**A Influência do Covid-19 na economia do Litoral Norte do RS: a pandemia na aceleração da transição do turismo de veraneio para “semi-permanente”**

Carlos Aguedo Nagel Paiva[[1]](#footnote-1)

Karla Janaina Teixeira[[2]](#footnote-2)

Allan Lemos Rocha[[3]](#footnote-3)

**Resumo:** O objetivo deste trabalho é avaliar os desdobramentos da pandemia do Covid-19 sobre a ocupação das “segundas residências” no Litoral Norte do RS no período tradicionalmente caracterizado como baixa temporada. O que nossos resultados demonstram é que os municípios litorâneos apresentaram uma queda de atividade econômica significativamente inferior àquela apresentada pelo conjunto do Estado do RS no ano de 2020. Dados de arrecadação tributária e da evolução do emprego comprovam que o litoral apresentou uma dinâmica econômica significativamente superior à média estadual, bem como ao padrão de municípios polo no fornecimento de serviços de alta complexidade. Não obstante, a pesquisa também trouxe à luz algumas carências do sistema de serviços do Litoral que podem vir a obstaculizar o aproveitamento da nova realidade para a alavancagem do desenvolvimento socioeconômico regional.

**Palavras-Chave:** Covid-19; Litoral do Rio Grande do Sul; Turismo;

**Abstract:** The objective of this work is to evaluate the consequences of the Covid-19 pandemic on the occupation of “second homes” in the North Coast of RS in the period traditionally passed as low season. What our results demonstrate is that the coastal municipalities had a fall in complementary economic activity lower than that presented by the State of RS in 2020. Data on tax collection and employment evolution show that the coast has a complementary economic dynamics higher than that state average, as well as that of pole municipalities in the provision of highly complex services. Nevertheless, the research also brought to light some shortcomings in the Coast service system that may hinder the use of the new reality to leverage regional socioeconomic development.

**KEYWORDS:** Covid-19; Coast of Rio Grande do Sul; Tourism;

# Introdução: objeto, metodologia de pesquisa e estrutura do texto

Este trabalho é desdobramento de um dos objetos centrais do Grupo de Pesquisa CNPq-Faccat-UFRGS sobre o Litoral Norte do Rio Grande do Sul (doravante, GPLNRS): **a questão do papel dos turismos de veraneio, pendular e permanente para o desenvolvimento do território[[4]](#footnote-4)**. Nosso objetivo específico neste trabalho foi avaliar o impacto do Covid-19 no turismo pendular ao longo do ano de 2020, bem como perscrutar os desdobramentos da alteração do padrão de ocupação do litoral norte ao longo deste ano para os anos vindouros.

Nossa hipótese inicial era de que a ocupação da segunda residência foi ampliada ao longo do ano de 2020 pela parcela dos turistas “de veraneio” e “pendulares” que ainda não haviam migrado para a condição de “turistas permanentes”. Parcela dos membros dos dois primeiros grupos haveria adotado a segunda residência no litoral como residência principal no ano de 2020. Tal movimento teria por base a busca de maior isolamento, bem-estar e qualidade de vida durante a quarentena por dois tipos de agentes: 1) aposentados/idosos, sujeitos a maior grau de risco de morbidade e com menores vínculos e obrigações sociais e profissionais com a sede do domicílio principal; 2) cidadãos ainda plenamente produtivos, mas capazes de se beneficiar da flexibilização das regras de trabalho presencial com o desenvolvimento dos sistemas de trabalho à distância. Nossa aposta é a de que – comprovado um novo padrão de ocupação ao longo de 2020 – abre-se uma nova etapa no desenvolvimento do território, na medida em que a pandemia não deve ser entendida como um evento transitório, mas como um marco de transição para um “novo normal”, onde o trabalho à distância e a busca de segurança sanitária e qualidade de vida tendem a se tornar estruturais.

Uma vez que não contamos, no Brasil e no Rio Grande do Sul, com pesquisas anuais de ocupação dos domicílios com representatividade municipal, fomos obrigados a nos utilizar de *proxies[[5]](#footnote-5)* daquelas variáveis visando mensurar e avaliar esta evolução no tempo. Como nosso objetivo era avaliar se a **ocupação** **residencial** no litoral durante o período de “baixa temporada” - vale dizer, fora dos meses normais de veraneio (dezembro, janeiro e fevereiro) – teria (ou não) se alterado no ano de 2020, buscamos obter e construir indicadores **mensais** de atividade econômica e consumo no território (o litoral) enquanto proporção do conjunto do Rio Grande do Sul ao longo dos **anos** recentes. O trabalho inicial de pesquisa envolveu justamente identificar, coletar e realizar uma análise preliminar da qualidade destas *proxies*. Inicialmente, listamos as seguintes medidas de evolução relativa de dispêndios **mensais** no litoral e no conjunto do Estado ao longo dos últimos **anos** como *proxies* potenciais da utilização “anormal” das residências litorâneas no ano de 2020: 1) consumo de energia elétrica total e residencial; 2) faturamento de supermercados e demais centros de venda de alimentos no varejo; 3) dispêndio com combustíveis nos postos de gasolina; 4) demanda sobre serviços ambulatoriais e hospitalares; 6) emprego formal total e emprego no varejo; 7) arrecadação de impostos, com ênfase no Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e no Imposto sobre Serviços (ISS).

O processo de levantamento das informações ocupou um período de tempo maior do que inicialmente previsto e parcela não desprezível dos esforços mostraram-se infrutíferos. O contato realizado com a Associação Gaúcha de Supermercados (AGAS) foi infrutífero e não gerou qualquer retorno. A demanda sobre a Agência Nacional de Petróleo (ANP), realizada via Lei de Acesso à Informação (LAI) não trouxe qualquer resultado para a dinâmica de consumo do ano de 2020, sob a alegação de que os dados do último ano eram sigilosos e/ou ainda não haviam sido processados. A resposta da Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL) foi similar: só tinha condições de enviar dados para os anos e meses anteriores ao Covid. A tentativa de obter os mesmos dados junto ao Governo do Estado (que tributa o consumo de combustíveis e que, ao longo de 2020, ainda era o proprietário da Companhia Estadual de Energia Elétrica, responsável pela distribuição em toda a região Nordeste do Estado, inclusive o Litoral) pelo mesmo veículo (LAI) foram igualmente mal sucedidos: a resposta foi de que o processamento das informações solicitadas envolveria um novo trabalho e que a LAI não dava sustentação à nossa demanda. Tais (não) retornos impuseram uma restrição à pesquisa. Ficamos circunscritos às informações disponíveis nos sistemas abertos e já consolidados: 1) a arrecadação municipal de ICMS - disponibilizada no Receita Dados da Secretaria da Fazenda do Estado do Rio Grande do Sul – e de ISS dos municípios do Litoral – disponibilizada no site do Tribunal de Contas do Estado do RS; 2) a Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) e o Cadastro de Empregados e Desempregados (CAGED) disponibilizados pelo Ministério do Trabalho e Emprego (MTE); e 3) os dados sobre utilização de ambulatórios e sistema hospitalar disponibilizados pelo Ministério da Saúde (MS) no Datasus.

As seções subsequentes deste trabalho voltam-se à apresentação da nossa pesquisa. Porém, antes da apresentação dos resultados obtidos com os dados sobre evolução da arrecadação de impostos, do emprego formal e da utilização do sistema de saúde, entendemos que seria necessário introduzir uma seção teórico-histórica, com vistas à adequada compreensão da nossa problemática. A segunda seção, abaixo, faz uma síntese da leitura do GPLNRS sobre as particularidades do desenvolvimento socioeconômico do Litoral Norte do RS. A terceira seção volta-se à apresentação dos resultados da pesquisa. Na quarta seção apresentamos nossas conclusões.

# Fundamentos da ocupação e da dinâmica socioeconômica do Litoral Norte do Rio Grande do Sul

A ocupação, desenvolvimento socioeconômico e diversificação produtiva do Litoral Norte do Rio Grande do Sul teve como principal vetor o **turismo de veraneio**. Este padrão de ocupação e desenvolvimento é bastante peculiar e diferencia o desenvolvimento da orla oceânica do Estado da grande maioria (senão da totalidade) das demais aglomerações urbanas litorâneas do Brasil. Numa avaliação superficial, poder-se-ia pensar que o padrão gaúcho de ocupação e desenvolvimento da principal aglomeração urbana na orla oceânica fosse similar ao dos dois outros Estados do sul do Brasil que, apesar de contarem com acesso direto ao mar e uma costa significativamente ampla, situam sua capital no *hinterland*: Paraná e São Paulo[[6]](#footnote-6). Mas há mais diferenças do que similaridades na relação de Porto Alegre, São Paulo e Curitiba com as áreas litorâneas que lhes são mais próximas. A principal diferença encontra-se na função **primariamente** **portuária** de Santos (e São Vicente, em SP) e de Paranaguá (no PR). Estes dois municípios-portuários – que nuclearam, inicialmente, o turismo de veraneio e a indústria turística da costa – contaram, desde sempre, e contam ainda hoje com outras funções para além do turismo e do veraneio. Toda a infraestrutura de acesso aos mesmos (ferrovias e rodovias), de ocupação por tempo determinado (hotelaria) e de consumo (comércio e serviços) **não** foi construída em função do turismo. Esta infraestrutura é prévia. E, tanto o turista (consumidor), quanto o empresário que passa a investir na indústria turística (como ofertante e produtor) já contam com o sistema de serviços portuários e de atendimento ao consumidor instalado. Tal fato tem inúmeros desdobramentos. Desde logo, o sistema hoteleiro, o comércio e a construção civil dos territórios no entorno das baías de Santos e Paranaguá contavam, **desde antes da emergência da indústria turística baseada no veraneio**, com três outras fontes de demanda: 1) os agentes permanentemente envolvidos com as atividades portuárias; 2) os trabalhadores em serviços logísticos sem residência fixa (marinheiros, caminhoneiros, despachantes, representantes dos exportadores e importadores); 3) os domiciliados no entorno do porto e que fornecem serviços (de alimentação, saúde, lazer, educação, etc.) aos agentes supracitados. E o fato da dinâmica econômica **primária** do território **não** estar assentada exclusivamente no turismo é crucial para o desenvolvimento desta indústria. Pois permitirá a diluição dos custos de operação - ou, melhor, da **não** operação, da capacidade ociosa - do sistema de serviços criados na orla com vistas ao atendimento do turista de veraneio na “baixa temporada”.

Neste sentido particular, a ocupação e desenvolvimento econômico do litoral norte do RS não guarda qualquer similaridade com a dinâmica da ocupação dos territórios litorâneos do Paraná e de São Paulo. O RS é totalmente carente de baías e portos naturais. O único porto natural do RS encontra-se no canal de ligação da Laguna dos Patos ao Oceano Atlântico, no sul do Estado, onde se localiza o município e o porto de Rio Grande[[7]](#footnote-7). Tal como em outras UFs, inicialmente a capital político-administrativa do RS foi situada no porto marítimo do território. Mas a proximidade do território com o Prata e as permanentes disputas por divisas entre Portugal e Espanha[[8]](#footnote-8) levaram ao deslocamento da capital para *hinterland*. Como a Laguna dos Patos facilitava a circulação de pessoas, tropas e mercadorias entre norte e sul do Estado, Porto Alegre foi situada estrategicamente ao norte da mesma, às margens do Lago Guaíba, que une – através da Laguna - o sistema de rios navegáveis em direção a Oeste (Jacuí e Taquari) e Norte (Gravataí, Sinos e Caí) ao Oceano Atlântico.

O deslocamento da capital do Estado para o norte, a uma distância significativa do único porto marítimo do RS foi plena de consequências. Desde logo, o mercado consumidor e o sistema de serviços da capital contribuíram para o desenvolvimento dos municípios situados no seu entorno e/ou beneficiados pela “proximidade relativa”, derivada do rico e complexo sistema hidroviário que deságua no Lago Guaíba. Além disso, a porção norte do Estado – caracterizada por terrenos dobrados e acidentados e pela densidade da vegetação florestal – tornou-se o núcleo dos programas de colonização e reforma agrária do Império e da Primeira República. O resultado final foi a emergência de um conjunto de municípios prósperos, que contavam com uma “classe média” relativamente, situados a poucos quilômetros do mar, mas a uma grande distância da única cidade portuária que contava com infraestrutura de serviços consolidada.

O principal desdobramento deste quadro é que **a ocupação econômica do Litoral Norte, vai ter início com base em atividades voltadas *exclusivamente* para o turismo de veraneio[[9]](#footnote-9).** Não gratuitamente, o desenvolvimento do território foi lento e tardio, se comparado com outras porções do RS. Não obstante, ele foi alavancado por três outros elementos, um dos quais é peculiar ao RS: 1) a elevada inflação dos anos 50 e 60; 2) a lei da usura vigente até meados dos anos 60 (e que impedia a cobrança e o pagamento de juros acima de 12% ao ano); e 3) a precoce consolidação do funcionalismo público e do sistema de educação no RS. Os dois primeiros elementos, explicam a aversão das famílias com renda superior ao consumo essencial e aptas e dispostas a poupar a realizar aplicações no sistema financeiro formal, que proporcionavam rendimentos inferiores à inflação. No RS – como no conjunto do Brasil – as famílias superavitárias passaram a destinar uma parcela crescente de suas poupanças a aplicações em ativos reais: terras, terrenos e imóveis urbanos. O elemento diferenciador do RS diz respeito à expressão relativamente maior de um agente poupador de recursos “módicos”: o funcionário público. O tipo médio, ideal e extremo[[10]](#footnote-10) deste poupador de classe média no RS é o profissional do sistema de ensino público estadual. Na esteira da tradição positivista-castilhista – consolidada por Borges de Medeiros, Getúlio Vargas e Leonel Brizola - o funcionalismo público ligado ao sistema educacional do RS era relativamente mais amplo e mais bem remunerado do que seus similares em outras UFs do país. Além disso, este corpo de funcionários estava situado, primordialmente nos municípios mais populosos, da Região Metropolitana de Porto Alegre e da “Metade Norte” em geral. Além disso, ainda, um segmento com formação educacional acima da média e, portanto, com capacidade de avaliar os riscos dos investimentos com maior acurácia. Por fim, sua capacidade de poupança e de consumo era relativamente limitada. O que tornava particularmente atraentes aquisições de terrenos a custos baixos (que, no princípio, não eram mais do que pequenos lotes de “areia” à beira-mar), com elevado potencial de valorização e que, na hipótese mais modesta e menos alvissareira, poderiam se tornar a base de um lazer seguro e barato via construção de uma segunda residência.

Este complexo conjunto de conexões – inflação elevada, circunscrições às aplicações financeiras, capacidade de poupança do funcionalismo público e do magistério gaúcho, férias escolares prolongadas – viria a dar sustentação ao desenvolvimento de toda uma indústria turística muito peculiar no litoral norte do Rio Grande do Sul. **Uma indústria turística que foi associada, primariamente a negócios imobiliários** - no sentido mais amplo do termo, envolvendo não apenas a incorporação, beneficiamento e venda de terrenos, mas igualmente bem, à construção civil, com ênfase na construção de residências - **e apenas secundariamente à hotelaria e a investimentos em setores ligados ao lazer e à produção cultural[[11]](#footnote-11)**.

A peculiar associação da indústria turística do Litoral Norte Gaúcho aos negócios imobiliários de “segunda residência” teve desdobramentos no tempo: com o gradual envelhecimento da população proprietária, parcela crescente de aposentados passou a estender seu período de permanência na praia. Ao longo do tempo, teve origem a uma nova categoria de turista: **os turistas permanentes. Estes agentes são turistas em sentido econômico. E isto na medida em que - como qualquer turista -** **auferem suas rendas de um território externo àquele em que realizam seus dispêndios.** A capacidade de promoção da economia local destes turistas é extraordinária. Eles **não** disputam inserção no mercado de trabalho local. Mas são fontes de “demanda autônoma” e, por extensão, de mercado e oportunidades de emprego e renda no local. Eles são **“turistas”** porque mobilizam as atividades econômicas com um rendimento que é exógeno. Mas são – contraditoriamente – **“permanentes”** na medida em que tomam a segunda residência como residência principal, onde despendem a maior parte do ano[[12]](#footnote-12).

É bem verdade que - se as peculiaridades da ocupação do Litoral Norte do RS são inegáveis - o desenvolvimento da indústria turística de veraneio e a emergência de “segundas residências no litoral” está longe de ser uma peculiaridade deste Estado. Em uma das mais importantes pesquisas sobre o tema, Tadeu Arrais nos lembra que “no Brasil, em 2010, segundo dados do IBGE, havia 3.932.990 domicílios de uso ocasional, correspondendo a 5,82% do total de domicílios brasileiros.” Porém, este mesmo autor vai confirmar o caráter diferenciado do caso gaúcho ao afirmar que “há estados onde essa média é superior, como no Rio Grande do Sul ... , onde os domicílios de uso ocasional representaram 7,23% do total”[[13]](#footnote-13). E o autor vai além. Segundo ele

“A quase totalidade dos municípios com porcentagem acima de 40% de domicílios de uso ocasional concentra-se na região Sul e Sudeste, sendo os estados de São Paulo e Rio Grande do Sul aqueles com maiores registros de municípios com maior participação relativa. No Rio Grande do Sul identifica-se uma extensa linha costeira **com as maiores ocorrências relativas do país. Os cinco municípios com maior participação relativa (Imbé, Xangri-lá, Balneário Pinhal, Arroio do Sul (sic) e Palmares do Sul) do território brasileiro somavam, em 2010, 70.908 domicílios de uso ocasional. Todos se localizam na faixa litorânea do Rio Grande do Sul.** Em alguns desses municípios o número de domicílios de uso ocasionais, em 2010, foi maior que o total da população residente, como Imbé (RS), que registrou 18.848 domicílios de uso ocasional e uma população total residente de 17.667 pessoas naquele ano.” (Arrais, 2013, p. 31)

Por fim, é preciso entender que o turismo “de segunda residência” envolve uma dimensão pendular que complexifica sobremaneira a distinção entre “turistas de veraneio” e “turistas permanentes”. Esta transição, nem é simples, nem ocorre numa temporalidade clara e bem determinada. Por isto mesmo, alguns autores preferem classificar todo o turismo de “segunda residência” como pendular. Esta é a concepção de Branco, Firkoeski e Moura (2005), bem como de Coriolano e Fernandes (2012). Na concepção destas autoras, o movimento de ocupação do Litoral Norte gaúcho se enquadraria no campo da migração pendular, pois a mesma não possuiria um limite mínimo ou máximo de tempo, e os movimentos determinados por turismo, trabalho, estudo e/ou tratamento médico, se enquadrariam, todos, na caracterização da migração pendular. Não obstante, Coriolano e Fernandes, abrem espaço para a distinção consagrada nos debates e textos do GPLNRS ao afirmarem que "nos lugares onde o turismo melhor se estruturou os deslocamentos sazonais se tornaram migrações definitivas"[[14]](#footnote-14).

Do nosso ponto de vista, não existe, **a rigor**, qualquer controvérsia. Ou, antes: a aparente controvérsia está assentada na dificuldade em reconhecer que as próprias categorias de “turista”, “residência” e “permanência” comportam uma dimensão de contradição dialética. Dentro da lógica formal (que, infelizmente, orienta a classificação da ONU de municípios turísticos), as três categorias suprarreferidas são antípodas. O turista, por definição, não possui residência no local de visita, nem pode vir a tomar este território como sua residência privilegiada. Se rompemos com este formalismo podemos avançar na compreensão de um fenômeno tão disseminado na realidade brasileira e que se apresenta de uma forma particularmente intensa no Rio Grande do Sul.

Da perspectiva do GPLNRS, a dinâmica socioeconômica do Litoral Norte do RS: 1) tem a indústria turística como vetor; 2) esta indústria está baseada primariamente na segunda residência (associando-se, assim, aos negócios imobiliários e à construção civil) e apenas secundariamente na hotelaria; 3) a distinção entre turismo de veraneio e turismo permanente é uma distinção relevante, sem, contudo, ser uma distinção **absoluta,** pois as duas dimensões estão associadas a **distintos graus** de pendularidade. Este último aspecto merece uma consideração final.

Do nosso ponto de vista, a categoria “turista” é indissociável da duplicidade – ou, mesmo, da multiplicidade – de vínculos econômicos e territoriais. Desde logo, do ponto de vista econômico, o turista é aquele que despende sua renda em um território distinto daquele em que aufere o rendimento. Esta determinação básica – de ordem conceitual - já pressupõe algum nível de “bipolaridade e transumância”. Vale dizer: o turista, por definição, associa (e está associado a) pelo menos dois territórios: aquele que – por seu trabalho ou por suas aplicações produtivas – lhe garante o sustento e aquele onde – por tempo maior ou menor – despende estes mesmos rendimentos. Esta duplicidade desdobra-se, necessariamente, em algum grau de movimentação pendular. Neste sentido, turismo e pendularidade são categorias indissociáveis.

Não obstante, parece-nos relevante reconhecer as **diferenças** que se manifestam no interior desta **unidade** **fundamental** e que estão associadas ao **maior ou menor período** que o “turista” ocupa o território “visitado”, vale dizer, naquele território onde ele despende rendimentos auferidos alhures. Esta distinção é particularmente relevante para a compreensão e para o planejamento do desenvolvimento de territórios onde o turismo está baseado na segunda residência.

Ora, em todo o Brasil, o litoral norte do Rio Grande do Sul é a região onde este tipo de turismo encontra-se mais consolidado. Além disso, dada a meridionalidade do Estado e das marcantes diferenças climáticas ao longo do ano, o turismo de veraneio para a segunda residência sempre foi marcado por elevada sazonalidade. Uma sazonalidade que impacta negativamente sobre toda a economia do litoral. E que só pode ser superada na medida em que se realiza a transição – ainda que gradual e restrita – das duas formas extremas do turismo pendular: do “veraneio” para a “permanência”. Esta transição é, como regra geral, gradual. A pendularidade está sempre presente. Mesmo o aposentado que passa a utilizar a segunda residência como domicílio preferencial, raramente adota o litoral como única residência. Normalmente, este agente sustenta um amplo conjunto de vínculos com seu domicílio pregresso, envolvendo desde relações familiares (com filhos e netos), passando pela utilização de serviços de maior sofisticação e especialização (como os serviços médicos, por exemplo), até eventuais relações produtivas e de trabalho que não deixam de viger plenamente, ainda quando assumem o caráter de contribuições esporádicas e/ou sazonais (sob a forma de consultorias, por exemplo). Além disso, como regra geral, o processo de mudança de domicílio não é um único processo de decisão. Usualmente, o que ocorre é o alargamento gradual e paulatino e do período despendido no litoral. Ao longo deste período de adaptação, é praticamente impossível definir com clareza se o “turismo” (por definição, pendular) realizado seria melhor classificado como “de veraneio” ou “permanente”.

Não obstante, eventos disruptivos como a pandemia do Covid-19, que atingiu o Brasil no ano de 2020, podem se constituir em marcos aceleradores de um processo de transição que, normalmente, é gradual. A pesquisa que realizamos volta-se à mensuração do impacto da pandemia na ocupação das residências do litoral no ano de 2020. Após a apresentação dos resultados encontrados, voltaremos às considerações sobre os desdobramentos possíveis do “novo normal” para o desenvolvimento do Litoral Norte do RS.

# A peculiar dinâmica econômica do Litoral no ano de 2020

Tal como apontamos anteriormente, nossa pesquisa teve de enfrentar todo um conjunto de circunscrições informacionais, tendo ficado restrita às informações sobre arrecadação tributária (ICMS e ISS), evolução do emprego formal (RAIS-CAGED) e demandas sobre o Sistema Único de Saúde (Datasus). Como o objetivo é avaliar a performance do Litoral em relação à performance do Estado como um todo, tomamos, como regra geral, a evolução das variáveis em termos relativos. Em especial, no caso do emprego formal – que sofreu uma queda em todo o RS no ano de 2020 – nossa variável básica será **a evolução da participação** do emprego no Litoral no emprego estadual. Não obstante, para as variáveis tributárias consideramos, também, a evolução nominal geral. Além disso, as alíquotas variam sobremaneira a cada ano nos distintos municípios, complexificando sobremaneira as comparações gerais numa série temporal. Os resultados mais impactantes advieram da análise da evolução relativa da arrecadação de ICMS. O Quadro 1, abaixo, reproduz esta evolução.

Quadro 1 – Taxa de Variação do ICMS entre 2020 e 2019 – Períodos Selecionados



FDB: Secretaria da Fazenda do RS, Receita Dados.

O primeiro a observar sobre o Quadro 1, acima, é que a taxa de crescimento da arrecadação de ICMS foi realizada a partir da comparação dos valores **nominais** arrecadados em 2019 e 2020. Esta especificação é da maior importância, na medida em que a inflação de 2020 foi expressiva e o crescimento nominal é significativamente inferior ao crescimento real. Nós só não realizamos a indexação dos valores porque a discrepância entre os índices de preços ao consumidor (como o IPCA, que apresentou crescimento médio no Brasil de 4,52%) e os índices de preços por atacado (como o IPA-FGV, que apontou uma inflação de 31,73% no ano de 2020) foram muito expressivas. Há, hoje, uma grande polêmica sobre o indexador mais adequado para avaliar a performance das finanças públicas. Optamos, assim, por nos restringir aos dados nominais. Mas é importante que se entenda que **qualquer resultado positivo inferior a 5% expressa estabilidade ou recuo na arrecadação real** (a depender do indexador utilizado). Neste sentido, a variação **real** da arrecadação do Rio Grande do Sul foi negativa, em qualquer dos períodos selecionados. As comparações foram realizadas para quatro períodos distintos dos anos de 2020 e 2019: 1) o acumulado dos doze meses; 2) os primeiros 11 meses dos dois anos referidos; 3) o período entre março e novembro; 4) o período entre abril e outubro. Estes quatro períodos foram definidos com vistas a contemplar os critérios aos quais estão referidos: 1) a base anual é a base convencional de comparação; (não obstante) 2) o mês de dezembro de 2020 foi um mês atípico no que diz respeito ao turismo de veraneio no litoral, uma vez que parcela não desprezível dos veranistas usuais evitaram a aglomeração na praia na pandemia; 3) os reflexos da pandemia sobre a ocupação das (segundas) residências do litoral gaúcho só atinge proporções significativas a partir do mês de março de 2020, quando são diagnosticados os primeiros casos de Covid no Brasil; 4) o período entre abril e outubro de 2020 corresponde, simultaneamente, ao ciclo da primeira onda do Covid-19 no Brasil[[15]](#footnote-15) e ao período que, tradicionalmente, é visto como a “baixa temporada” na ocupação das “segundas residências” do litoral norte. Por fim, cabe observar que, para além do RS como um todo, tomamos os seis municípios com maior participação na arrecadação estadual de ICMS – Canoas, São Leopoldo, Porto Alegre, Triunfo, Caxias do Sul e Passo Fundo – como como referência secundária de comparação com a dinâmica do Litoral.

 A variação **nominal** do ICMS arrecadado pelo RS em 2020 com relação a 2019 foi inferior à variação de qualquer índice de preços do período. Vale dizer: a arrecadação estadual de ICMS sofreu uma queda em termos reais. Mas o mesmo não se dá com a arrecadação média do Litoral. Mesmo quando tomamos a variação de todo o ano – incluindo na comparação os meses de dezembro de 2020 e 2019 – a variação nominal da arrecadação de ICMS no litoral supera os 20%. Vale dizer: supera, com folga, a variação do IPCA e fica pouco abaixo da variação do IPA. Mas é no período de “baixa temporada” e “alta do Covid” que as diferenças se expressam de forma mais radical. Entre os meses de abril e outubro de 2020, a queda **nominal** na arrecadação de ICMS no RS foi de -3,01%. No mesmo período, o conjunto dos municípios do Corede Litoral geraram um valor nominal 29,8% superior ao gerado no mesmo período do ano anterior. O município Balneário Pinhal chega a duplicar sua arrecadação neste período. Apenas dois municípios do Litoral apresentam uma performance de arrecadação inferior à média do Estado: Torres e Caraá. No caso de Torres, a perda **relativa** de arrecadação está baseada, fundamentalmente, na queda vertiginosa da arrecadação de dezembro de 2020 em relação a dezembro de 2019. Tal como se pode ver no Quadro 1, o desempenho de Torres supera o desempenho do Estado em qualquer outro período. A explicação para o fenômeno parece encontrar-se na expressão relativamente mais elevada do turismo **hoteleiro** (por oposição ao turismo de segunda residência) em Torres, quando comparado aos demais municípios do Litoral Norte do RS. De qualquer forma, também é importante notar que a diferença de desempenho do conjunto do Litoral e do conjunto do Estado cai relativamente quando incorporamos os meses de dezembro de 2020 e 2019 à base de comparação. Aparentemente, no “ano do Covid”, a demanda pelo litoral sofreu uma alteração muito significativa: ela foi muito mais elevada nos meses de baixa temporada. Mas sofreu uma queda relativa significativa justamente no mês de dezembro, que marca o início do veraneio.

As informações sobre a evolução da arrecadação de ISS (Quadro 2, abaixo) confirmam os resultados do Quadro 1. Selecionamos uma amostra do Litoral (aqueles com maior arrecadação) e comparamos com a dinâmica de arrecadação dos seis municípios gaúchos com maior arrecadação. A despeito da performance negativa de Tramandaí e Torres, confirmou-se a hipótese de que a dinâmica econômica do Litoral foi superior à dinâmica econômica dos principais polos de serviços do restante do Rio Grande do Sul.

Quadro 2 – Evolução da Arrecadação de ISS de Municípios Selecionados do RS entre 2018 e 2020



FDB: Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul.

Para além da evolução da arrecadação tributária, analisamos a evolução do emprego formal (com base nos dados da RAIS e do CAGED do MTE) no Litoral e no restante do Estado ao longo de 2019 e 2020. Os resultados preliminares foram positivos: o RS sofreu uma perda de postos de trabalho formal ao longo de 2020 (-22.056 postos), enquanto o litoral apresentou um crescimento (472 postos). Não obstante, a divergência de movimentos era inferior ao esperado. A queda do emprego formal no Estado foi inferior a -1% (-0,87%) e o crescimento no Litoral não atingiu 1% (0,80%).

Este resultado surpreendente gerou um conjunto de debates no GPLNRS que nos permitiu avaliar os dados a partir de uma nova ótica. Desde logo, é preciso entender que a economia do Litoral Norte do RS - impulsionada pelo turismo de veraneio - sempre se caracterizou pela sazonalidade, e, por extensão, as relações de trabalho no território sempre foram marcadas por um grau particularmente elevado de informalidade (se comparado ao restante do Estado). Além disso, o ano de 2020 - marcado pela pandemia – foi um ano excepcional nos mais diversos sentidos: o grau de incerteza acerca da sustentabilidade das demandas sobre os serviços e o comércio ao longo dos meses de “baixa temporada” certamente foram elevadíssimos. Como se isto não bastasse, os índices brasileiros de desemprego elevaram-se radicalmente nos últimos anos, e as reformas trabalhista, sindical e previdenciária levadas a cabo recentemente alteraram o padrão de funcionamento do mercado de trabalho no Brasil. E esta alteração deu-se de forma distinta nos distintos territórios. Por fim, fomos alertados para o fato de que a base de cálculo do Emprego e Desemprego do CAGED sofreu, recentemente, mudanças metodológicas significativas, que tem gerado polêmicas acerca da consistência da mesma para comparações entre 2020 e os anos anteriores[[16]](#footnote-16).

Estes argumentos nos estimularam a observar os dados do CAGED por um novo ângulo, tomando por referência **não** a evolução do emprego total, mas **a evolução da participação do Litoral no Emprego Estadual.** Os dados sobre esta evolução encontram-se no Quadro 3, abaixo.

Quadro 3 - Taxa de Variação da Participação no Emprego do RS entre 2020 e 2019 – Períodos Selecionados



FDB: Ministério do Trabalho e Emprego (MTE) – Novo CAGED

Tal como se pode ver, o Litoral como um todo amplia sua participação no emprego formal em todos os períodos considerados. Este movimento é distinto daquele apresentado pelos maiores municípios do Estado e que estão representados na última linha do Quadro 3, acima.

Por fim, cabe uma breve consideração sobre o levantamento de informações junto ao Datasus. Os resultados encontrados não confirmaram nossa hipótese inicial de que haveria um aumento de demanda sobre os serviços ambulatoriais do Litoral. Na verdade, houve uma queda relativa. No ano do Covid, a taxa de variação da demanda sobre serviços ambulatoriais e hospitalares no Litoral Norte do RS foi significativamente inferior a variação média da demanda do conjunto do Estado e dos seus principais polos urbanos. Mais uma vez, num primeiro momento este resultado nos impactou negativamente. Até virmos a entender um elemento básico: tanto o turismo “de veraneio” quanto o turismo “permanente” comportam dimensões de pendularidade. Aqueles que migraram para o Litoral em busca de segurança no ano do Covid não alteraram suas rotinas médico-ambulatoriais: mantiveram seus vínculos com os profissionais dos municípios de origem. Além disso, o ano da pandemia foi um ano de pressão sobre o sistema hospitalar e ambulatorial de maior capacidade de resolutividade. E este sistema está localizado nos polos urbanos das regiões metropolitanas.

# Conclusão

O objetivo da nossa pesquisa foi verificar se o padrão de ocupação das residências do litoral norte do RS havia se alterado de forma notável no primeiro ano da pandemia do Covid-19 no Brasil. Como não contávamos com uma base informacional primária e diretamente relacionada com o objeto – o padrão de ocupação residencial – fomos obrigados a buscar *proxies* da variável central. Desde logo percebemos que a melhor *proxie* seria o padrão de consumo residencial de energia elétrica. Em segundo lugar, apostávamos em informações sobre o consumo de bens básicos: alimentos (supermercados) e combustíveis (ANP).

Infelizmente, não foi possível obter quaisquer destas informações. E este (não) resultado é em si mesmo esclarecedor: esta pesquisa nos permitiu ter uma visão mais acurada dos estreitos limites operacionais da Lei de Acesso à Informação em nosso país. O avanço representado pela LAI está acima de qualquer suspeita ou questionamento. Mas, objetivamente, para esta pesquisa, ela se revelou mais uma “lei para inglês ver”. O Estado brasileiro ainda é uma caixa preta para o cidadão e para o cientista.

A restrição do acesso às informações nos impôs a operação e análise de *proxies* menos rigorosas e aderentes ao objeto. Mesmo assim, os resultados foram muito positivos e permitiram a confirmação da hipótese inicial. A divergência do padrão de arrecadação tributária do Litoral e do restante do Estado – bem como de seus municípios mais representativos em termos tributários – é extremamente significativa. Mais: esta diferença é particularmente elevada justamente naquele período que corresponde à baixa temporada do litoral norte do RS e à primeira onda do Covid-19 no Brasil: o período entre abril e outubro (do ano passado).

A pesquisa acerca da evolução do ISS e do Emprego Formal confirmaram as inferências extraídas da análise da evolução relativa da arrecadação municipal do ICMS no litoral e no restante do Estado nos anos de 2020 e 2019. Não obstante, estas fontes trouxeram uma nova problemática: a divergência dinâmica que elas apresentavam era muito menos significativa do que aquela apontada pelos indicadores extraídos da Receita Estadual. Como entender isto?

Esta é uma questão que ainda está aberta. No que diz respeito à evolução do emprego formal ao longo de 2020, os dados preliminares indicam que a informalidade no Litoral Norte do RS – em especial naquele período que, tradicionalmente, é de “baixa temporada” - é significativamente mais elevado do que a informalidade no conjunto do Estado. Este é um ponto que merece atenção, pesquisa e consideração por parte dos agentes públicos.

A segunda informação relevante da pesquisa associada aos seus “insucessos formais” diz respeito à evolução da demanda ambulatorial e hospitalar. O fato de que não tenha havido qualquer crescimento nesta demanda em um ano: 1) de pandemia; 2) em que o grau de ocupação das residências foi ampliado na baixa temporada; é um índice do baixo grau de confiança no sistema de saúde do território. Não estamos aqui questionando o fato das relações entre médicos e pacientes serem relações baseadas na confiança e estruturadas no longo prazo. Pelo contrário. Nos referimos acima – e a referência foi proposital e voltada a esta conclusão – ao fato de que, mesmo os “turistas permanentes” mantêm vínculos com seus domicílios de origem definidos pela confiança na qualidade dos serviços de maior complexidade, como os serviços de saúde, por exemplo.

Em síntese: o Litoral Norte do RS recebeu um afluxo anormal de “turistas pendulares” ao longo da baixa temporada no ano do Covid. A abrupta elevação do número de turistas “permanentes” em 2020 é, sem sombra de dúvida, indissociável da pandemia. Mas esta transumância peculiar pode servir de base para a aceleração do processo de ampliação do turismo permanente no Litoral. E a consolidação do turismo permanente é a condição *sine qua non* da superação do maior de todos os gargalos do desenvolvimento socioeconômico do litoral: a marcante sazonalidade da dinâmica econômica e do emprego nos municípios.

 Por mais contraditório que isto possa ser, o Covid-19 mobilizou a economia do Litoral Norte do RS. E expôs aquela que parece ser o maior gargalo da conurbação litorânea para acelerar a transição dos veranistas em turistas permanentes: a carência de seu sistema de serviços em geral – que promove a pendularidade do veranista - e do sistema de saúde (tão relevante para idosos aposentados) em particular.

**REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

ARRAIS, T. A. (2013). **Morar na metrópole, viver na praia ou no campo: a segunda residência e o mercado imobiliário metropolitano.** Goiânia: Editora UFG. Disp. em: <http://www.editora.ufg.br/catalogo/morar-na-metropole>.

BING (2021). **Rastreador do COVID-19**. Disp. em: <https://www.bing.com/covid/local/brazil> Acesso em: 18 mai. 2021.

BORGES, J. C. O. (2016). **Mercado de Trabalho e a Qualificação do Trabalhador no Município de Capão da Canoa: a visão dos empregadores**. Taquara: PPGDR-FACCAT. Dissertação de Mestrado.

BRANCO, M. L. C. et all (2005). **Movimento pendular: abordagem teórica e reflexões sobre o uso do indicador.** Anais do XI Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional–ANPUR, Salvador, v. 23.

CORIOLANO, L. N. e FERNANDES, L. M. (2012). **Migração temporária e mobilidade sazonal no turismo.** Seminário da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Turismo, São Paulo, v. 30.

DRUMMOND, C. (2021). **Conta de Padaria: além de incorporar o histrionismo bolsonarista, Guedes é acusado de manipular dados oficiais para maquiar a realidade econômica.** Carta Capital, pag. 12 à 17. Edição de 12 de maio de 2021, nº 1156.

DUARTE, V. A. (2015). **Potencialidades para o Desenvolvimento da Cidade de Osório: levantamento das atividades propulsivas ao desenvolvimento socioeconômico.** Taquara: PPGDR- FACCAT. Dissertação de Mestrado.

FERNANDES, F. (1980) **Fundamentos Empíricos de Explicação Sociológica.** São Paulo: T.A.Queiroz.

GOLIN, Tau (2015). **A Fronteira: 1763-1778 - História da brava gente e miseráveis tropas de mar e terra que conquistaram o Brasil meridional.** Editora: Meritos, Vol 3, 1ª Edição.

GOMES, A. S. D. (2020). **A Economia de Torres e de sua Região de Influência: estrutura produtiva, dinâmica social e demográfica e potencial de desenvolvimento.** Taquara: PPGDR-FACCAT, Dissertação de Mestrado.

MINISTÉRIO DA SAÚDE (2021). **Sistema de Informações Hospitalares do SUS (SIH/SUS).** Disp. em: <http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/deftohtm.exe?sih/cnv/spabr.def> Acesso em: 18 mar. 2021.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO (MTE) (2020). **Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED)**. Disp. em: <http://pdet.mte.gov.br/novo-caged>

PAIVA, C. A. (2013). **Fundamentos da Análise e do Planejamento de Economias Regionais.** Foz do Iguaçu: Editora Parque Itaipu. Disp. em <http://www.pti.org.br/sites/default/files/fundamentos_da_analise_e_do_planejamento_1.pdf>

REIS, M. T. (2015). **O Turismo como Elemento de Ocupação do Litoral Norte do Rio Grande do Sul: tendências ao turismo permanente.** Taquara: PPGDR-FACCAT, Dissertação de Mestrado.

SCHOSSLER, J. C. (2013). **História do veraneio no Rio Grande do Sul** / Joana Carolina Schossler. Jundiaí, SP, Paco Editorial.

SECRETARIA DA FAZENDA DO RS (2021). **Receita Dados.** Disp. em: <http://receitadados.fazenda.rs.gov.br/paineis/arrecadacao/>

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL (TCE-RS) (2021). **Dados Abertos**. Disp. em: <www.tce.rs.gov.br>. Acesso em: 13/04/2021.

1. Economista e Doutor em Economia, Professor do Mestrado em Desenvolvimento Regional da Faccat, Presidente da Paradoxo Consultoria Econômica. [↑](#footnote-ref-1)
2. Bacharel em Direito, Mestre em Desenvolvimento Regional e Advogada da Câmara de Vereadores de Imbé. [↑](#footnote-ref-2)
3. Bacharel em Estatística e Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da UFRGS. [↑](#footnote-ref-3)
4. Vale salientar que este foi um dos temas estruturantes das Dissertações de Mestrado de Marcelo Reis (2015), Vitor Duarte (2015) e Amanda Gomes (2020). Aproveitamos a oportunidade para agradecer à contribuição de todos os colegas do GPLNRS à construção deste texto, através de comentários críticos, questionamentos e propostas de enfrentamento das dificuldades informacionais com as quais nos deparamos. Para além dos autores já citados, gostaríamos de agradecer, em especial, aos pesquisadores Ricardo Dagnino, Juarez Camargo, Matheus Junges e Saulo Barbosa. [↑](#footnote-ref-4)
5. *Proxies* são variáveis que funcionam como “representantes” ou “substitutas” das variáveis cuja dinâmica busca-se efetivamente avaliar. [↑](#footnote-ref-5)
6. O Brasil conta com 27 Unidades Federativas, dentre as quais 17 contam com costa marítima. Destas últimas, 13 têm sua capital à beira mar, com exceção do Rio Grande do Sul, Paraná, São Paulo e Piauí. A área costeira deste último Estado é a menor do país (66 km). Sua história de ocupação e desenvolvimento econômico é muito peculiar. Não cabe nos horizontes deste trabalho ingressar na mesma. [↑](#footnote-ref-6)
7. Mesmo este porto “natural”, contudo, é marcado por grande peculiaridade que o torna muito distinto do que se poderia esperar de um *harbour* (cuja etimologia está associada à ideia de refúgio e concha, tanto a home/casa, quanto a armour/armadura). Como a área com as características geográficas de uma “baía” encontram-se na confluência das águas oriundas da Laguna dos Patos com o Oceano e, simultaneamente, o litoral sul do RS é o ponto de encontro de duas correntes marítimas opostas (oriundas do Polo Sul e do Equador), a entrada na barra sempre foi caracterizada por enorme dificuldade e inúmeros desastres e naufrágios que se deram no local. Apenas após a instalação do amplo e complexo sistema de molhes em 1911 os perigos diminuíram. Mas, mesmo hoje, o ingresso de navios no Porto usualmente é feito com o apoio de práticos locais e navios rebocadores. [↑](#footnote-ref-7)
8. Que levaram, inclusive, à ocupação do município e de todo o sul do RS pela Espanha entre 1763 e 1776. A retomada do município se deu através da maior batalha naval da história de Portugal e Espanha. A este respeito, veja-se Golin (2015). [↑](#footnote-ref-8)
9. Há uma única exceção a esta regra geral: o município de Torres que, situado no extremo norte do litoral gaúcho, às margens do Rio Mampituba, na divisa com Santa Catarina. A povoação inicial de Torres foi estimulada pelo Estado, seja em função da criação do Forte de São Diogo das Torres, seja pela instalação da principal alfândega interestadual na virada do século XVIII para o XIX. Durante décadas, o caminho do litoral foi o caminho mais utilizado para a comunicação e transporte **terrestres** entre o RS e o restante do Brasil, em função das características particularmente acidentadas da Serra Gaúcha e da Serra Catarinense - duas porções da Serra Geral separadas pelo Vale do Rio Uruguai – e da densidade das Matas Atlântica e de Pinhais, que cobrem este território. Sobre o papel do turismo na ocupação econômica do Litoral Norte, veja-se o primeiro capítulo de Reis (2015). [↑](#footnote-ref-9)
10. Sobre as categorias de tipo médio, ideal e extremo, vejam-se os capítulos 4, 5 e 6 de Fernandes (1980). [↑](#footnote-ref-10)
11. A peculiaridade do turismo de veraneio do litoral norte do RS é atestada pelo fato de que a maior parte dos municípios desta região não são caracterizados como “turísticos” de acordo com os critérios definidos pela ONU e adotados pelo Ministério do Turismo brasileiro. Tais critérios estão baseados na relação entre hotelaria e domicílios, e na participação relativa do emprego em bares e restaurantes no complexo de atividades voltadas à cultura e ao lazer ao longo de todo o ano no emprego geral. Seja pela sazonalidade do emprego que caracteriza o litoral, seja pela prevalência do turismo de veraneio em segunda residência própria, os municípios do litoral norte do RS não são, por estes critérios, “tipicamente turísticos”. [↑](#footnote-ref-11)
12. Sobre a categoria “turista permanente”, veja-se Paiva (2013), Duarte (2015) e Gomes (2020). [↑](#footnote-ref-12)
13. Arrais, 2013, p. 28. [↑](#footnote-ref-13)
14. Coriolano e Fernandes, 2015, p.9. [↑](#footnote-ref-14)
15. Em 26 de julho de 2020, a média diária de infecções detectadas pelo sistema nacional de saúde era de 46.393 pessoas. Em 3 de novembro de 2020, a média semanal de infecções será de “apenas” 16.549 casos. Este será o valor mais baixo desde 20 de maio de 2020. Desde então, a média diária (calculada com base nos dados dos últimos sete dias) voltou a subir. O período entre abril e julho foi de crescimento contínuo e acelerado das contaminações, um processo que se inverteu até o início de novembro. Do nosso ponto de vista, o período entre abril-outubro (inclusive) caracteriza a primeira onda da pandemia no Brasil. A este respeito veja-se BING, 2021. [↑](#footnote-ref-15)
16. A este respeito, veja-se Drummond, 2021. [↑](#footnote-ref-16)