COMPETITIVIDADE**

O Movimento Rumos para o Rio Grande, a Agenda 2020 e o Mapa Estratégico da Indústria 2018-2022 (CNI) apontam com elevada convergência os caminhos a serem seguidos para que se alcance um ambiente favorável aos negócios no Estado, que sirva de base para a dinamização e recuperação da economia local com efeito na geração de riqueza, emprego e renda.

Conforme a Confederação Nacional da Indústria, é preciso, além de superar os problemas de Custo Brasil, uma agenda orientada ao desenvolvimento de novas competências e mudanças estruturais, executada no âmbito do governo e nas empresas para a construção de uma indústria inovadora, globalmente competitiva e sustentável.

Para enquadrar-se nessa realidade, é imprescindível ao Estado o aperfeiçoamento dos processos internos, a revisão dos fatores de competitividade fiadores das relações internas, nacionais e internacionais de comércio dos nossos produtores e prestadores de serviços. As políticas estaduais devem contemplar desde os micro e pequenos empreendedores até as grandes empresas dos diferentes setores da economia, valorizar as vocações locais, valendo-se dos modelos regionais bem-sucedidos em seus segmentos – com replicação em outras regiões do Estado – além de intensificar as suas inter-relações, criando e fortalecendo mecanismos para manutenção e indução ao crescimento da economia gaúcha.

Além disso, buscar maior sinergia com a atuação dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento (COREDEs) e das associações de municípios, visando ao desenvolvimento regional sustentável alinhado estrategicamente com as políticas públicas e atividades empreendedoras mais vocacionadas em cada região do Estado.

### **AGRONEGÓCIO**

Melhoria da logística para o transporte das safras e insumos, por meio da reestruturação das estradas, principalmente as de interligação com os eixos rodoviários (estradas vicinais), além do fortalecimento dos demais modais de transporte.

Ampliação da produtividade das propriedades de pequeno, médio e grande porte, mediante o estímulo da ampla utilização da irrigação na produção agropecuária, da melhoria da qualidade da energia elétrica na zona rural e da armazenagem de produtos agrícolas com altos padrões de qualidade.

Introdução de programa de inovação no agronegócio – Agro-Tech, pelo uso de aplicativos e outras ferramentas que permitam controle da produção, cobertura eficiente de telecomunicações, energia necessária à irrigação e contribuam para a estruturação de um projeto abrangente de segurança rural.

## **AGRICULTURA FAMILIAR**

Ampliar os programas voltados ao perfil do agricultor familiar que auxiliam desde a produção até a comercialização de produtos e que possibilitem que o jovem permaneça no meio rural ou retorne ao campo. O Estado precisa ser mais engajado no fortalecimento dessa atividade, intensificando ações de desenvolvimento da infraestrutura no campo, como ampliação da rede trifásica, fomento em condições atrativas por meio de bancos estaduais, de articulações na busca de recursos federais e internacionais e de promoção da visibilidade e do comércio dos produtos e serviços dos pequenos produtores do meio rural.

Incrementar a assistência aos produtores pela ação da Associação Riograndense de Empreendimentos de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER/RS), universalizar e ampliar as atividades rurais a serem apoiadas tecnicamente.

Estimular a estruturação de cooperativas e arranjos produtivos locais (APLs) a partir de famílias de pequenos e médios produtores com vistas a sua participação em certames e licitações. Para isso, a colaboração de universidades, EMATER e organizações sociais será estimulada por programas específicos.

## **COOPERATIVISMO**

Apoiar a estruturação de Cooperativas, aproximando órgãos do Estado com a sociedade civil (como OCERGS – Organização das Cooperativas do Rio Grande do Sul; SESCOOP-RS – Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo; e SENAR – Serviço Nacional de Aprendizagem Rural) com vistas a ampliar os negócios do cooperativismo nas diversas áreas, com incremento na utilização de tecnologias para a obtenção de maior produtividade e competitividade de segmentos.

Fomentar o Cooperativismo com mais linhas de financiamento em condições mais adequadas e redução de entraves burocráticos para concessão de licenças e alvarás, bem como ampliação do modelo cooperativista para outros setores da atividade econômica.

## **INDÚSTRIA, COMÉRCIO E SERVIÇOS**

Melhoria do ambiente interno de negócios mediante a simplificação da desoneração tributária sempre que possível; redução da burocracia; controle, integração e revisão das regras fiscais com vistas à competitividade da indústria, do comércio e dos serviços; estímulo ao investimento privado com normas previsíveis e segurança jurídica; desburocratização do licenciamento ambiental; fomento às Parcerias Público-Privadas (PPPs) para a modernização da infraestrutura logística; implantação de governança com foco na gestão eficiente dos recursos públicos.

Desenvolvimento de projetos regionais estratégicos por meio da organização de cadeias produtivas e arranjos produtivos locais e de incentivo ao desenvolvimento de cadeias de fornecedores locais; do acesso a mercados através de acordos de promoção comercial e de atração de investimentos; da instituição de um sistema de informações competitivas; e da adaptação da “Sala do Investidor” para as micro e pequenas empresas.

## **FINANCIAMENTO**

Constituir Fundo Garantidor para viabilizar as PPPs. Sua viabilização poderá dar-se por meio de ativos, alienação de participações, imóveis e parte do montante da dívida ativa.

Incrementar o financiamento para o setor produtivo do Estado por meio do BADESUL, do BRDE e do BANRISUL, melhorando o acesso das empresas a recursos para investimento por meio da simplificação de processos e redução das dificuldades para financiar sua produção, venda e exportação, assim como pesquisa e desenvolvimento de novos cultivares.

Promover a atualização do Marco Regulatório das PPPs.

Priorizar Concessões, submetendo consulta à sociedade sobre a Concessão dos modais. Utilizar ao máximo as possibilidades de financiamento de bancos internacionais de fomento.

## TURISMO

Replicar e utilizar *cases* de sucesso, como a Serra Gaúcha, que demonstram a riqueza e o espaço para valorização do turismo no Estado, atraindo recursos não previstos na economia gaúcha sem que, para isso, seja necessário ampliar gastos públicos.

Promover a indústria do Turismo, cujas características têm elevado poder multiplicador de investimentos, distribuição de renda e geração de empregos, visto que se relaciona direta ou indiretamente com diversos setores. Ativar e dinamizar os empreendimentos que atuam no setor, com amplo apoio a comércio, hotelaria, gastronomia, produção especializada e artesanal, transportadores, agências de viagens e quaisquer outras iniciativas para o desenvolvimento no setor, privadas ou públicas.

Apoiar o desenvolvimento e manutenção de infraestrutura básica e de serviços nos acessos e no entorno dos locais turísticos, enfatizando a sinalização, através de parcerias e convênios.

Incentivar ações de capacitação de empresas e recursos humanos atuantes na área do turismo.

Atrair eventos com público de elevado potencial de gastos, a exemplo dos que já ocorrem na área médica, a partir de patrocínio, apoio à capacitação e até mesmo de promoção direta.

Promover a potencialidade turística do RS e a capacitação de eventos com destaque para a vocação de Porto Alegre e Região Metropolitana na realização de eventos nacionais e internacionais.

## HABITAÇÃO

Enfrentar o déficit habitacional no Rio Grande do Sul por meio de programas que propiciem o acesso das famílias à moradia, legalização de posse e crédito acessível para aquisição da propriedade urbana.

Estimular programas de regularização fundiária nos municípios, com emissão de certificados de propriedade para a população de baixa renda nos aglomerados urbanos.

Viabilizar programa de microcrédito habitacional junto a parceiros do sistema financeiro, apoiando a captação de recursos que serão destinados a famílias de baixa

renda na construção e reforma de casa em terreno próprio, melhorias e ampliações, com a parceria de agentes públicos e privados locais.

## **EMPREGO E RENDA**

Fomentar o treinamento continuado ou o aprendizado para atender novas demandas, pois as mudanças tecnológicas implicarão novas formas de produção e, portanto, novas oportunidades de trabalho, mediante a celebração de parcerias com instituições de ensino superior e técnico, em especial com as integrantes do Sistema S.

Coordenar ações de atração de investimentos e fortalecimento de atividades econômicas conforme as vocações e carências das regiões para intensificar e universalizar a criação de postos de trabalho no Estado.

Melhorar a integração das entidades de apoio ao trabalhador (como FGTS) com demais órgãos e entidades do setor de comércio, indústria e serviços. Fazer investimentos que proporcionem maior pró-atividade e articulação entre essas entidades é fundamental para dinamizar o treinamento e recolocação de trabalhadores conforme a necessidades dos setores.

## **6.5. MEIO AMBIENTE E ECONOMIA CAMINHANDO JUNTOS**

Sustentabilidade é palavra-chave para o Rio Grande do Sul assegurar qualidade de vida às gerações atuais e futuras. Conservação dos recursos marinhos, gestão sustentável e equilibrada dos ecossistemas terrestres, maior acesso a energias limpas e renováveis, processos produtivos mais eficientes e menos poluentes são ações prioritárias para um Estado que se entende contemporâneo.

Inovar na área ambiental é dar agilidade e eficiência aos processos de licenciamento: instituir mecanismos e regras mais claras para que o empreendedor saiba exatamente o que precisa fazer e onde poderá desenvolver seu negócio; intensificar a fiscalização ambiental; implementar políticas e programas de educação e conservação; articular melhor as secretarias municipais com a estadual; aproximar a Secretaria do Meio Ambiente das demais secretarias, sobretudo a de Planejamento e a de Desenvolvimento Econômico.

Pelo lado da inovação, é fundamental criar ambiente que estimule o seu desenvolvimento, um sistema de apoio tecnológico e linhas de financiamento adequadas.

## AMBIENTE REGULATÓRIO E LICENCIAMENTO

Desburocratizar e dar maior agilidade e eficiência aos processos de licenciamento ambiental. As regras continuam obscuras e difusas, com prazos que permanecem descolados da realidade e dificultam novos empreendimentos. Propõe-se a adoção de ferramentas tecnológicas e de novos sistemas de concessão de licenças que permitam ao Rio Grande do Sul se tornar referência nacional no licenciamento ambiental.

Melhorar a articulação entre secretarias de Estado e secretarias de meio ambiente estadual e municipais. Investir em gestão e tecnologia ambiental, transversalizar as políticas públicas de desenvolvimento econômico e social. Descentralizar, dando autonomia às secretarias municipais e melhorando a coordenação das ações e recursos.

Tornar efetivas as políticas e sistemas estaduais. O Estado é ineficiente em políticas e ferramentas como aquelas voltadas aos resíduos sólidos, aos recursos hídricos e ao sistema de outorga de água ou ao zoneamento ecológico-econômico, entre outros. Planejar esses instrumentos através de uma gestão coordenada e transversal proporcionará investimentos em tecnologia ambiental e capacitação das equipes técnicas. O Estado deve atuar como articulador de políticas regionais de destino final e tratamento de resíduos, de saneamento e de outras matérias que impactam o meio ambiente.

## 6.6. INFRAESTRUTURA – UM ESTADO MODERNO E COMPETITIVO

A carência do Estado em infraestrutura e sua pouca (ou nenhuma, em determinados casos) capacidade de investir afetam diretamente a competitividade do setor produtivo e o desenvolvimento do Rio Grande do Sul.

É fundamental ampliar a participação da iniciativa privada por meio de PPPs e concessões nos investimentos e na operação dos serviços para superar essas deficiências e recuperar a estrutura que possa proporcionar a retomada do crescimento.

O Estado deve preparar-se para exercer com eficiência a regulação e a fiscalização desses setores.

O desenvolvimento da oferta de plataformas logísticas com armazenagem e a maior integração entre os modais de transporte deve ser priorizado. É preciso, também, estimular a exploração sustentável dos recursos minerais abundantes no RS e o uso de outras fontes de energia, em especial as menos agressivas ao ambiente, como o gás natural, tanto pela possibilidade da sua obtenção a partir de biomassas (biometano) ou do carvão mineral, matéria-prima abundante no Estado.

A resolução de gargalos para atração de novos investimentos no setor de energia é igualmente estratégica para prover segurança energética, em especial modais renováveis como eólica, biomassa, hídrica e solar fotovoltaica.

Mas não basta apenas gerar energia: é preciso fazer com que esteja disponível a toda população gaúcha e universalizar o acesso ao gás natural, ampliar as linhas de transmissão de energia elétrica e levar internet e energia trifásica ao campo.

### PRIORIDADES

- Implementar as políticas de estado para o setor de logística e infraestrutura previstas no Plano Estadual de Logística de Transportes (PELT).
- Priorizar investimentos em novos modais, cobrando os investimentos na rede ferroviária previstos na concessão vigente promovida pelo Governo Federal, bem como ampliar a capacidade rodoviária, por meio de concessões à iniciativa privada.
- Prover segurança jurídica para investidores.
- Conceder serviços de dragagem no Porto do Rio Grande.
- Implementar melhorias no acesso ao Porto do Rio Grande, incluindo a

conclusão da duplicação da BR-116 e criação de outros acessos ao Porto.

- Estimular o desenvolvimento e modernização do transporte hidroviário.
- Reforçar o sistema do planejamento energético.
- Ampliar a participação do gás na matriz do Estado e diversificar as fontes de suprimentos.
- Investir em saneamento básico, por meio de PPPs, em prol da universalização e da melhoria da eficiência dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário, micro e macrodrenagem. O saneamento básico representa dois grandes ativos para o desenvolvimento: de um lado o ativo humano, representado pela qualidade de vida da população; de outro, um potencial de investimento ecossustentável com base na expansão da infraestrutura para o desenvolvimento econômico e social do Estado.

## **6.7. GARANTIR EDUCAÇÃO DE QUALIDADE A TODOS**

Um Estado que não valoriza a educação não vai a lugar algum. A educação transforma as pessoas e as capacita para transformar a sociedade. No Rio Grande do Sul, um dia foi assim. O RS Já foi exemplo para o Brasil. É chegada a hora de resgatar esse passado e proporcionar às novas gerações uma educação de qualidade e eficiência. É preciso que as pessoas saibam ler, escrever, somar, multiplicar, dividir para ter a chance de conquistar um futuro por elas mesmas, por sua capacidade, pelo aprendizado que tiveram um dia e que, no futuro, irá proporcionar um papel ativo na sociedade que ajudarão a construir. A educação precisa estar conectada aos novos tempos e ao que a nova economia, a partir da revolução tecnológica que vivemos, demandará das gerações que estamos formando na rede de ensino.

Recuperar o tempo perdido e refazer um sistema educacional que funcione de fato demandará a participação de todas as fontes de receita possíveis e a formação de parcerias estratégicas, sem preconceitos; precisará do engajamento da sociedade inteira. Novas formas de gestão também devem ser buscadas. O equilíbrio que se persegue nas contas públicas tem como foco atender, com investimentos, áreas de essencial atuação do Estado, como é o caso da educação.

## PRIORIDADES

- Educação tendo como prioridade fundamental o aluno.
- Formação continuada para atualização de conhecimentos e aperfeiçoamento dos saberes. Trocas de experiências bem-sucedidas em gestão, inovação e parcerias estratégicas no modelo de Parceiras Público-Privadas. Convênios com parceiros estratégicos (universidades, institutos, sistema S e Núcleos de Tecnologia Educacional – NTEs) como meios para prover a formação continuada dos professores e melhoria da educação.
- Escolas com ambiente físico e tecnológico que estimulem o ensino e a aprendizagem, com infraestrutura adequada para o aumento da qualidade da Educação.
- Educação para todos. É dever do Estado, junto com a família, assegurar o direito à educação (ECA), com profissionais propositivos na consolidação da Educação Básica.
- Aproximação da formação do aluno à realidade de uma sociedade contemporânea. Universalização do acesso, promoção da permanência e consolidação do sucesso do ensino com novas tecnologias/metodologias, trabalhando valores, competências e habilidades.
- A rede de educação precisa ser planejada estrategicamente. Estabelecer metas e indicadores que consigam avaliar e proporcionar ações corretivas para a melhoria da gestão da educação, otimizando a alocação de recursos, desburocratizando contratos, articulando Coordenadorias Regionais e COREDEs, descentralizando discussões plurais e aproximando todos os atores do ensino, especialmente a relação escola-família.
- Gestão tecnológica e busca de resultados. Usar a tecnologia para agilizar, otimizar, atualizar e dar transparência aos processos e projetos educacionais. Integração dos sistemas de gestão da educação no RS para obter mais rapidamente indicadores e diagnósticos que proporcionem o replanejamento das ações para alcançar melhores resultados nas avaliações externas (como Sistema de Avaliação da Educação Básica – SAEB e Sistema de Avaliação do Rendimento Escolar do RS – SAERS) e a efetiva melhoria da qualidade da educação gaúcha.
- Fortalecimento das ações voltadas à primeira infância, apoiando aos municípios para o atingimento das metas de universalização de educação infantil.

## 6.8. SAÚDE E BEM-ESTAR DOS GAÚCHOS

A Organização Mundial da Saúde define saúde como um estado de completo bem-estar físico, mental e social, e não apenas a ausência de doença ou enfermidade, e a Constituição Federal acentua que a saúde é direito de todos e dever do Estado, garantido mediante políticas sociais e econômicas que visem à redução do risco de doença e de outros agravos e ao acesso universal e igualitário às ações e serviços para sua promoção, proteção e recuperação.

Dessa maneira, entende-se que a gestão da saúde pelo ente público deve ser ampla e sistêmica, não fragmentada, como frequentemente é vista e conduzida. A missão do Estado gaúcho é esta: investir nas melhores práticas de gestão da saúde pública, com uso de tecnologias modernas para agilizar o atendimento da população, universalizar o acesso e fazer com que este seja o mais perto possível das residências.

As deficiências do Estado em passar da teoria à prática são conhecidas. A seguir é mostrado o que se acredita ser possível fazer para melhorar a entrega desse serviço e os métodos para se chegar a esse objetivo.

### REDES DE ATENÇÃO EM SAÚDE

- Fortalecimento e expansão dos serviços de saúde.
- Investimento em sistemas integrados e inteligentes de gestão da saúde.
- Instituição do Centro de Informações e Decisões Estratégicas em Saúde – SUS Conectado.
- Programa de Fortalecimento da Atenção Primária em Saúde.
- Programa de Fortalecimento da Prevenção das Doenças Sexualmente Transmissíveis e Doenças Transmissíveis.
- Programa de Fortalecimento do Cuidado das Pessoas com Sofrimento em Saúde Mental e com problemas decorrentes do uso de drogas.
- Regulação, controle e auditoria.
- Descentralização e desburocratização do acesso à saúde.
- Promoção de políticas efetivas para modernizar o setor da saúde.
- Redistribuição equânime dos leitos hospitalares.

## MÉDIA E ALTA COMPLEXIDADE

- Fortalecimento das redes de atenção à saúde e das formas de regimentos do SUS, baseadas em critérios técnicos e administrativos, em protocolos clínicos e diretrizes terapêuticas.
- Regionalização e hierarquização das ações de saúde, através de reestruturação do processo de trabalho, priorizando a telerregulação.
- Urgências e Emergências. Promover melhoria do acesso e da qualidade do atendimento na rede de urgência e emergência.

## ASSISTÊNCIA FARMACÊUTICA

- Qualificação e padronização da relação de medicamentos essenciais.
- Organização de forma hierarquizada e descentralizada.
- Uso racional de medicamentos e acesso da população a medicamentos eficazes e seguros.

## VIGILÂNCIA EM SAÚDE

- Coordenar as ações de vigilância em saúde no âmbito Estadual.
- Prevenir Risco à Saúde, integrar com a Atenção Primária à Saúde, integrar ao SUS Conectado.

## PREVENIR A JUDICIALIZAÇÃO

- Mediação extrajudicial.
- Relação direta com o Poder Judiciário.
- Saúde baseada em evidências.
- Enfrentamento às fraudes.

## 6.9. RUMOS PARA UM RS SEGURO

Os níveis de violência cresceram assustadoramente nos últimos anos no Rio Grande do Sul. Reduzi-los e converter a sensação de medo em sentimento de segurança pública é um dos maiores desafios do Estado. O gaúcho não aceita mais essa realidade.

Mas para mudá-la não basta apenas a atuação dos órgãos de segurança. É preciso ações que envolvam toda a sociedade.

Faz-se necessária atitude integrada dos governos municipal, estadual e federal, valorização e motivação dos servidores para que exerçam com eficiência seu papel de zelar pela proteção e de estratégias de gestão voltadas para resultados.

É preciso ainda agregar a esse propósito políticas de prevenção, repressão qualificada, inteligência inovadora, atendimento ao cidadão e reinserção do infrator na sociedade.

O combate ao crime não pode se restringir à reação ao crime, mas em atuar nas causas e engajar a sociedade nessa luta. As forças de segurança devem valer-se da colaboração do setor privado e das entidades de assistência social.

É necessária mais eficiência no direcionamento dos recursos e potencialização do uso de tecnologias modernas de identificação, monitoramento e controle da criminalidade. E, ainda, investir na recuperação e ressocialização de quem infringe a lei e descartar modelos obsoletos, sabidamente fracassados.

### PRIORIDADES

#### PREVENÇÃO DA VIOLÊNCIA

As ações de prevenção primária deverão ser empregadas, prioritariamente, nas áreas de maior vulnerabilidade social, assim como naqueles locais em que os indicadores de criminalidade se apresentem mais elevados, inclusive com Programas de Mediação de Conflitos. Ademais, nesses locais, deverão ser fortalecidos os serviços públicos de educação, saúde, segurança, saneamento, habitação, esporte e lazer, geração de emprego/renda e de Defesa Civil (Bombeiros). Serão, ainda, induzidas ações similares de responsabilidade dos Municípios, além daquelas que transmitem uma maior sensação de segurança como iluminação pública, pavimentação, limpeza e manutenção de parques, praças e áreas públicas destinadas ao esporte e lazer. O

Estado, e não apenas a segurança, deverá estar presente, de modo permanente e não apenas reativo, nessas comunidades, envolvendo e fomentando a participação da comunidade, atraindo investimentos empresariais e oferecendo alternativas e oportunidades (atrativas) aos jovens.

## **INTEGRAÇÃO DAS AÇÕES**

Instituir áreas integradas de segurança pública, com base em estratégia geotécnica de posicionamentos dos Órgãos Policiais, considerando, além dos indicadores de criminalidade, a população, a identidade cultural, as características econômicas, urbanísticas, rurais e viárias, entre outros. Dessa maneira, os trabalhos policiais de prevenção da violência e de repressão qualificada serão sistematizados em áreas integradas, facilitando e otimizando o processo de integração e colaboração das ações policiais.

## **GESTÃO PÚBLICA PARA RESULTADOS**

Serão construídas, com a participação ativa e o comprometimento dos servidores das Polícias Militar e Civil, metas e indicadores de desempenho, individuais e conjuntos, além de serem desenvolvidos planos específicos para potencializar os resultados positivos e reduzir a criminalidade. Será instituído um modelo de governança, com reuniões periódicas para a análise e acompanhamento permanente dos desempenhos, gerando e sistematizando relatórios de informações precisas e atualizadas, além de identificar as melhores práticas. Serão estabelecidas, também, metas e indicadores específicos para as áreas pericial, penitenciária e de defesa civil (bombeiros). Além disso, fortalecer os gabinetes de gestão integrada, garantindo a participação dos diferentes órgãos e esferas de governo.

## **VALORIZAÇÃO PROFISSIONAL**

Valorizar os servidores da segurança pública para que os mesmos possam desempenhar, em sua plenitude, as suas funções de zelar pela segurança dos gaúchos, reforçando a confiança de que eles podem fazer a diferença.

## INTELIGÊNCIA, INOVAÇÃO E TIC

Adotar o sistema de cidades inteligentes, monitoradas virtualmente na segurança pública, com a utilização de tecnologias modernas (cercamento eletrônico; videomonitoramento; *hot spots*, modernização das perícias, *drones*, comunicação digital; informatização; ocorrências georreferenciadas; bloqueador de telefonia móvel e detector de metal nos estabelecimentos prisionais, dentre outros) por agentes capacitados. Gerando e sistematizando dados de inteligência, com informações oportunas e precisas, será possível direcionar, com rapidez, os recursos humanos e materiais para aqueles locais onde os indicadores de criminalidade se apresentarem mais acentuados, em especial para o desenvolvimento de ações de prevenção.

## REPRESSÃO QUALIFICADA À CRIMINALIDADE

Combater a Corrupção em todas as suas formas, possibilitando a convivência em uma sociedade mais transparente e íntegra, livre desse tipo de desvio de conduta, que se mostra como um grande obstáculo para o desenvolvimento social (10º Princípio do Pacto Global – ONU). Instituir, ainda, um Programa de Integridade, com avaliação de riscos, objetivando minimizar as oportunidades para a prática da Corrupção. Fortalecer a Estratégia da Repressão Qualificada aos Homicídios (ERQH), aumentando a resolutividade dos crimes, buscando o fortalecimento dessa estratégia junto aos Poderes e Instituições que integram o Sistema de Justiça Criminal. Reprimir o Tráfico de Drogas, a Lavagem de Dinheiro e o Crime Organizado (inclusive o fenômeno das Facções).

## EXCELÊNCIA NO ATENDIMENTO AO CIDADÃO

Implementar o novo Sistema de Registro de Ocorrências (OCR) e ampliar a Delegacia *On-Line* (DOL). Qualificar, com agilidade e eficiência, o atendimento ao cidadão. Medir e reduzir o prazo para a conclusão das perícias. Disponibilizar, com foco na prevenção, os dados de criminalidade.

## REINSERÇÃO SOCIAL

Empreender esforços para a redução significativa do déficit de vagas do Sistema Prisional, criando novas vagas, em estabelecimentos modernos e adequados para o cumprimento das penas. Fortalecer o controle interno dos estabelecimentos prisionais, reprimindo as facções criminosas. Oportunizar a reinserção social dos apenados e dos egressos, por meio de programas específicos de inclusão social. Instituir e implementar um sistema eficiente de acompanhamento e controle dos regimes semiaberto e aberto, visando à redução dos índices de reincidência criminal. Aprimorar as condições de trabalho dos servidores penitenciários. Fomentar PPPs na construção de casas e manutenção de estabelecimentos prisionais.

### 6.10. CULTURA, ESPORTE E LAZER

Inclusão social, cultura, esporte e lazer são temas que complementam as diretrizes segurança, saúde e educação. Quantos jovens não acabam se afastando da marginalidade e do narcotráfico, se aproximando da escola e fortalecendo a sua saúde através da prática de atividades esportivas ou culturais? Quantos futuros não são comprometidos por falta de oportunidades ocasionadas por injustiças sociais?

Políticas e programas de governo dedicados a esses temas podem ser vistos como ferramentas para agregar qualidade de vida a toda a sociedade gaúcha. Assim como as demais pastas, requer planejamento estratégico, medindo e estudando indicadores para dimensionar e executar as melhores estratégias.

Novos rumos representam uma gestão mais eficiente e mais bem coordenada com as esferas municipais e federais, buscando parcerias estratégicas com entidades públicas e privadas para dar-lhes melhor sustentação, alocando os recursos com equidade e transparência ao reconhecer as transversalidades e o papel de cada um desses temas para proporcionar o bem-estar social de todos os gaúchos.

#### PRIORIDADES

- Estabelecer planejamento estratégico para as áreas.
- Buscar novos modelos de fomento à cultura, esporte e lazer.
- Apoiar o empreendedorismo na cultura, esporte e lazer.
- Oferecer condições adequadas para as práticas culturais e esportivas.



## SECRETARIA DE PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO

**Secretária:** Leany Lemos

**Secretário Adjunto de Planejamento e Orçamento:** Barão Mello da Silva

### DEPARTAMENTO DE PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL

**Diretor:** Antonio Paulo Cargnin

**Diretora Adjunta:** Carla Giane Soares da Cunha

**Equipe técnica:** Aida Dresseno da Silveira, Ana Júlia Possamai, Ana Maria de Aveline Bertê, Antonio Paulo Cargnin, Bruno de Oliveira Lemos, Carla Giane Soares da Cunha, César Stallbaum Conceição, Daiane Boelhouver Menezes, Diego Ferrugem Cardoso, Fernanda Rodrigues Vargas, Gisele da Silva Ferreira, Irma Carina Brum Macolmes, Juliana Feliciati Hoffmann, Katuscia Ramos Freitas, Luciana da Silva Mieres, Marlise Margô Henrich, Paulo Victor Marocco Milanez, Rayssa Miczewski de Araujo, Rosanne Lipp João Heidrich, Silvia Leticia Lorenzetti, Suzana Beatriz de Oliveira, Vinícius Dias Fantinel.

**Colaboração:** Adi Collaziol (Departamento de Orçamento e Finanças/SEPLAG) e Pedro Tonon Zuanazzi (Departamento de Economia e Estatística/SEPLAG)

**Revisão:** Marlise Margô Henrich

#### Dados Internacionais de Catalogação na Publicação:

Mensagem à Assembleia Legislativa 2019: abertura da 1ª Sessão Legislativa da 55ª Legislatura / Rio Grande do Sul. Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão . Departamento de Planejamento Governamental. Porto Alegre : Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão, 2019.

109 p. : il.

1. Ciência Política. 2. Planejamento Governamental. 3. Gestão Pública I. Rio Grande do Sul. Secretaria de Planejamento, Orçamento e Gestão . Departamento de Planejamento Governamental. II. Título.

CDU 320

Bibliotecária responsável: Irma Carina Brum Macolmes – CRB 10/1393





GOVERNO DO ESTADO  
**RIO GRANDE DO SUL**