

ASPECTOS FUNDAMENTAIS PARA UMA POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO NO RIO GRANDE DO SUL*

Claudio F. Accurso

Introdução

O Rio Grande do Sul, como outras áreas brasileiras, despertou para o seu desenvolvimento. Subitamente, viu-se sacudido pela inquietação de seu porvir e mobiliza todas as suas forças no sentido de imprimir maior ritmo de crescimento em sua economia. Até então parecia satisfeito com o andar das coisas e de repente se encontra frente a uma grande interrogação, desafiando a sua capacidade realizadora. O Governo do Estado traz a lume um quadro de nossa economia, desconhecido e surpreendente, onde os sintomas de uma estagnação e até mesmo regressão são os traços mais visíveis. Sentindo dificuldades crescentes no manejo do setor público, procura analisar as verdadeiras causas que estão agindo sobre a economia e imprimindo rumos indesejáveis. Após catalogar uma série de fatos, tenta interpretar a situação presente, para daí extrair elementos, que servirão de orientação para uma política econômica de recuperação.

Independentemente de estarmos de acordo com a análise e conclusões realizadas, é louvável a ação do Governo gaúcho, mostrando, em último termo, uma profunda compreensão de seu papel na comunidade que dirige. O fundamental não é discutirmos se os fatos apresentados são representativos da situação geral e se as relações entre as diversas variáveis refletem um equacionamento justo do problema, mas estarmos de acordo que, somente com uma manifestação de volição coletiva, uma área é capaz de valorizar certos objetivos e resignar-se ao sacrifício de atingi-los. Esta volição, entretanto, só se manifesta quando interpretada ou despertada por uma liderança. É indiferente a natureza dessa liderança, sendo importante, apenas, que tenha capacidade de galvanizar as forças potenciais para atingir determinadas metas.

Este grande papel de liderança no processo de nosso desenvolvimento parece que o Governo estadual está materializando, segundo as manifestações de solidariedade que vem recebendo dos mais diversos setores sociais. De uma forma ou de outra, há uma generalizada receptividade para com a idéia de que um grande e racional esforço tem que ser realizado, se quisermos lograr perspectivas mais amplas das que temos no mo-

*ACCURSO, Claudio F. Aspectos fundamentais para uma política de desenvolvimento no R.G.S.. Porto Alegre, IEPE, 1960. 48p. ilustr. (Estudos e Trabalhos, 8)

mento. Encontramos unanimidade no que se refere as nossas decisões econômicas, que de ora em diante têm que tomar foros conscientes dentro dos marcos particulares de nossa economia. Sentimos hoje que nosso desenvolvimento não é obra do acaso e que, se não dominarmos os elementos motores do mesmo, poderemos parar a qualquer momento. Por si sô esta maneira de ver o problema revela um grande passo em nosso progresso, porque nos cria uma atitude nova frente à economia e nos predispõe a uma concepção mais realista na formulação de nosso comportamento como agentes econômicos.

Estamos a caminho de um melhor entendimento entre o setor público e o privado, formalizando uma integração de mútuos interesses, decorrentes da posição que um e outro ocupam no processo econômico. O setor público, dentro de uma visão macroscópica que lhe dá o nível em que se encontra, pode e deve orientar e suprir a atividade privada, ajudando-a em suas decisões e alternativas. Sô o fará, contudo, quando compreender, em primeiro lugar, o seu verdadeiro papel e, em segundo, as condições que presidem o surgimento e evolução da empresa.

É ôbvio que o papel do Estado é função do tempo e do espaço, porque a cada instante surgem novas atribuições e novos encargos. Esse fato, porém, é muito mais particular do que à primeira vista pode parecer. Quando dizemos que o Estado tem a função de promover e orientar o desenvolvimento, não estamos nada mais que caracterizando uma atribuição, que se torna realidade através um "que", um "quanto", um "quando" e um "como".

Estas especificidades ocorrem num elenco de fatos e relações, variável e dinâmico, sujeito a intensidades diversas das forças atuantes. A cada momento a necessidade é uma, e específica deve ser a atuação do setor público. Daí a incontornável tarefa de conhecer, antes de tudo, a realidade, identificando-lhe os predicados mais peculiares e notáveis, para se capacitar a atuar sobre a mesma.

Dissemos, antes, que a forma pela qual se estavam mobilizando esforços não era o mais importante, quando se ponderava o significado da própria mobilização. Contudo, quando se está recorrendo a uma interpretação da realidade como meio de despertar o interesse coletivo e essa interpretação se mostre incompleta ou equivocada, duas grandes consequências podem frustrar todos os intentos da liderança. A primeira delas se refere ao próprio motivo da mobilização, que, ao se mostrar inconsistente, deixa de ser sensível à opinião coletiva. A segunda, e talvez a mais grave, é que essa interpretação tem o valor de um diagnóstico e, uma vez inadequado, levará à terapêutica ineficiente.

É absolutamente inédita no Rio Grande do Sul a tentativa de explicar os resultados de sua economia por uma análise global, relacionando causas e efeitos. Por isso mesmo, o primeiro intento está sempre sujeito a reificações, o que virá melhorar cada vez mais a visão do problema. Está lançado um convite aos economistas gaúchos, para que ponham seus instrumentos de análise e sua experiência a serviço do Rio Grande, objetivando esquadriñar a estrutura e mecânica do seu desenvolvimento, identificando e quantificando os impulsos de sua dinâmica.

Aqui tentamos precisar o que nos parece mais importante sobre a economia do Rio Grande do Sul. Partindo da análise de sua estrutura, mostraremos quais os estímulos que acionam a economia gaúcha e como esses estímulos são absorvidos pelo mecanismo atual. Por outro lado, vamos pôr em evidência o que há de mais relevante em qualquer processo de desen-

volvimento: a natureza da acumulação de capital. Dedicamos alguma atenção a certos problemas institucionais, ao setor exterior e ao setor público e, finalmente, arrolamos algumas observações sobre traços gerais de uma política econômica para o Estado.

1 — Estrutura da Economia

Vejamos como o Rio Grande do Sul distribuiu a sua força de trabalho e que forma gera a sua renda. Para tanto, basta atentar para a distribuição ocupacional pelos setores primário, secundário e terciário:

Distribuição Ocupacional⁽¹⁾ — 1957

SETORES ⁽²⁾	%
Primário	58
Secundário	14
Terciário	28
TOTAL	100

(1) Trata-se de uma estimativa, tomada com base nas modificações ocorridas entre 1940 e 1950. (2) Setor Primário: agricultura, pecuária, silvicultura, caça e pesca. Setor Secundário: mineração e indústria de transformação geral. Setor Terciário: comércio, governo, transportes, profissões liberais e quaisquer outras atividades de prestações de serviços.

Como vemos, praticamente 60% da mão-de-obra gaúcha se encontram localizados na lavoura, pecuária e indústria extrativa vegetal. É o setor que oferece a grande parcela de emprego da economia, constituindo-se, por isso, no seu ponto estratégico, na atual etapa de seu desenvolvimento.

Esta estrutura tem se modificado acentuadamente nos últimos anos. Em 1940 tinha a seguinte conformação:

Setor Primário	70%
Setor Secundário	10%
Setor Terciário	20%
	100%

Contrastando as duas estruturas, notamos como os setores secundário e terciário, os de mais alta produtividade, vêm assumindo posições mais destacadas, melhorando a produtividade geral da economia. Estas modificações revelam não só o dinamismo da economia gaúcha como o grau de relativa independência que goza frente a outras áreas brasileiras. Ou seja, à medida que vê sua renda aumentar, vai transformando sua oferta, captando os estímulos de uma demanda crescente e modificada. Necessariamente não tinha por que imprimir tais alterações, não fosse a precisa composição de seu setor primário.

Uma área que tem sua atividade básica alicerçada na pecuária pode assistir a um continuado aumento de renda, sem que se veja obrigada a modificar sua estrutura. Isto se deve ao fato de que na produção pastoril a incidência da mão-de-obra é muito pequena, donde decorre uma insignificante participação do salário na renda gerada. Consequentemente, deixa de existir mercado para o surgimento de outras atividades, prin-

dipalmente manufatureiras. Nessas condições, o consumo das classes empresarial e de proprietários da terra é suprido de fora da área, constituindo-se em demanda para outras regiões ou para o exterior.

O Rio Grande do Sul, contudo, tem na lavoura o principal componente de seu setor primário, o que lhe garante um amplo mercado para iniciativas de outra índole. Ao passo que aumenta o produto da lavoura, aumenta a solicitação de um enorme assalariado agrícola por bens oriundos de fora do setor, propiciando oportunidades para o desenvolvimento de outras atividades.

A composição do setor primário gaúcho tem sido o principal esteio da indústria estadual. Do lado da procura, oferecendo estímulos ao seu surgimento; do lado da oferta, estimulando-a com uma diversificada gama de matérias-primas, com infindáveis ensembles de transformação. Estas condições, aliadas à densidade demográfica e às relativas dificuldades de contato com outros centros de maior renda "per capita", criaram o ambiente necessário para que o setor secundário surgisse e progredisse como o fez.

Se a mão-de-obra da região encontra no setor primário o seu maior ofertante de emprego, não é de admirar que o mesmo seja o grande formador da renda. Se examinarmos a origem da renda territorial, vamos encontrar o seguinte quadro:

Formação de Renda — 1957

SETORES	%
Primário	41
Secundário	15
Terciário	44
TOTAL	100

FONTE: Revista Brasileira de Economia, FGV -- março de 1959.

Por outro ângulo, vemos aqui o mesmo papel de destaque do setor primário, gerando mais de 40% da renda estadual. O grande valor criado pelo setor terciário está intimamente ligado ao setor primário, não só pelo volume de bens finais que chega ao mercado ou se dirige em forma de matéria-prima às indústrias, como pela grande parcela da renda que nele tem origem, permitindo, em boa parte, o fluxo distributivo que se observa. Não é casual que as flutuações da economia rio-grandense têm origem no setor primário.

Se tomarmos os dados dos dois últimos censos, encontraremos que a força de trabalho do Rio Grande vem crescendo a uma taxa anual de 2,5%, ou seja, um crescimento igual ao da sua população. Devido à evolução nos setores secundário e terciário, mais rápida que a do setor primário, são aqueles setores os que de maneira crescente estão criando condições para absorver o volume adicional de força de trabalho. No referido período, a taxa de absorção de mão-de-obra registrou o seguinte:

Incorporação de Mão-de-Obra

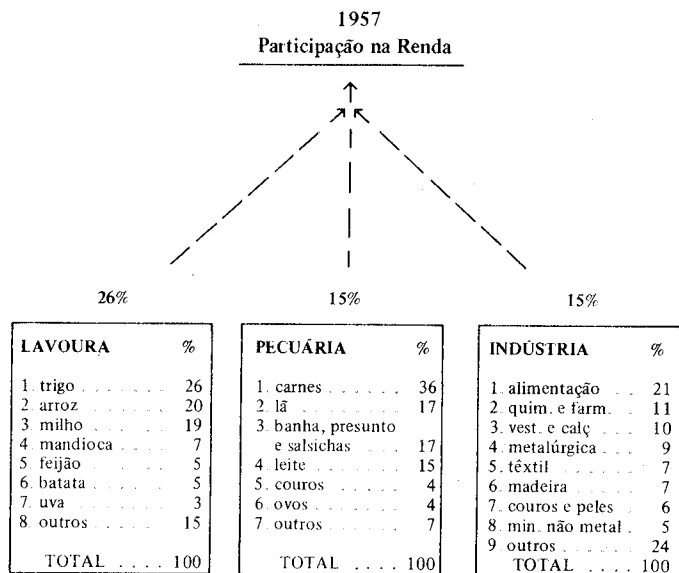
SETORES	TAXAS
Primário	1,5
Secundário	4,7
Terciário	5,0
TOTAL	2,5

Tomando-se essas taxas em perspectiva, notamos o papel importante que vem desempenhando o setor secundário na economia gaúcha. Seu crescimento vem criando grande oportunidade de emprego na economia. Em 1957, um homem empregado no setor secundário produzia um valor de Cr\$ 60.000,00, enquanto o empregado no setor primário ou no terciário produziu, respectivamente, Cr\$ 38.000,00 e Cr\$ 85.000,00. Quanto mais incrementarmos os setores de maior produção "per capita", mais estaremos elevando a renda territorial por homem ocupado.

Não tivesse o Rio Grande do Sul condições para modificar a estrutura de sua oferta, dificilmente lograria aumentar a produtividade de seu setor primário. Uma área somente se vê forçada a tornar a mão-de-obra mais produtiva, quando este fator, inicialmente abundante, passa a se tornar relativamente escasso. O seu preço, aumentando, obriga o empresário a aumentar-lhe o rendimento, para que a sua remuneração não perca posição na renda adicional gerada. Isto, entretanto, só ocorre quando a mão-de-obra tem uso alternativo em outros setores ou quando há possibilidade para uma considerável emigração. Esta última é sempre limitada, principalmente para uma área que conta com uma das mais altas rendas "per capita" do país.

Nesses termos, identificamos um dos primeiros traços da dinâmica estrutural rio-grandense: a composição de seu setor primário — predominância da lavoura — criou condições para o surgimento do setor secundário e o uso alternativo do fator trabalho obrigou o aumento da produtividade na atividade agropastoril. Claro está que não é qualquer lavoura que favorece essa transformação, mas justamente aquela que exige uma grande participação de mão-de-obra, como é o caso estadual.

Para compreendermos o verdadeiro papel de cada setor que compõe a estrutura do Rio Grande do Sul, somos forçados a decompô-los em seus componentes mais notáveis, a fim de ajuizarmos a grandeza de cada um na economia. Esta constatação é necessária para fixarmos os fatores reais em que assenta a economia gaúcha e ao mesmo tempo determinarmos de quanto o comportamento do produto territorial depende da evolução dos mesmos. Como estamos interessados numa visão global do problema, não temos por que baixar a análise ao nível de todos os bens produzidos no Estado, sendo indispensável, apenas, dirigir nossa atenção para aqueles que emergem do conjunto como mais importantes. Por outro lado, podemos deixar à margem o setor terciário, pois o mesmo reflete o fluxo de bens que tem lugar nos setores primário e secundário. Para facilitar o exame, dividimos o setor primário em lavoura e pecuária, já que a indústria extrativa vegetal carece de maior significado.



As três grandes atividades produtivas de bens — lavoura, pecuária e indústria — perfazem 56% da renda territorial e se apresentam estruturadas como se vê no quadro acima. O Rio Grande do Sul assenta a sua economia em relativamente poucos alicerces. Conta, ainda, com um pequeno número de produtos no seu setor primário e poucos ramos no seu setor secundário, responsáveis pela formação de grande parte de sua renda. Uma estrutura como esta oferece vantagens e desvantagens. A maior vantagem surge do ponto de vista da política econômica, pois uma área com tal estrutura é mais fácil de ser controlada e menos problemas oferece na mobilização do setor público. Quanto à principal desvantagem, surge a vulnerabilidade da economia, muito mais sujeita a desequilíbrios, como decorrência do comportamento flutuante de alguns de seus produtos básicos. Basta, por exemplo, o trigo e o arroz registrarem uma colheita desastrosa, para que mais de 10% da renda do Estado fiquem comprometidos, sem contar os efeitos indiretos em toda a economia.

Contudo, é preciso reconhecer que poucas são as regiões do país que oferecem um quadro diversificado como o da economia gaúcha, principalmente quando se pensa nas imensas oportunidades que tem para desenvolver a sua atual estrutura. Outrossim, outros produtos de não menos importância existem com um significativo valor e ótimas condições de desenvolvimento.

A lavoura apresenta uma situação verdadeiramente excepcional no que respeita ao futuro. Como já afirmamos, os seus sete principais produtos, que realizam 85% de sua renda, têm, ainda, no atual nível da oferta nacional, bastante margem para expansão, sem falar nos mercados estrangeiros, tão mal aproveitados nos dias que correm. Caberia lembrar o papel secundário, mas altamente significativo, de culturas tais como o fumo, a alfafa, a batata-doce, a cebola e o soja.

Muito embora tenha havido uma modificação na estrutura da lavoura, seus componentes permanecem os mesmos durante os últimos vinte anos. Em 1938, a lavoura rio-grandense dependia dos mesmos produtos de hoje, porém com papéis relativos um tanto distintos. O quadro abaixo comprova a assertiva:

Milho	28%
Arroz	18%
Trigo	8%
Mandioca	7%
Fumo	7%
Batata	6%
Feijão	6%
Uva	5%
Outros	15%
	100%

Mesmo considerando o crescimento desigual de algumas culturas, o fundamental é que a lavoura se desenvolveu sobre os mesmos alicerces, fazendo depender a sua renda de oito grandes culturas. Há vinte anos atrás, dois produtos realizavam 46% de seu produto e ainda hoje a mesma dependência existe com respeito ao arroz e trigo.

A pecuária, igualmente, gera a sua renda através de seis grandes produtos. O boi, a ovelha e o porco constituem a coluna mestra de sua vida econômica, recaindo sobre os mesmos a grande carga de formar a porção mais expressiva da renda do setor. Quando se examina a produção pecuária, deve-se tomar o particular cuidado de computar-lhe o valor representado pelas matérias-primas que envolvem a atividade industrial, que não aparecem diretamente no mercado. As carnes, principalmente a bovina, a lã, a banha, presuntos e salsichas (parte que respeita ao setor) e o leite produzem 85% do valor setorial, sendo, portanto, os grandes esteios da pecuária.

Como nos demais setores, a renda industrial padece de uma grande concentração. Oito ramos produzem 76% da renda, onde apenas quatro — alimentação, química e farmacêutica, vestuário e calçados e metalúrgica — somam 50%. Mesmo dentro de cada ramo, poucos produtos perfazem mais da metade da produção respectiva, conforme se vê abaixo.

Alimentação

Arroz descascado, farinha de trigo e banha 56%

Química e farmacêutica

Gasolina, adubos, solventes, óleos vegetais, "fuel-oil" e sabão . 57%

Vestuário e calçados

Calçados para senhoras e para homens, sandálias, sapatinhos e bambuchas 54%

Metalúrgica

Latas e latinhas de folha de flandres, fogões de lenha e carvão, talheres, pregos e tachas, facas e facões, ferro laminado e revólveres	50%
---	-----

Têxtil

Fios de lã cardada e penteada, tecidos de lã e artefatos de malha de lã	66%
---	-----

Madeira

Madeira beneficiada, esquadrias, terciados e compensados	74%
--	-----

Couros e peles

Couros bovinos curtidos, vaquetas, solas, couros suínos curtidos, couros verdes, salgados, secos e não especificados, crosta ou raspa	59%
---	-----

Minerais não-metálicos

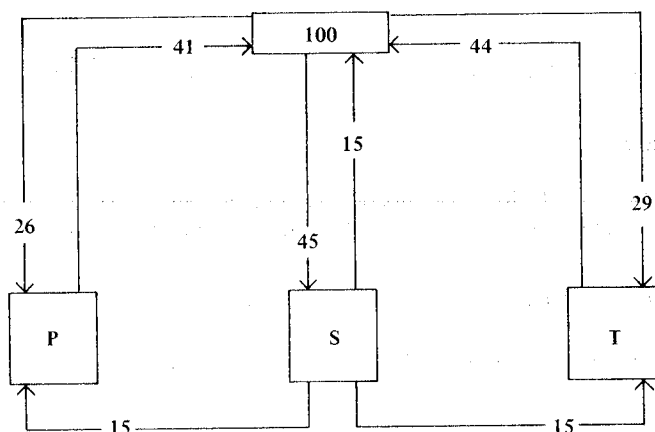
Cimento, tijolos e telhas de barro	53%
--	-----

A estrutura industrial do Rio Grande do Sul vem apresentando sensíveis modificações no decorrer dos últimos anos. Assistimos a uma maior participação das indústrias de transformação de minerais não metálicos, química e farmacêutica, vestuário e calçados, couros e peles, metalúrgica e mecânica, ao lado de uma menor contribuição relativa das indústrias de alimentação, madeira, bebidas e fumo.

Como nosso maior interesse é mostrar a estrutura atual da economia sul-rio-grandense — não cogitando propriamente de sua evolução — o quadro apresentado até aqui basta, para os propósitos em mira. Podemos agora, dar um novo passo no sentido de indagar como esses setores se entrosam na dinâmica da economia.

2 – Mecanismo do Desenvolvimento

Vamos considerar, inicialmente, a economia do Rio Grande do Sul como se não tivesse relações com outras áreas. Cabe uma observação com respeito aos dados alinhados. As cifras referentes à distribuição do gasto têm mais em sentido ilustrativo que propriamente revelador da realidade, ainda que não sejam totalmente arbitrárias. Para simplificar, consideramos que todo o gasto se realiza em bens de consumo. Abaixo temos uma idéia de como se forma a renda e como ela é utilizada, segundo os setores da economia.



Neste fluxograma encontramos como os setores primário, secundário e terciário se relacionam e se interdependem. Antes de mais nada cabe explicá-lo. Pelas linhas que partem dos setores verificamos o que cada um contribui para a formação da renda; pelas que se dirigem aos setores constatamos a magnitude e natureza da demanda incidente sobre os mesmos.

O setor secundário, ao receber 45% do gasto, promove uma filtração de 15% ao setor primário — representando as matérias-primas que transforma — e 15% ao setor terciário — em forma de serviços indispensáveis à sua atividade. Em outras palavras, 67% de seu faturamento representam insumos dos demais setores. O setor primário distribui sua produção parte diretamente ao mercado consumidor e parte ao setor secundário, que a transforma antes de dirigi-la ao consumo. Como o setor terciário ocorre exatamente o mesmo, já que nem tudo o que produz encaminha ao consumo. Tanto o setor primário como o terciário, insumem também quantidades de bens do setor secundário, não aparecendo as referidas relações devido a que as cifras se apresentam em forma líquida, ou seja, como soma algébrica de valores que se dirigem em sentido contrário.

A razão principal de o gasto tomar essa distribuição se deve ao próprio nível de renda da economia. À medida que a renda "per capita" vai se incrementando, o gasto vai se estruturando em forma diferente, de modo que a participação dos bens primários não manufaturados se faça cada

vez menor. Com o desenvolvimento vamos incorporando de maneira crescente no consumo os bens industriais e os serviços, simbolizando melhores condições de vida e mais conforto. Conforme vamos vencendo o nível de renda de subsistência, o coeficiente de elasticidade-renda da procura dos bens primários e, de maneira geral, os bens ligados às necessidades vitais tendem a diminuir, ao mesmo tempo que assistimos ao aumento dos coeficientes correspondentes aos demais gêneros e a toda a gama de serviços.

Assim, não é acidentalmente que a economia gaúcha tem a atual estrutura econômica. Seu nível de renda condiciona uma determinada estrutura de consumo, que por sua vez exige uma estrutura de oferta que lhe seja ajustável. Não se pode, pois, arbitrariamente, introduzir modificações numa determinada estrutura, sem que a mesma seja reclamada pelo nível da renda da área, sob pena de criar-se capacidade ociosa na economia. Só há um caminho para alterar a posição relativa de cada setor: o desenvolvimento, ou seja, o aumento da renda "per capita".

Formulemos uma hipótese. Digamos que o Rio Grande do Sul desejasse modificar substancialmente a sua estrutura de modo a usufruir de um maior setor secundário, segundo o modelo de áreas mais desenvolvidas. Na formação da renda territorial haveria a seguinte participação:

Modificações na Estrutura de Formação da Renda

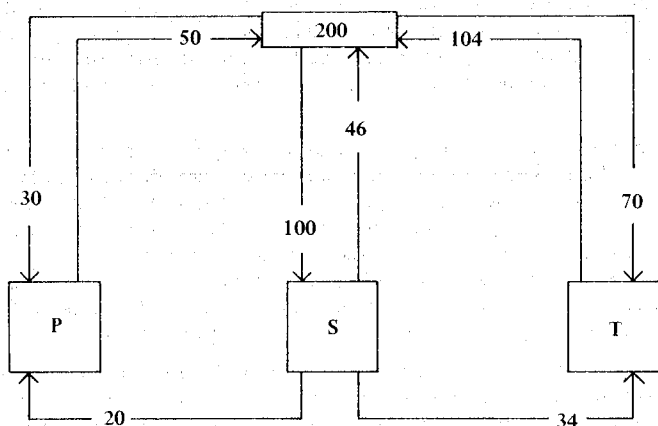
SETORES	ESTRUTURA ATUAL	ESTRUTURA DESEJADA
Primário	41	25
Secundário	15	23
Terciário	44	52
TOTAL	100%	100%

Somente lograria tal modificação quando atingisse um nível de renda capaz de permitir uma estrutura de consumo que a justificasse. Poderíamos pensar que ao dobrar a sua renda, passando de 100 a 200, o seu gasto se reestruturasse como segue:

Modificações na Estrutura do Gasto

SETORES	ESTRUTURA ATUAL	ESTRUTURA DESEJADA
Primário	26	15
Secundário	45	50
Terciário	29	35
TOTAL	100%	100%

Nesses termos, o nosso fluxograma tomaria a seguinte forma:



Para logarmos essa nova estrutura nos próximos dez anos, teríamos que crescer a uma taxa anual de 7,5 a fim de permitir que nossa renda do-brasse no mesmo período. Para tanto, seria necessário modificarmos tam-bém nossa estrutura ocupacional, pois não seria possível aumentar duas vezes o produto do setor secundário e uma vez e meia a do setor ter-ciário com a mesma disposição da mão-de-obra. Digamos que a população ativa no período crescesse de 24% e tomasse a seguinte distribuição:

Modificação na Estrutura Ocupacional

SETORES	ESTRUTURA ATUAL	ESTRUTURA RESULTANTE	
		Números Absolutos	%
Primário	58	34	27
Secundário	14	21	17
Terciário	28	69	56
TOTAL	100	124	100

Podemos estimar de quanto deveria aumentar a produtividade do homem de cada setor para atingir os níveis desejados. Aproveitando os dados aci-ma, vemos que, atualmente, a produtividade é de 0,7 no setor primário, 1,1 no setor secundário e de 1,0 no setor terciário. Para conseguir o produto adicional por setor com a força de trabalho projetada, as pro-

atividades sectoriais teriam que subir a 1,5, 2,2 e 1,5 respectivamente. Ou seja, faz-se necessário dobrar a produtividade do homem ocupado no setor primário e secundário e aumentar de 50% a do homem do setor terciário.

Aparentemente, parece fácil atingir esses propósitos, sem que os mesmos impliquem maiores esforços. É bem verdade que temos atuado desordenadamente, com inteira ausência de planos econômicos e sem uma política clara e persistente em torno de problemas fundamentais. Como desconhecemos nossa estrutura e as relações existentes entre as diversas variáveis de nossa economia, limitamo-nos a medidas parciais, seguidamente contraditórias, sem maiores efeitos a longo prazo. Contudo, o próprio comportamento da economia nos revela serem ambiciosos nossos objetivos, ainda que não impossíveis de serem atingidos. Passarmos de uma taxa de crescimento de 5,5 a uma de 7,5 não é fácil tarefa e dobrarmos, por exemplo, nossa produtividade agrícola em dez anos, quando nos últimos quinze anos não chegamos a aumentá-la em 50%, parece fugir às nossas possibilidades presentes.

O fluxograma apresentado tem a virtude de mostrar que nada se ganha em ver os problemas econômicos de modo parcial e isolado do contexto em que medram. A interdependência econômica é um fato que não pode ser ignorado e pagamos sempre um alto preço quando não se o toma em conta. Para que um setor se desenvolva, é indispensável que os demais reajam de uma ou outra forma. Quando comparamos as relações intersectoriais nos níveis de renda de 100 e 200, observamos exatamente isso. Muito embora o setor primário perca sua posição relativa, seu valor absoluto não deixa de aumentar, não só para alimentar uma população cada vez maior, como para abastecer uma indústria ávida por matérias-primas. Para que o setor secundário possa faturar 100, ao invés dos 45 de antes, é indispensável que o setor primário lhe ofereça 20 e o terciário 34, em forma de bens e serviços. Não adiantará aumentarmos a capacidade produtiva do setor secundário se, concomitantemente, não fizermos nada para que os demais setores possam subministrá-lo um maior fluxo de insumos. Nesse caso, teríamos, igualmente, uma capacidade ociosa sem qualquer proveito para a sociedade. Por outro lado, embora os bens primários ocupem apenas 15% do gasto, representam um volume físico superior àquele do nível de renda de 100, onde somaram 26%. É evidente, pois, que independentemente dos objetivos que se tenham em mira não se podem desprezar as relações intersectoriais da área. A maneira como se distribui o gasto e como a incidência num setor se filtra aos demais é um dado incontornável, que resulta do próprio grau de nosso desenvolvimento, plasmando-se, em última análise, na estrutura econômica da região.

Que ocorreria, por exemplo, se promovêssemos um ambicioso plano de expansão industrial no Estado, deixando de lado todas as demais conexões existentes na economia? Inicialmente, os fatores ociosos, de sobremodo mão-de-obra, seriam incorporados ao processo produtivo. Em seguida, a maior produtividade do setor, que permite melhores remunerações, promoveria um deslocamento de força de trabalho do setor menos produtivo - lavoura e pecuária. Este, ao perder recursos produtivos sem aumentar a produtividade daqueles que permaneceram, necessariamente iria diminuir sua oferta, ao mesmo tempo que crescia a demanda de alimentos e matérias-primas. Inevitavelmente o equilíbrio se restabeleceria num nível de preços maior, repercutindo de três diferentes formas no setor que pretendíamos expandir. Primeiro, aumentaria o custo de sua matéria-prima,

distorcendo seus cálculos de custo e rentabilidade; segundo, como a oferta da mesma matéria-prima não aumenta a capacidade instalada, não poderá ser totalmente aproveitada, fazendo com que o custo fixo do investimento pese muito mais no produto acabado, aumentando a distorção aludida; finalmente, o maior custo encontraria o mercado com um menor poder de compra, já que parte do mesmo estaria comprometido pelos maiores preços dos bens primários de consumo. De tudo resultaria um estrangulamento, motivado por um desajustamento estrutural, e a expansão planejada não seria mais que um quadro desolador de fábricas paradas e mão-de-obra desocupada. Por acaso não é isto que ocorre hoje com os frigoríficos do Estado, onde menos da metade de sua capacidade produtiva está em uso e não obstante são incapazes de impedir a saída do porco vivo para outros Estados?

Não é demais, portanto, esta visão global da economia, que temos ignorado persistentemente e, com muita frequência, denominada de "teórica". Como não temos visto a economia como de fato ela é, impulsionando certos ramos sem tocar nos outros, surpreendemo-nos quando os resultados se mostram insatisfatórios e muito aquém do esperado. Isto nos mostra que, se nossos planos forem bem formulados, muitos de nossos problemas serão resolvidos com os próprios recursos estaduais, desde que se ajustem a estrutura do gasto público e os recursos privados às reais necessidades de nossa economia.

Passaremos agora ao exame do setor exterior da economia gaúcha, procurando, por etapas, tornar o nosso modelo de análise mais realístico.

3 – Setor Exterior

O Rio Grande do Sul, como qualquer outra economia, não se basta a si próprio, antes mantém estreitas relações com outras áreas nacionais e estrangeiras. Tal comércio envolve duas grandes questões. A primeira se refere ao fato de que a estrutura de sua produção é distinta da estrutura de sua oferta, o que o obriga a socorrer-se do exterior para completá-la. Em outras palavras, nem tudo o que consome e investe o estado é proveniente de sua própria atividade produtiva, assim como nem toda a matéria-prima que transforma flui de sua produção. Isto nos dá a pauta de nossa vinculação com outras regiões e a medida em que nossa produção depende da oferta de outras áreas. A segunda e a mais importante diz respeito aos estímulos provenientes de fora, retratados nas nossas exportações. Uma economia que tem um coeficiente Exportação-Renda de 36%¹ está intimamente ligada aos mercados forâneos, que se constituem na grande fonte de seus impulsos. O comportamento desses mercados se reflete profundamente no nível de renda e emprego da economia e realça de importância por expressar, praticamente, os únicos impulsos autônomos do sistema.

Pelo coeficiente citado se vê que, ao contrário do que muitos pensam, a economia do Rio Grande do Sul não tem nada de autárquica, já que se apresenta com um grau de abertura bastante expressivo. Sua dependência de outras regiões é apreciável, o que lhe insinua um cuidado todo especial para essa realidade. Convém esclarecer, outrossim, que essa dependência é função, em grande parte, da própria constelação de recursos da área, e não depende de mera vontade ou política econômica. Desejar, assim, que uma região dependa o menos possível do exterior é pura posição emocional, que nada tem a ver com as condições naturais e objetivas a que deve subordinar-se.

O setor exterior da economia estadual se divide em dois compartimentos: mercados nacionais e mercados estrangeiros. Estes, hoje, ocupam um papel bastante secundário, pois as exportações para os mesmos não vão além de 8% do total. Depois de representarem 37% (1946) do setor exterior do Rio Grande do Sul, ficaram reduzidos a menos de 10%. Em 1957, exportamos 365.486 toneladas, quando em 1946 somaram 591.390.² O Estado encontra nos mercados nacionais consumo para 32% de sua produção, sendo que em 1947 não ia além de 21%. Cada vez mais dependemos do comportamento dos mercados internos e para eles devemos olhar com especial atenção se não quisermos ser surpreendidos por uma menor demanda sobre nossa economia. Outrossim, estes estímulos para nossa oferta podem crescer a ritmos distintos, obrigando nossos planos de expansão a se limitarem às possibilidades de absorção em perspectiva.

Para se ter uma idéia menos geral das vinculações da economia do Estado com os mercados nacionais, aparecem no quadro a seguir as relações entre produção e exportação das principais indústrias, tomando-se como base 82% das exportações para outras áreas do país:

¹ Jorge Alberto Bermejo – A Estrutura das Exportações do Rio Grande do Sul – Boletim Informativo do Instituto de Estudos e Pesquisas Econômicas – nº 4 a 9, de 1959.

² Jorge Alberto Bermejo – op. cit.

Exportações para mercados nacionais — porcentagem sobre a produção

1. Couros e peles	32%
2. Madeira	4
3. Fumo	57
4. Química e farmacêutica	14
5. Alimentação	41
6. Têxtil	7
7. Vestuário e calçados	40
8. Mat. elétrico e de comunicações ...	26
9. Mecânica	34
10. Constr. e montagem de mat. a transp.	59
11. Papel e papelão	12
12. Bebidas	35
13. Metalúrgica	32
14. Diversas	19

Do setor primário a dependência não é menor: basta atentar para alguns produtos como o Arroz — 60%; Feijão — 44%; Batata — 31%; Cebola — 42%. A pecuária encontra nos mercados nacionais um grande escoadouro, principalmente no que diz respeito às carnes, lã e couros. Sobreleva notar que grande parte da produção primária exportada se realiza através do setor secundário, eis que de uma outra maneira sofre a sua participação. Por isso mesmo é difícil determinar a verdadeira dependência da lavoura e pecuária dos mercados nacionais, pois parcela considerável de sua produção se canaliza ao setor secundário antes de ser exportada. Se tomarmos as exportações diretas, sem qualquer participação do setor secundário, o coeficiente é de 13%; se, porém, considerarmos sua produção dirigida ao setor secundário, o coeficiente sobe a 47%. Do total produzido pela indústria rio-grandense, 43% são exportadas para os mercados internos revelando, por si só, o quanto são significativos para a economia do Estado.

Não é possível pensarmos em desenvolver o Rio Grande sem ter presente a distribuição geográfica de seu consumidor, seu nível de renda e as condições de oferta de outros produtores, que por ele competem. Temos, não há dúvida, um enorme potencial a ser explorado, cuja maior limitação reside nas circunstâncias que presidem a situação atual de nossos mercados consumidores. Não temos idéia sequer da natureza desses mercados, pois não realizamos ainda uma cuidadosa análise dos mesmos, que nos capacite a um juízo seguro para uma política de fomento.

Não basta, por outro lado, vender, porque esta venda pode ocasionar um crescimento não proporcional entre o nosso produto e a nossa renda. Ou seja, podemos assistir a um desenvolvimento de nosso fluxo real de bens sem a correspondente compensação em nossa renda, tudo dependendo da relação de preços entre o que vendemos e o que compramos. Se os preços de nossas importações sobem 10% mais que os de nossas exportações, e temos um coeficiente de exportação de 30%, mesmo o nosso produto aumentando em 10%, a nossa renda crescerá tão-só de 7%. Esta é mais uma faceta de complexo problema produtivo, que pode frustrar, em parte, nossos planos de investimento e expansão.

Infelizmente, não podemos, ainda, no Brasil medir as relações de intercâmbio entre as diversas unidades federadas, pois as estatísticas do comércio por vias internas são incompletas e intercaladas. As do comércio de cabotagem, embora muito expressivas, são insuficientes para um cálculo de relações de troca, já que a sua composição e o que representam da economia de cada Estado não oferecem nenhuma margem de segurança. Portanto, ninguém pode, hoje, afirmar que este ou aquele Estado esteja perdendo no comércio com outros e o que se vê, normalmente, para estimativa desse cálculo — comparação entre produtos típicos tanto de exportação como de importação — não passa de um artifício impressionista, que pode não representar coisa alguma. Pode-se, contudo, apelar para certos índices que, se não suprem totalmente o cálculo das relações de troca, nos dão uma idéia mais aproximada da realidade. Referimo-nos aos índices de preços de categorias de bens que predominam em certas estruturas de importação ou exportação.

Da revista "Conjuntura Econômica", maio de 1960, e de dados colhidos neste Instituto, podemos alinhar o seguinte:

Índices de preços por atacado — 1948-59

ANOS	BRASIL				RIO GRANDE DO SUL
	Produtos Agrícolas Excl. Café	Produtos Industriais	Gêneros alimentícios		Preço aos Produtores Agrícolas
			Origem vegetal	Origem animal	
1948	100	100	100	100	100
1949	105	105	114	105	112
1950	106	109	134	119	108
1951	132	129	149	159	105
1952	155	139	173	211	166
1953	181	160	195	235	191
1954	214	211	269	286	236
1955	266	240	289	264	288
1956	318	298	345	400	354
1957	355	349	373	449	402
1958	396	408	388	506	465
1959	561	587	528	636	621

Até 1957, os preços agrícolas marcharam na frente dos preços industriais, perdendo sua posição de 1958 para cá. Com os gêneros alimentícios de origem vegetal ocorreu o mesmo porém os de origem animal mantiveram sua vantagem até os nossos dias. É provável, pois, que, naquelas estimativas de intercâmbio onde predomina uma ou outra categoria de bens, os termos de troca tenham uma evolução semelhante. No caso particular do Rio Grande do Sul, verificamos que os preços pagos ao agricultor não só subiram mais que os preços agrícolas do país, como registraram um incremento superior aos próprios preços industriais. Muito

embora seja temerária uma conclusão definitiva com esses índices, há maior segurança de trabalharmos com eles do que com produtos isolados ou típicos, a não ser em casos particulares onde a importação e exportação se concentrem acentuadamente nos mesmos. Nada indica, pois, que estejamos perdendo em nossas relações de troca com os mercados nacionais, ainda que tal situação possa não perdurar no futuro.

Como não dispomos de dados completos sobre o comércio inter-regional, não podemos aferir os déficits e superávits das diversas áreas. Isto seria de grande utilidade porque envolve questões da maior importância. A conveniência de tratarmos perfuntoriamente o assunto neste artigo decorre da versão que, popularmente, se dá às palavras déficit e desequilíbrio, sem nenhuma significação com o seu verdadeiro sentido econômico. Se trabalharmos com uma área sem relações com o exterior, podemos representar o seu produto com a conhecida equação keynesiana

$$P = C + I,$$

onde C = Consumo e I = Investimento. Ou seja, parte do produzido se consome e parte se investe, condicionando, de qualquer forma, a magnitude de ambos ao volume do produto da região. Quando, porém, "abrimos" a economia e a consideramos em suas vinculações com o exterior, a situação se apresenta como segue:

$$P = C + I + (X - M),$$

onde X = Exportações e M = Importações. Nem tudo o que produzimos permanece dentro da região, assim como nem tudo que consumimos e invertimos tem origem na própria área. Tanto X como M implicam transações com mercadorias, serviços e remunerações de fatores econômicos, não aparecendo aí outras transações que figuram no balanço de pagamento do país. Podemos imaginar três situações:

$$\begin{aligned} X &= M \text{ equilíbrio} \\ X &> M \text{ superávit} \\ X &< M \text{ déficit.} \end{aligned}$$

O verdadeiro sentido da diferença entre X e M não é outro senão o de um financiamento que uma área está outorgando (superávit) ou recebendo (déficit) de outra. O déficit, assim, ao contrário do sentido desfavorável corrente, representa uma grande vantagem, porque permite à região contar com uma disponibilidade de bens e serviços maior que aquela que desfrutaria noutra situação. Vejamos um exemplo:

$$\begin{aligned} P &= C + I + (X - M) \\ 100 &= 100 + 20 + (10 - 30). \end{aligned}$$

Passando X e M para o primeiro membro da equação, temos

$$\begin{aligned} P - X + M &= C + I \\ 100 - 10 + 30 &= 100 + 20, \end{aligned}$$

que vem a ser a disponibilidade interna de bens e serviços, convertida parte em consumo e parte em investimento. Não fosse o déficit do setor exterior, não poderíamos contar com um consumo e investimento maiores

que nosso próprio produto. É totalmente falsa, assim, a visão puramente financeira de que a boa política é vender mais do que comprar. O grande problema é saber aproveitar o déficit e ter presente a identificação dos mecanismos que permitem a permanência de uma situação deficitária, para que de um momento para outro a área não se veja estrangulada pelo não funcionamento dos mesmos.

Muitas vezes o importante do comércio inter-regional é o seu volume em comparação com o produto da área, pois é graças a ele que pode manter o grau atual de ocupação de seus fatores. Não tivesse o Rio Grande do Sul absorção de 32% de sua produção nos mercados nacionais e não contasse com a alternativa de colocá-los fora do país, nada lhe restaria senão reduzir a sua renda na mesma proporção. Mesmo que tivesse um superávit em suas transações, ser-lhe-ia de toda a conveniência mantê-lo, sob pena de ter que sacrificar seu nível de renda. Outrossim, se quisesse evitar o superávit e evitar, ao mesmo tempo, seu reflexo no grau de emprego, teria que forçar uma redistribuição interna de sua renda, na direção que lhe dariam os níveis de renda da área que estaria disposto a abandonar parcialmente. Ou seja, se o consumidor dos produtos rio-grandenses, para o qual deixaríamos de exportar, estivesse a um nível de renda inferior à média do Estado, teríamos que promover uma redistribuição às camadas sociais de igual nível de renda, o que não seria nada fácil, não só pelas implicações políticas como pela falta de instrumentos de política econômica que permitissem logrã-lo.

As importações, por outro lado, merecem uma atenção toda particular. Nosso desenvolvimento não está só condicionado às possibilidades dos mercados consumidores, mas também à elasticidade da oferta de bens de consumo, matérias-primas e equipamentos, que complementam nossa produção. Como não conhecemos a estrutura de nossas importações, não temos consciência dessa complementação e, conseqüentemente, não sabemos até onde nossos planos de desenvolvimento serão realizáveis e que repercussão, do ponto de vista da demanda, terão na economia regional. Oferecem, outrossim, uma preciosa informação para uma política de diversificação de nossa própria oferta, já que muitos dos produtos que aparecem em nossa pauta de importação poderiam ser elaborados com vantagem na região.

Com respeito à substituição de importações de mercados nacionais cabem algumas observações. Não se pode, em princípio, colocar tais substituições no mesmo nível das dos mercados estrangeiros. Estas contam com instrumentos alfandegários, impositivos e monetários que inexistem para as fronteiras de uma unidade federada e que as tornam quase inexecutíveis. Dentro de um país funciona o dispositivo da vantagem comparativa sem quaisquer artifícios que as desfigurem. As fontes de matérias-primas, a disponibilidade de mão-de-obra, as distâncias dos mercados consumidores e o conjunto de economias externas constituem fatores decisivos na localização de unidades produtivas e não é fácil contorná-los numa economia de iniciativa privada. O setor público estadual e federal pode atenuar consideravelmente as diferenças nas economias externas, mas isso, por si só, não anula as demais condições vantajosas de determinadas áreas.

Muitas indústrias, ao se estabelecerem, o fazem mais com vistas ao mercado regional e contam a seu favor com uma verdadeira barreira alfandegária, representada pelos altos fretes imperantes, num determinado momento. Ao melhorar os meios de comunicação, a proteção natural começa

a desaparecer e o impacto da concorrência de unidades melhor localizadas se faz sentir impiedosamente. Surge, então, o problema da relocação de empresas a que um país tão vasto e com tantas regiões mais ou menos isoladas, como o Brasil, está exposto. Outras vezes é a conquista de novas áreas — como agora com o centro-oeste brasileiro — que ocasiona incisivas consequências na estrutura de oferta tradicional de uma região, obrigando-o a buscar em novos produtos os estímulos necessários para substituir aqueles que desaparecem. Uma simples inovação tecnológica pode influenciar, decisivamente, as perspectivas de uma região, tanto anulando alguns estímulos como criando novas oportunidades.

Antes de tudo é imprescindível compreender o papel do setor exterior na economia e aprofundar o máximo possível a análise do mesmo para o estabelecimento de uma política econômica. No caso do Rio Grande do Sul, há duas fontes que exigem preocupações diferentes. Os mercados nacionais — seus grandes consumidores —, sob o impacto da integração do país e do seu desenvolvimento, sofrem rápidas transformações, requerendo um demorado exame de suas tendências para o necessário reajustamento da nossa oferta. Os mercados estrangeiros — de escasso significado para a economia como um todo — oferecem apreciáveis oportunidades de aproveitamento, sem que até agora tenham se tornado reais para o Estado. Se não contamos com o bafejo de novos estímulos do setor exterior, muito pouco podemos aspirar no futuro, pois qualquer plano de expansão de nossa oferta esbarrar-se-á, incontornavelmente, num consumidor cada vez mais disputado e muito pouco sensível a reclamos de natureza não econômica.

4 — Investimentos

Não se pode imaginar um desenvolvimento econômico que não vá acompanhado de um aumento de capacidade produtiva. Sem dotarmos uma área de possibilidade de produzir um fluxo crescente de bens e serviços, não podemos esperar progresso e melhores condições de vida. A acumulação de capital nada mais é que as poupanças de uma área convertida em novas instalações, equipamentos, construções, estrada, fontes geradoras de energia, escolas, laboratórios e tudo o mais que aumenta a produtividade do trabalho. Não basta que uma região tenha continuamente maiores estímulos, se não os aproveita para explorar seu aparelho produtor, de modo a conquistar níveis superiores de renda e emprego a criar condições autopropulsoras de seu crescimento.

Da renda gerada numa área, uma parte, como já se disse, se consome e o restante se constitui em poupança. Essa poupança ou se converte em investimento dentro da área ou busca colocação em outras regiões. Já se vê, pois, que as condições que geram um excedente não são as mesmas que o transformam em nova capacidade produtiva. A poupança é função precípua do nível de renda, de sua distribuição e de fatores culturais. O investimento, por seu turno, depende do conhecimento tecnológico e de oportunidades dos mercados e de toda a gama de fatores que forma as economias externas de decisiva importância na rentabilidade. Esta é a razão fundamental por que uma região, não obstante contar com uma apreciável poupança, pode registrar um baixo coeficiente de inversão.

Outro fator que amiúde se deixa de lado é a composição do investimento. Duas áreas com igual volume de inversão podem acusar ritmos de crescimento diferentes, dependendo da estrutura que tomar um e outro em cada área. Há setores onde uma unidade de capital produz mais que em outros ou onde o coeficiente produto-capital é maior. Portanto, uma concentração de investimentos em tais atividades necessariamente deve proporcionar uma renda adicional maior da que se fosse realizada em campos de coeficiente produto-capital menor.

O Rio Grande do Sul, como de resto as outras unidades federadas, não dispõe de um cálculo seguro do volume e estrutura de suas inversões. Num trabalho patrocinado pela Campanha Nacional de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) — Estudos do Desenvolvimento Regional, Rio Grande do Sul, 1958 — encontramos uma estimativa a respeito. Em primeiro lugar, é bastante alta a taxa bruta de investimento, pairando acima de 20% da renda líquida. O investimento líquido, tanto do setor privado como público, não é menor que 15%, conforme se vê:

1949 — 16,4

1950 — 14,9

1951 — 19,2

1952 — 22,3

1953 — 17,2

1954 — 16,3

Conta, pois, o Estado com um elevado grau de capitalização, o que é um sintoma altamente positivo de sua economia. No referido período, os

investimentos públicos estaduais variaram entre 5 a 9% do total, revelando uma insignificante contribuição na formação de capital da área. Em que pese o coeficiente elevado de inversão, a estrutura que a mesma vem tomando é condenável por todos os foros. Aproveitando os dados do citado trabalho, temos que o investimento do setor privado apresentou a seguinte composição em termos percentuais:

	1947	1949	1950	1951	1952	1953
Equipamentos	20	29	24	33	30	19
Variação de estoques	22	15	15	20	12	3
Construções	58	56	61	47	58	78
	100	100	100	100	100	100

Sobressai logo a altíssima porcentagem do investimento imobiliário e a baixa inversão em novas máquinas e implementos. Se tomarmos os dois últimos itens — variação de estoques e construções — verificamos que mais de 70% dos investimentos realizados não só são de baixíssima produtividade como são de escasso significado no que tange a oportunidades de emprego. Por um lado, a inversão agrega muito pouco à renda regional, comprometendo seu ritmo de desenvolvimento; por outro, não oferece, como podia, novas condições de emprego de sua mão-de-obra, de sentido tão dinâmico na sociedade.

A elevada porcentagem de inversão imobiliária no Estado é confirmada pelos índices de edificações, publicados por "Conjuntura Econômica" (maio de 1960). O quadro abaixo dá uma idéia do fenômeno:

Índices de Edificações — 1948 = 100

ANOS	GUANABARA E SÃO PAULO (CAPITAL)	SÃO PAULO (CAPITAL)	BELO HORIZONTE	PORTO ALEGRE
1949	88	84	85	112
1950	95	80	72	134
1951	138	110	88	148
1952	162	127	84	237
1953	171	146	108	269
1954	139	116	148	257
1955	116	119	164	250
1956	151	116	118	294
1957	203	87	100	268
1958	145	108	133	259
1959	-	82	108	241

É considerável o ritmo com que evolui a construção na capital do Estado em comparação com os principais centros urbanos do país, revelando o enorme desvio de nossas poupanças para um setor de produtividade muito

baixa. Este mesmo índice deve ser válido para o Estado, não só porque durante um bom período de observação (1947-1953) a porcentagem da construção na capital se manteve constante com respeito ao total, como, também, porque a indústria de construção experimentou considerável progresso tanto em Porto Alegre como em outros municípios da região.

A primeira pergunta que surge quando se examina o problema é por que o gaúcho tem procedido dessa forma e não tem procurado uma melhor utilização de seus recursos, inclusive em termos de rendimento, na qualidade de investidor. É óbvio que não podemos buscar explicação em causas que também são válidas para outras unidades federativas, já que se trata de um fato cuja intensidade é particular. Desde já o grau de urbanização e o processo inflacionário, que são os maiores responsáveis pelo fenômeno imobiliário, devem ser postos de lado, uma vez que não atuam de modo singular no Rio Grande do Sul, conforme atestam os índices disponíveis. Talvez, seis sejam as razões de tal procedimento: desconhecimento de oportunidades, falta de experiência, economias externas desvantajosas, forma institucional das empresas, inacessibilidade à terra e relativa proteção dada pelas dificuldades de transporte.

Ninguém busca colocação de suas poupanças em edificações, tanguado pela rentabilidade do negócio. Não nos referimos, é lógico, ao incorporador, mas àquele que, em última análise, fica com o investimento como fonte de renda. A rentabilidade varia de 12 a 15% e é difícil encontrar setor onde a mesma seja tão baixa. Por essa taxa, aliás, qualquer industrialista toma capitais de terceiros, o que demonstra a margem de remuneração do capital empregado em outras atividades. Contudo, é forçoso reconhecer que as oportunidades de investimentos não são visíveis e por isso mesmo ficam inaproveitadas. É preciso compreender que, numa região onde 41% de sua renda são geradas no setor primário, as poupanças disponíveis estão intimamente vinculadas a uma forma de experiência produtiva que desconhece as inovações tecnológicas, a competição, a organização empresarial moderna e tudo o mais que significa a aplicação dinâmica da técnica em procura de métodos e campos mais rentáveis. As melhorias mais sensíveis que se notam no agro-regional são introduzidas por homens com experiência urbana e com certa formação técnica, o que significa pretender muito esperar que os empresários agrícolas, com sua cultura ligada às formas tradicionais de sua vida, se lancem em novos campos de produção muito mais complexos e mais exigentes no que respeita à intervenção humana.

Qualquer tentativa, porém, que se levar a termo para introduzir novos elementos diversificadores de nossa oferta esbarrará com as deficiências de nossas economias externas, que estrangulam qualquer iniciativa. Projetamos timidamente nosso plano de energia, nosso sistema de transporte é incompleto, obsoleto e não aproveita nossa rede fluvial interna, grande parte de nossas unidades produtivas ou são de natureza artesanal ou trabalham com uma produtividade muito baixa, constituindo-se numa base frágil para uma produção de porte moderno e altamente lucrativo. Outrossim, nossos institutos universitários, centros de pesquisas técnicas e organismos públicos ou não se voltaram para a nossa realidade, tentando interpretá-la e abrindo novos caminhos, ou estiveram até agora realizando preciosos trabalhos, mas sem qualquer sentido operativo. Não é de estranhar, pois, que outras áreas ofereçam condições mais propícias ao investimento.

Além dos obstáculos já enumerados, há o problema da forma institucional das empresas rio-grandenses. As melhores e mais lucrativas são de natureza familiar, independentemente de sua forma jurídica, dificultando extraordinariamente sua expansão e fechando qualquer possibilidade de incorporação de poupanças de pessoas fora do grupo. Por um lado, não evoluem, continuando com linhas tradicionais e métodos rotineiros, e por outro não chegam a formar um mercado de capitais, oferecendo oportunidades de emprego aos recursos disponíveis.

As verdadeiras sociedades anônimas são poucas e não constituíram ainda um significativo mercado, capaz de absorver as pequenas poupanças de grande número de pessoas.

Este, talvez, seja o maior empecilho a vencer, cabendo à classe empresarial gaúcha o grande encargo de aceitar o desafio e mostrar que seu espírito de liderança é fecundo e progressista.

A propriedade da terra é outro elemento grandemente responsável pelo mau aproveitamento de nossas poupanças. Numa economia primária como a nossa, é a terra o fator estratégico por excelência, pois sobre si recai a base fundamental da economia. Mesmo sendo um fator abundante, a propriedade o torna escasso, elevando seus preços a limites proibitivos. Basta atentar que 1% dos proprietários detêm 40% de área ocupada, para se ter uma idéia da concentração exagerada no Rio Grande do Sul (Vide: José Bonetti Pinto, "A propriedade rural no Rio Grande do Sul em 1940 e 1950", Boletim Informativo deste Instituto, abril a setembro de 1959). Esta concentração explica — aqui como alhures — a maneira morosa de reagir da agricultura, pois os preços crescentes de seus produtos encontram uma oferta bastante inelástica, principalmente pela escassez artificial da terra. Como grande parte da renda se concentra em poucas mãos, poucos são, também, os que têm capacidade de adquiri-la, agravando cada vez mais o problema. Isto quanto à posse, vejamos suas implicações no que se refere ao uso da terra. As culturas básicas da região se fazem em terras arrendadas. Tão expressiva é a sua rentabilidade, que permite a escorchante participação de 30 a 50% dos proprietários na produção e mesmo assim encontramos um número crescente de empresários agrícolas interessados no negócio. Acontece que, dado o regime de propriedade, as poupanças que se formam não são aí reinvestidas, já que ninguém irá melhorar as condições do solo sem ter a segurança de aproveitamento da melhoria. O proprietário, por sua vez, também nada faz nesse sentido, porque encontra mercado para o seu fator, independentemente das condições em que se encontrar. As poupanças geradas na lavoura de arrendamento não são incorporadas ao processo produtivo por um lado e por outro não são aproveitadas em outras atividades pelas razões antes expostas.

Três grandes conseqüências têm origem desse sistema. Em primeiro lugar, cada vez se torna menos atraente o empresarismo agrícola e quando se efetiva é de forma predatória, visando a uma rentabilidade imediata. Tem-se mantido graças ao paternalismo estatal — financiamentos, preços mínimos, concessões fiscais, ajuda técnica, etc. — traduzido, em última análise, um altíssimo custo social. Em segundo, tornam-se difíceis a inovação de métodos e a modernização de uma agricultura onde os agentes principais são instáveis e inseguros quanto ao seu futuro econômico. Cria-se, então, um círculo vicioso: a atividade agrícola é cada vez menos atraente, o interesse social exige cada vez mais da agricultura e,

por isso, é necessário maior proteção e maiores encargos, pois nem as rendas nela geradas a ela retornam, para melhorar suas condições produtivas. Finalmente, o setor primário do Rio Grande do Sul, ainda que ofereça excepcionais oportunidades de investimento, torna-se pouco acolhedor pelo problema institucional da propriedade, expulsando preciosos recursos, que irão alimentar outras regiões.

As dificuldades de transporte, que tanto impedem o surgimento de novas unidades produtivas, têm servido, porém, de proteção às já existentes. Indústrias antiquadas e sem qualquer traço de transformação têm-se mantido graças ao privilégio que o momento histórico lhes propiciou e por isso puderam transferir massa respeitável de seus recursos para campos como o imobiliário. São essas, em suma, as razões que encontramos para justificar a estrutura do investimento privado no Rio Grande do Sul, que não atende nem às peculiaridades do sistema capitalista em que vivemos, nem às necessidades de uma sociedade ávida de desenvolvimento e de novas oportunidades de emprego.

Ao identificar elementos objetivos que estão condicionando a conduta atual do investidor gaúcho, estamos dando um primeiro passo para modificá-la. É muito mais fácil atuar sobre coisas concretas do que colocar a solução no terreno emocional dos chamamentos cívicos, como se o episódio que estamos vivendo encontrasse desfecho com "boa-vontade", "compreensão", "entendimento", etc. Quando se coloca o problema nestes termos, não temos muita dificuldade em constatar unanimidade de opiniões, porém nada se ganha com isso, porque essa identidade revela uma certa concordância no "status quo" e uma pequena predisposição para uma ação conseqüente e frutuosa. Todos estamos de acordo quando não se trata de ferir interesses criados, o que desde logo é muito difícil numa sociedade dinâmica e de mudança rápida em sua estrutura.

5 — Setor Público

Os reclamos da sociedade moderna e a problemática de cada região obrigam o setor público a estruturar seus esquemas de ação em bases novas e muito mais racionais. Não se concebe mais, por exemplo, a dissociação do problema fiscal do problema econômico, como ainda fazemos, e muito menos a fixação do gasto público com critérios subjetivos, sem qualquer aferição de seus efeitos no conjunto da sociedade. Basta atentar que dos investimentos estaduais no ano de 1959 apenas 10% foram no sistema de eletrificação — nossa principal fonte de estrangulamento — para se aquilatar quão distanciados estamos de nossa realidade.

Como não compreendemos o processo geral do desenvolvimento e muito menos o nosso em particular, continuamos a conduzir setor público como meros administradores, tangidos por esquemas idealistas e acionados pelos acontecimentos emergentes. Os nossos orçamentos não são mais que os alimentadores da estrutura administrativa existente, independentemente das funções que esteja cumprindo e dos efeitos sobre a economia. Antes de ser um instrumento de política econômica, é um ato que "orça a receita e fixa a despesa" ao sabor das pressões e dos arranjos políticos, sem outro cuidado que o de figurar a "impressão digital" de cada um que o examinou e discutiu.

Em primeiro lugar, devemos ver a carga impositiva num duplo sentido: como financiadora do setor público e como instrumento de política econômica. Acabemos, de início, com o preconceito de que a carga impositiva não pode passar de certos limites, quando a tendência em qualquer área que se desenvolve é justamente vê-la aumentada. Vejamos o exemplo dos Estados Unidos:

Carga Fiscal / Renda Nacional		
1913	—	8,4
1920	—	12,0
1928	—	25,6
1946	—	29,4

FONTE: J. Fourastié — "Produtividad, la Esperanza del Siglo XX.

A receita oriunda de impostos e taxas é, em princípio, função da taxa impositiva e da base impositiva. A taxa não é nada mais que uma percentagem arrecadada pelo Estado sobre um determinado valor. A base impositiva vem a ser o conjunto de valores sobre o qual a taxa incide. Este conjunto pode ser sintetizado pelo fluxo real de bens e serviços produzido durante um período, ou seja, o equivalente ao produto territorial. Pode, assim, a receita aumentar tanto pela alteração na taxa como pelo incremento do produto. O incremento do produto se confunde com

o próprio desenvolvimento e aqui vislumbramos o grande papel do imposto como elemento motor da economia, pois atua como efeito e causa ao mesmo tempo.

Contudo, quando examinamos a base impositiva sobre a qual repercute o principal imposto estadual — o Vendas e Consignações — notamos que a mesma não se confunde com o produto territorial, mas tão-só com o fluxo de bens, conforme preceitua o dispositivo constitucional.

Ora, à medida que uma área vai se desenvolvendo, o setor terciário — ou seja, a produção de serviços — tende a aumentar e sobre ela não recai o ônus tributário básico do Estado. Como o setor público cada vez mais é solicitado, principalmente na fase de deitar o capital social básico, devendo experimentar um crescimento de seus gastos pelo menos na mesma proporção do desenvolvimento regional, ver-se-á a braços para satisfazer seus encargos com os recursos normais. Em outras palavras, não basta medir a flexibilidade do sistema tributário,³ antes é preciso comparar a propensão marginal a arrecadar com a propensão marginal a gastar, para se ter idéia do hiato que tende a se agravar com o tempo.

Ainda sobre a receita estadual, há outra observação a fazer. O imposto territorial, de insignificante sentido fiscal, não tem sido aproveitado como instrumento de política econômica. Poderíamos pensar em utilizá-lo para forçar a utilização do fator terra de maneira muito mais racional, não só dando prioridades para certas culturas, como estabelecendo uma produtividade mínima no seu uso. Ou, simplesmente, impor uma verdadeira carga confiscatória sobre a terra não aproveitada ou arrendada de forma anti-social, a fim de facilitar o desenvolvimento da região.

Não há dúvida de que o elenco tributário do Estado não oferece muita margem para manipulação num sentido de política econômica, mas, por isso mesmo, deve ser aproveitado o máximo possível e com vistas, principalmente, às peculiaridades econômicas da área. Estamos seriamente empenhados em reduzir a carga fiscal sobre certos produtos, no propósito de dar-lhes melhores condições competitivas. Uma iniciativa dessa natureza pode trazer grandes benefícios à economia, sem, inclusive, maiores repercussões no Tesouro do Estado. Se a maior taxa impositiva encontrar uma maior base impositiva, estaremos promovendo um incremento no produto, maior oportunidade de emprego e maior arrecadação. Este esquema, contudo, só pode funcionar quando a carga fiscal for o único elemento limitativo e a oferta tiver condições de reagir frente ao estímulo oferecido.

Na estrutura da despesa pública vamos encontrar parte com caráter inflexível e parte variável, de acordo com decisões políticas. A primeira

³ O coeficiente é dado pela fórmula:

D	R
R	
D	Y
Y	

onde D R = receita adicional derivada do incremento da renda;

R = receita total;

D Y = aumento da renda territorial; e

Y = renda territorial.

diz respeito aos gastos correntes de manutenção e às novas funções que hodiernamente se agregam à esfera estatal. A segunda corresponde aos gastos de transferência e planos de investimento. Fundamentalmente nessa recai a grande responsabilidade do exercício de uma política econômica e sobre a qual as decisões devem tomar o máximo cuidado.

Quando se têm presentes as variáveis estratégicas do processo de desenvolvimento e os pontos de estrangulamento da economia, contamos com um marco mais ou menos restrito, onde as prioridades aparecem mais claras e os usos alternativos dos recursos mais reduzidos. O balanço inicial das necessidades mais prementes nos indicará o vulto de recursos a ser mobilizado e nos dirá até onde são factíveis nossos planos. O déficit orçamentário em si não é bom nem é mau, dependendo de como o setor público o está utilizando. Se a sua ocorrência decorre de um esforço racional e sistemático para neutralizar pontos negativos da economia, cujos efeitos são controláveis, é compreensível a sua utilidade. Pode-se mesmo dirigi-lo, sem esquecer os aspectos financeiros no Tesouro, que num determinado momento podem deitar abaixo todo o trabalho.

Grande parte dos problemas sociais, como educação, saúde, habitação, etc., guarda uma íntima relação com o grau de desenvolvimento da área, e é resolvida na proporção que a economia ganha níveis superiores, produzindo uma quantidade maior de bens e serviços e oferecendo oportunidades de emprego para um número crescente de mão-de-obra. A título de ilustração, vejamos como se apresentam as condições hospitalares e educacionais, segundo a renda "per capita" de alguns países tomados para exemplo:

RENDA "PER CAPITA"	MENOS DE 200 DÓ- LARES	200 A 400 DÓLARES	400 A 600 DÓLARES	MAIS DE 600 DÓ- LARES
Condições hospitalares				
Habitante por leito hos- pitalar	321	202	104	79
Habitante por médico ...	3.150	1.800	1.140	860
Condições educacionais				
Crianças de 5 a 14 anos por professor primário	101	96	31	37

FONTE: Héctor Soza — "Patrones para la Programación de Servicio Sociales" — Trabalho preparado no Curso de Capacitação em Problemas de Desenvolvimento Econômico — CEPAL, ONU, Santiago, 1955.

Por menos representativos que sejam os dados analisados, é óbvio que simbolizam fatos que não ocorrem acidentalmente. As piores condições assistenciais que registram os países menos desenvolvidos não são obra dos maus políticos ou de um menor apreço pelo homem, mas resultam, inevitavelmente, da disponibilidade de recursos insuficiente para um me-

lhor atendimento da questão. E o problema não se resolve apenas com dinheiro, como pensam muitos, mas com efetiva produção de bens, que permite montar os aparelhos de assistência requeridos. Isso não justifica em nada a má utilização dos organismos existentes e a malversação dos fundos destinados a ampliar os serviços sociais na atualidade.

A educação nos países subdesenvolvidos tem merecido especial atenção. Uns a põem como elemento estratégico prioritário do desenvolvimento e advogam o maior investimento nesse setor, como o mais produtivo entre todos. Não se discute a necessidade de combater o analfabetismo e criar uma oferta ampliada de mão-de-obra qualificada, mas tudo isso tem que ser equacionado dentro de uma visão geral e objetiva. Não se trata de mera extensão do que existe, como estamos fazendo, porém de dar ao ensino um caráter operativo e prático. Hoje nos enfrentamos com um irônico paradoxo: temos especialistas quantitativa e qualitativamente demais, ao lado de uma tremenda carência em número e qualidade de técnicos para o desenvolvimento. Paralelamente ao exército de proletários universitários — com um arsenal de respostas para coisas que ninguém pergunta — faltam-nos economistas, administradores, engenheiros de produção e técnicos de nível médio, para enfrentar as tarefas complexas do mundo que se abre. E, no entanto, continuamos batendo nas mesmas formas de ensino e produzindo homens que os mercados são incapazes de absorver.

Mais grave que isso é a subocupação de nossa capacidade produtiva em matéria de ensino. Nossas instalações educacionais são aproveitadas poucas horas por dia e no máximo nove meses por ano. Temos escolas universitárias onde o coeficiente alunos-professor é baixíssimo, podendo rivalizar com os mais baixos do mundo e, contudo, estamos muito preocupados em criar novos estabelecimentos congêneres, localizando-os dentro do mesmo Estado e a poucos quilômetros daqueles. Os argumentos são os mais diversos, mas no fundo tudo não passa de incompreensão e ignorância, com um altíssimo custo social.

No terreno dos serviços sociais e, particularmente, da educação, ao setor público se impõem grandes objetivos. O primeiro, é aproveitar plena e racionalmente o aparelho montado, sem preocupações de turnos e férias, e reduzindo, inclusive, o período de formação em seus diversos escalões. O segundo, é programar a expansão de seus gastos dentro de critérios realistas, tendo presente acima de tudo o preço dos usos alternativos dos recursos disponíveis. Quando deixarmos de ver o problema em termos emocionais, o Rio Grande do Sul, por exemplo, não terá mais essa proliferação caprichosa de escolas de economia, direito, agronomia, filosofia, etc., com vistas a formar aspirantes à burocracia e frustrados sociais.

Temos todo o direito de aspirar a um padrão de serviços sociais como os melhores do mundo, e até de varrer o analfabetismo do solo do Rio Grande do Sul, mas não podemos alimentar a ilusão de, concomitantemente, ver resolvidos todos os demais problemas que nos sufocam economicamente e nos impedem um ritmo de desenvolvimento mais rápido e, portanto, melhores padrões de bem-estar. Quando olhamos os pontos de estrangulamento de nossa economia, a tremenda capacidade ociosa de nossa indústria, o desemprego aberto e disfarçado de nossa mão-de-obra, o nível alimentar de nosso povo, a subestimação dos nossos centros de pesquisas e o riquíssimo potencial econômico desaproveitado, chegamos à conclusão de que não amadurecemos para resolver nossos próprios problemas e os en-

caramos com olhos de estrangeiros, não identificados ainda com as categorias que têm na frente.

Mesmo que se veja claro os principais objetivos a atingir, resta saber como fazê-lo. Neste "como" se incluem a forma jurídica do empreendimento, a função de produção, a tecnologia a ser adotada, a forma do financiamento, a dimensão, a escolha de alternativas, tudo o mais que esclareça e justifique a forma pela qual o setor público vai atacar os problemas. Mas não é só; cumpre indagar em que época serão iniciados os trabalhos de realização para conjugá-la com as disponibilidades de bens, serviços, fatores produtivos e recursos financeiros, numa tentativa de não só tornar exequíveis os projetos em pauta, sem o sacrifício de outras atividades, como evitar um impacto no nível de preços com consequências às vezes funestas. Finalmente, surge a questão da localização dos investimentos a exigir rigorosos estudos, considerando tanto a situação atual como e principalmente as tendências da economia. Sem uma visão a prazo médio, dificilmente podemos tomar decisões acertadas, dentro do menor custo social, evitando as dificuldades que surgem a qualquer área no processo de seu desenvolvimento.

Na demanda global de uma região, os gastos públicos desempenham um grande papel. Como o volume e a estrutura dessa demanda comandam os investimentos, é natural que a execução orçamentária esteja influenciando na acumulação de capital, dando-lhe uma certa direção e magnitude. A natureza do investimento é de decisiva importância no próprio ritmo do desenvolvimento, dependendo das condições objetivas de cada caso. Uma estrutura de gastos muito eficiente numa região pode não o ser noutra, o que só um exame particular num determinado momento pode esclarecer. Sabemos que grande parte de nosso investimento se concretiza em imóveis e no entanto não existe uma única rubrica orçamentária nem um órgão especializado tratando da elaboração de projetos para pôr à mostra oportunidades de inversões em outros campos. Se incrementarmos nossa pesquisa genética, poderemos resolver o problema do trigo, com uma repercussão de 10% na renda do Estado e, não obstante, no nosso plano de obras os gastos com tal atividade não passam de 1,4% do total. Duvidamos que haja investimento mais produtivo no Rio Grande do Sul atualmente. Se impulsionarmos maciçamente nossa suinocultura, vamos criar uma respeitável renda no setor primário e oferecer condições para que toda a indústria de alimentação aumente seu volume de produção, propiciando maiores oportunidades de emprego. Onde se vê no elenco orçamentário um esforço sério e significativo nesse sentido?

A própria estrutura orçamentária não se presta como instrumento de política econômica. É impossível a distinção entre consumo, investimento e transferências financeiras ou de capital, e muito menos a natureza de cada um desses itens. Como o orçamento não se apresenta de forma a identificar o gasto em função da economia, torna-se inútil para uma análise onde se determine a sua influência em cada ramo da economia e, consequentemente, o seu papel no desenvolvimento regional. Antes de mais nada é imprescindível que os objetivos governamentais se mostrem claros, ordenados e justificados amplamente, a fim de se lograr a máxima comunicação entre o Executivo, Legislativo e a coletividade, e uma verdadeira consciência sobre as funções exercidas pelo setor público. Por outro lado, sem um balanço mínimo das condições e tendências da economia, não pode o Governo orientar o mecanismo fiscal, de modo a ajustá-lo às necessidades estruturais e conjunturais da região.

Após caracterizar os principais problemas do desenvolvimento regional, cumpre ao setor público mobilizar seus recursos e sua estrutura administrativa, colimando a sua solução. Seus programas, portanto, devem referir-se a prazos curto, médio e longo, e submeter-se a uma contínua revisão em face dos objetivos alcançados e das situações emergentes. É notória a introdução de novos métodos de trabalho, no setor público do Estado, mas é preciso uma compreensão mais ampla e profunda do seu papel no processo de desenvolvimento regional. Num país tão heterogêneo e vasto como o Brasil, as soluções devem partir necessariamente da periferia, recaindo nas unidades federadas a responsabilidade de interpretar e formular seus problemas, dentro do contexto nacional. O setor público, hoje, nas áreas subdesenvolvidas substituiu, em grande parte, a função do empresário, exercida no passado nos países altamente industrializados. A capacitação para tal mister, contudo, não pode ficar entregue à acumulação de experiência dos anos, antes deve resultar de uma tomada consciente dos novos encargos e do domínio do considerável conhecimento técnico, aplicável ao processo do desenvolvimento.

6 — Desenvolvimento Regional

O Rio Grande do Sul tem evidenciado um desenvolvimento vigoroso e constante, acompanhando o próprio desenvolvimento nacional. Falta-nos um estudo global e dentro de um período longo de observação, para melhor caracterizar o processo regional, mas os dados disponíveis autorizam a assertiva que o Estado vem experimentando nos últimos vinte anos níveis crescentes de renda e bem-estar.

Os dados das rendas territoriais, calculados pela Fundação Getúlio Vargas, são apresentados a preços correntes, impossibilitando precisar sua evolução real, o que nos obriga a recorrer a um deflator com todos os inconvenientes implícitos. Basta que os preços da região tenham se comportado diversamente do expresso pelo deflator, para que a renda real apurada seja maior ou menor da verdadeira. Este inconveniente é menos importante quando se trata de uma análise de longo período, porém se agrava bastante para o trato de problemas a curto prazo, onde a influência da variação de preços pode ser decisiva. Contudo, como estamos interessados em quantificar o desenvolvimento estadual dentro de marcos mais ou menos afastados — deixando de lado as flutuações ocorridas entre os mesmos — podemos lançar mão de um ou outro deflator sem incorrerem em maiores erros.

Renda do Rio Grande do Sul — 1947-57

ANOS	PREÇOS CORRENTES (milhões de Cr\$)	ÍNDICE DA RENDA REAL		
		Deflator Impli- cito do Produto Interno Bruto	Deflator Índice do Custo de Vida de P. Alegre	Estimativa Através de Um Cálculo Direto
1947	13 805,8	99	-	-
1948	14 785,9	100	100	100
1949	16 727,8	102	103	100
1950	19 245,2	107	110	107
1951	21 746,2	105	114	116
1952	25 624,0	116	120	124
1953	34 453,9	130	144	139
1954	44 272,0	139	124	139
1955	57 836,0	153	135	146
1956	75 944,2	162	147	160
1957	87 394,0	165	151	162

FONTE: Fundação Getúlio Vargas — "Revista Brasileira de Economia", março de 1959.

Mesma fonte, pág. 22.

"Boletim Informativo do Instituto de Estudos e Pesquisas Econômicas da UFRGS", abril-setembro de 1959.

Claudio F. Accurso — "Estudo Macroeconômico do Rio Grande do Sul". Tese apresentada na Escuela de Estudios Económicos Latino-Americanos para Graduados — Santiago de Chile, 1958.

Independentemente do índice que se utilize, é incontestável que o Rio Grande do Sul vem apresentando uma taxa de crescimento que varia entre 4,7 a 5,5% anual, dentro, portanto, do ritmo da economia brasileira. Comparando a taxa de crescimento regional com a do incremento de sua população (aproximadamente 2,5%), concluímos que a renda "per capita" tem aumentado numa taxa compreendida entre 2,2 e 3% anual, que pode ser considerada apreciável, quando se toma em conta o continente latino-americano. À mesma constatação chegamos ao recuar a análise para uma época mais distante. Num estudo por nós realizado,⁴ partindo de 1939, encontramos uma taxa de crescimento de 4,7%, com a peculiaridade que registrava uma certa aceleração no período final de observação (1951-1955).⁵

Não quer isso dizer que a economia venha se desenvolvendo sem conhecer percalços em certos períodos. Como qualquer outra, a economia estadual está exposta a certos impactos, que lhe ocasionam uma contração em sua renda e em seu nível de emprego. Os anos de 1943, 1944, 1947 e 1948 acusaram sensível decréscimo, sem que a economia deixasse de reagir e continuar no seu rumo ascendente. Ainda hoje, quando o trigo (7% da renda territorial) assinala uma quebra considerável em sua oferta (1956-1.000.000 tons.. 1959 - 400.000 toneladas)⁶, a economia sofre os seus efeitos diretos e indiretos, causando as perturbações que estamos vivendo. Uma economia predominantemente primária está muito sujeita a essas oscilações, e o Rio Grande do Sul não tinha por que constituir exceção.

O desenvolvimento de uma área pode sofrer interrupções tanto conjunturais como estruturais, exigindo um tratamento distinto para cada caso. As primeiras são causadas pelas chuvas, secas, flutuações dos mercados, etc., obrigando a economia a reajustar-se à nova situação dentro de suas características tradicionais. As outras, ao contrário, dificilmente são solucionadas sem investimentos básicos, inovações tecnológicas e mudanças institucionais. Nesta categoria estão o esgotamento de recursos naturais, a deficiência das economias externas, o uso da propriedade, etc.. O Estado já apresenta sintomas de um certo estrangulamento estrutural, ainda que até agora não tenham influído decisivamente em seu processo de desenvolvimento. Porém, no momento em que seus recursos naturais e seu nível de renda permitem um amplo incremento e diversificação de seus setores primário e secundário, ao mesmo tempo que o Brasil se integra com estruturas de oferta efetiva ou potencial mais ou menos assemelhadas, problemas tais como energia, transportes e propriedade da terra podem selar definitivamente a sorte da economia.

É fundamental atentar para um fato de magna importância: não há desenvolvimento espontâneo. Nada assegura que uma área, desfrutando de um pleno desenvolvimento, tenha-o presente indefinidamente, assim como há regiões que apresentam um quadro perene de estancamento ao lado de outras com um crescimento continuado. O desenvolvimento é resultante de

⁴ Cláudio F. Accurso — op. cit.

⁵ Se tomarmos o último quinquênio (1953-1957), vamos encontrar uma considerável diversidade de taxas de crescimento, segundo o cálculo que optamos. Temos: 6% (Deflator Implícito do Produto Interno Bruto, 1,3% — Índice do Custo de Vida — e 4% — Cálculo Direto).

⁶ É possível que a produção de 1956 seja exagerada pela fraude do trigo papel.

uma constelação de circunstâncias especiais, que nem sempre existem ou são permanentes. Daí a razão de conhecê-las, relacioná-las e extrair-lhes tudo que oferecem para a dinâmica social. Quando afirmamos que o gaúcho coloca ainda os seus problemas num plano emocional, queremos dizer que, não obstante identificarmos objetivamente certos fatos importantes, não conseguimos penetrar na problemática regional para extrair critérios operativos, que nos permitam superar rapidamente os obstáculos maiores. Consequentemente estamos inabilitados para valorizar certas iniciativas e desarmados para atuar no processo de nosso desenvolvimento.

Já vimos que o Rio Grande do Sul apresenta uma modificação estrutural mais ou menos acentuada e que o setor secundário acusa a maior taxa de absorção de nossa mão-de-obra. Instintivamente e por imitação passamos a encarar o nosso desenvolvimento como função da indústria, esquecidos de seu papel relativo e de suas vinculações com a agricultura e pecuária. Ou seja, começamos a tomar a modificação estrutural como um fim e não como decorrência do próprio desenvolvimento, e hoje temos um setor primário sem rumos e uma enorme capacidade ociosa no setor secundário, que bem diz do idealismo em sua concepção. Quando examinamos a utilização de nossos recursos reais e financeiros, verificamos o quanto podíamos andar se lhe dêssemos outra direção e criássemos as condições e mecanismos necessários para objetivá-la. Os financiamentos bancários, por exemplo, são dados ao pecuarista, ao orizicultor, ao industrialista, etc. e não à pecuária, orizicultura e indústria, como deveria sê-lo, alimentando o surto vertiginoso de construções e distorcendo o uso de fatores produtivos de atividades muito mais importantes para o desenvolvimento. E há muitos que acreditam que havendo mais crédito tudo se resolverá.

Como desejamos ardentemente um rápido desenvolvimento para a região e sabemos que o mesmo não tem nada de gratuito, cumpre eleger os objetivos a atingir e os meios a serem postos em prática, dentro de um critério real e tendo em vista a compatibilidade entre uns e outros. Cumpre, mais, aprofundar a investigação sobre a economia estadual, a fim de aflorar as linhas básicas de seu processo de desenvolvimento, e introduzir novos elementos em seu quadro institucional, para fazer frente aos mistérios decorrentes da situação atual. Nesses termos, alinhamos algumas sugestões, que nos parecem oportunas no momento atual de nosso processo desenvolvimentista.

7 — Medidas Práticas de Âmbito Estadual

O desenvolvimento requer uma focalização integral, pois, se todos os elementos que nele participam — político, social, educacional, econômico, etc. — não concorrem de uma ou de outra maneira a objetivá-lo, qualquer intento parcial não logrará o seu fim. Cada região tem sua própria realidade e, ao baixarmos do plano das generalidades ao estudo de um caso particular, imediatamente se sobressaem os pontos mais essenciais, sobre os quais a atenção deve recair mais detidamente. O conhecimento da realidade estadual e as observações feitas nas páginas atrás nos levam a salientar algumas medidas que se nos parecem da maior urgência.

Investigação de mercados, recursos naturais e tecnologia

Uma sistemática e rigorosa investigação de mercados regional, nacionais e estrangeiros é de fundamental importância para precisar possibilidades de expansão da economia. Grande número de produtos não crescem, como podem, exclusivamente pelas incertezas do mercado. Uma série de iniciativas não medram ou não se desenvolvem, pelo desconhecimento de possibilidades reais, nem sempre pressentidas à primeira vista. Uma visão antecipada das necessidades e perspectivas dos mercados produtores e consumidores sugere a intensificação de novos esforços, redundantes sempre em benefício da região.

Com os recursos naturais do Estado ocorre o mesmo. Um mapa geral da natureza e possibilidades de seu solo e subsolo põe de manifesto todo o seu potencial econômico. Esclarece as efetivas condições de seu desenvolvimento e pode servir de base orientadora da política a ser executada.

Quanto à tecnologia, é de suma relevância uma investigação a respeito. As áreas subdesenvolvidas muito se beneficiam do adiantamento tecnológico dos centros que já alcançaram um grande progresso. Recebem, assim, gratuitamente, o fruto de anos e anos de pesquisa, incorporando ao seu processo produtivo os resultados de grandes conquistas no terreno da técnica. Porém cumpre considerar que as peculiaridades dos países subdesenvolvidos não são as mesmas das nações industrializadas, vale dizer, nem sempre as importações de sua técnica são as mais apropriadas e convenientes. Geralmente, visam a poupar o fator mais raro para elas que é a mão-de-obra, consumindo predominantemente capital e outros insumos, que contam com abundância. As circunstâncias dos "importadores" são diametralmente opostas e por isso deixam de aproveitar seus recursos de uma maneira mais ajustada aos seus interesses. O caso da agricultura é mais evidente, onde os melhoramentos tecnológicos estão intimamente ligados às áreas para as quais foram preparados. Uma investigação ampla, minuciosa e continuada pode significar uma inversão das mais produtivas para a região, logrando, seguidamente, aumentar consideravelmente a produção sem significar capitalização adicional.

Formação de técnicos e organismos especializados

Nada se poderá realizar sem contar com gente preparada e com organismos encarregados de reuni-la e executar as tarefas mais fundamentais. A preocupação pelo desenvolvimento econômico é relativamente recente

e as técnicas de análise e sua programação quase desconhecidas. As universidades dos países subdesenvolvidos não incorporaram às suas cátedras esta matéria e a não ser em cursos rápidos e intensivos pouco se tem divulgado sobre o assunto. Neste campo, como nos demais, a improvisação só pode trazer maus resultados, porque o desenvolvimento exige uma série de medidas que, mal orientadas, terminam gerando pontos de estrangulamento. A preparação de técnicos é impostergável e, em grande medida, limitante para acelerar o desenvolvimento. No mesmo plano está a inexistência de organismos voltados a estudar, orientar e coordenar o desenvolvimento. Muito pouco se ganha com o atual emaranhado de repartições e autarquias, atuando isoladamente, sem objetivos definidos a cumprir e sem nenhuma coordenação entre si. Desperdiçam-se recursos, esforços e tempo.

Racionalização e eficiência do setor público

O setor público está hoje chamado a desempenhar papel central na vida econômica. Todas as insuficiências e deficiências do setor privado lhe cabem atender e, quer queira quer não, sua influência na economia é por demais decisiva. Através de seus impostos, seus gastos, sua política econômica geral, está de uma ou de outra maneira forçando a economia a tomar certos rumos. Por isso é necessário que tenha consciência dessa situação, para que ao menos conheça os efeitos resultantes. Uma área em desenvolvimento requer enormes inversões em capital social e quase sempre reclama um bom número de iniciativas que normalmente estão afetadas ao setor privado nos países desenvolvidos. Por outro lado, os recursos com que conta o orçamento público são insuficientes e pouco elásticos, dado o baixo nível de ingresso existente. Essa desigualdade entre necessidades e possibilidades obriga o Estado a ser eficiente e racionalizar a sua administração. Não é possível atender seus grandes encargos com uma estrutura administrativa anquilosada e altamente custosa. Para o Governo Estadual isto é tanto mais importante quanto menos recursos dispõe e menos produtivos se mostrem. Sua máquina administrativa — constituída para atender as funções tradicionais do Estado — não está preparada para os novos cometimentos e não lhe resta outra alternativa que uma total modificação.

Fomento e iniciativa de novas indústrias

Dos estudos de mercados e da estrutura de recursos surge sempre a convicção de que há lugar para novas indústrias ou novos produtos que venham complementar a oferta regional. Seguidamente se nota que tais lacunas se originam ou da falta de experiência no ramo ou da ausência de capital ou do tipo de inversão que tarda um pouco a render divididos ou da dificuldade de obter divisas para importar a maquinaria ou de tantas outras coisas que limitam certas realizações, muito embora existam condições promissoras para as mesmas. Daí a necessidade de o Estado se ocupar com esse tipo de problema, não só elaborando projetos que possam interessar ao setor privado nacional ou estrangeiro, como tomando a iniciativa de torná-los realidade por um ou outro meio.

Instituições financeiras

Entre as instituições financeiras a que desponta como estratégica para o desenvolvimento é a que canaliza as poupanças particulares para novos investimentos. O Rio Grande do Sul está praticamente desprovido de tais empresas com caráter regional, sendo imprescindível o seu surgimento, a fim de tornar possível certos empreendimentos. A economia revela indícios de um alto coeficiente de poupanças e a ação das instituições desse gênero pode servir não só para aumentá-lo, como aproveitar esse aforro dentro da região. O Estado deve estimular ao máximo a criação das empresas de inversão e, inclusive, contar para seus planos de desenvolvimento com o concurso das mesmas.

Solução dos pontos de estrangulamento

O máximo esforço deve ser feito para resolver os pontos de estrangulamento da economia. A energia, por exemplo, está a reclamar a maior atenção. Mesmo que a União venha financiar os investimentos projetados, os recursos estaduais devem ser canalizados intensivamente, para ampliar e atualizar rapidamente os investimentos nesse setor. O problema do transporte, da mesma forma, merece cuidados especiais, carecendo, ainda, de uma formulação clara e objetiva quanto ao zoneamento, extensão e tipos.

Orçamento econômico e plano regional

Como última medida de caráter imediato deve ser elaborado o orçamento econômico do Estado. Ou seja, feito o levantamento de suas contas sociais com todos os detalhes e informações, cabe examinar as tendências econômicas para cada próximo ano, destacando-se os pontos mais relevantes para a economia. Este orçamento servirá de guia tanto para o setor público como o setor privado. Os produtos básicos da região devem merecer um capítulo à parte, onde uma previsão minuciosa quanto à sua oferta e demanda tem que ser feita. Ao mesmo tempo o Estado deve planejar a sua ação e as metas de desenvolvimento em mira. Nestas últimas deve incluir a atividade privada, para que juntos alcancem os pontos programados. Seu orçamento atual deve sofrer radical modificação, para se transformar realmente num plano a ser executado. Claros devem ficar os propósitos em mente e a divisão de competência. A importância desse plano é que dá uma visão completa e positiva das necessidades mais urgentes e do esforço necessário para atendê-las. Combina fins com os meios e conjuga todos os setores no processo de acelerar o desenvolvimento. É, em última análise, uma definição de política econômica a seguir com a qual todos devem comprometer-se direta ou indiretamente. Sem uma posição perfeitamente delimitada e precisa, dificilmente se pode esperar êxito da ação governamental e muito menos contar com a colaboração do setor privado de tão grande importância em nossa sociedade.