

PLANEJAMENTO ESTADUAL NO RIO GRANDE DO SUL – 1959-74*

Renato A. Dalmazo**

Apresentação

O objetivo deste estudo é elucidar a orientação econômica da industrialização pelo Estado regional¹ através da política de planejamento estadual.

A experiência de planejamento estadual no final dos anos 50 e em meados dos anos 70 destacou-se pela implementação de um tipo de planejamento global (entre 1959 e 1974), que assegurou um certo peso da economia gaúcha na industrialização nacional. A importância desse papel do Estado regional suscitou a investigação das formas de articulação e integração assumidas pela economia gaúcha com o movimento de acumulação nacional, face aos limites dos poderes político e financeiro impostos no âmbito estadual. Nessa perspectiva, investigamos, na seção 1, as características, as condicionantes e o raio de manobra que determinam o planejamento estadual.

A análise da investigação empírica recolocou a questão teórica, seu poder explicativo e suas limitações. Entretanto fez nascer uma reflexão permanente em torno da especificidade que assume o objeto no âmbito estadual.

Na seção 2, pesquisamos as experiências de planejamento estadual, examinando, no item 2.1, o II Plano de Obras, Serviços e Equipamentos – 1959-62, que tem

* Este texto é uma síntese das principais idéias desenvolvidas na dissertação de mestrado do autor, *Planejamento Estadual e Acumulação no Rio Grande do Sul – 1940-74*, defendida junto ao Centro de Estudos e Pesquisas Econômicas da UFRGS.

** Economista da FEE e Professor da PUC-RS.

O autor agradece a FAPERGS pelo auxílio concedido à pesquisa e aos colegas Alfredo Meneghetti Neto e Jorge B. Vieira pelos comentários feitos ao texto. Os equívocos porventura remanescentes são de inteira responsabilidade do autor.

¹ O Estado regional é formado por uma estrutura de poder político e econômico de dominação no âmbito estadual, sem constituir um sistema. Isso significa que esse poder articula uma certa unidade através de planos, políticas e reivindicações a nível federal para ordenar as atividades econômicas. Mas encontra-se submetido ao Estado nacional via política econômica e instrumentos institucionais que lhe impõem uma certa dissolução do Estado regional.

por pano de fundo a exclusão da economia gaúcha dos maciços investimentos estrangeiros e estatais do Plano de Metas. No item 2.2 investigamos o Plano de Investimentos e Serviços Públicos 1964-66, que teve uma concepção formal completa e inflexível, como recomendam os manuais, e a sua implantação foi marcada pelo contexto da crise geral do País. No item 2.3, pesquisamos o Projeto Grande Rio Grande 1971-74, numa fase de coordenação e planejamento institucionalizada por uma agência central e que teve o quadro favorável da expansão da economia brasileira.

1 — Características e condicionamentos do planejamento estadual

1.1 — A visão integrada do fenômeno regional

Os estudos sobre a economia gaúcha, em geral, examinam como questão central a industrialização.² O acervo de estudos que têm como perspectiva analítica uma visão integrada do fenômeno regional é significativo. Nessa perspectiva, o conceito de economia nacional perpassa as análises, sem, contudo, deixar de investigar o fenômeno no âmbito estadual.

Dos estudos que analisam a economia gaúcha integrada à economia nacional, destacamos: FEE (1978, 1982), Souza (1984) e Baiocchi (1985). Os últimos formaram um referencial para o entendimento da dimensão política do planejamento estadual. Os trabalhos examinam o processo de centralização política e de integração econômica nacional, fenômenos que se intensificaram nos anos recentes, e a inserção da economia gaúcha na economia nacional. Entretanto cabe observarmos que os autores não investigam o papel do Estado regional, em particular a política de planejamento implementada, na organização da produção. Nós buscamos elucidar essa questão e, aqui, sintetizamos as principais passagens e idéias.

No seu artigo, Baiocchi (1985) propõe-se a recuperar a dimensão política do federalismo fiscal, analisando-a como uma questão ligada à determinação do próprio Estado. O autor afirma que a formação do Estado só será perfeitamente compreendida à luz de duas lógicas de determinações: a centralização política — que envolve

² A industrialização tem sido posta como questão central nas políticas de desenvolvimento, cumprindo o papel de “(...) unidade unificadora dos interesses que dão substância ao poder político”, significando a industrialização o “aspecto econômico de um processo mais amplo da formação e do poder burguês” na reprodução capitalista (Draibe, 1985, p.13). No âmbito estadual, o planejamento também contempla esse conteúdo fundamental.

a luta política e a gestão política como exercício do poder — e a inserção do Estado na dinâmica da acumulação. Quer expressar que a organização do Estado e a repartição dos recursos públicos e dispêndios entre as suas esferas de poder estão condicionadas pela luta política e pelo movimento da acumulação (Baiocchi, 1985, p.274). Afirma que o movimento de centralização política (ou dominação política) preside a repartição fiscal entre as esferas de poder do Estado.

Avançando nessa discussão, postula que o processo de centralização engloba todos os movimentos de concentração de poder político, isto é, de repartição de poder entre as frações de classe. O grau de concentração política no Estado resulta da homogeneidade de estruturação das classes e do nível de articulação entre os segmentos regionais das diferentes classes para dominação política. Ou seja, a combinação desses processos conduz à centralização (ou à descentralização, determinando a maior ou menor autonomia dos estados em relação ao Estado nacional.

Resumindo, a autonomia dos Estados regionais é redutível ao fenômeno da centralização política do Estado, que tem como parâmetro fundamental um outro fenômeno, que é a integração econômica nacional — sobre a qual vamos tratar a seguir —, significando que a autonomia financeira e política e o planejamento estadual assumem esse conteúdo: a subordinação dos Estados regionais à centralização do Estado, particularmente, em relação à questão fiscal.

A integração do mercado nacional requeria, segundo Cano (1985), a eliminação de barreiras para a livre movimentação do capital entre as regiões do País (impostos interestaduais, falta de infra-estrutura, legislação pertinente, unificação da legislação trabalhista, etc.). Mais do que isso, significava aumentar profundamente os laços de interdependência e complementaridade inter-regionais.

A integração exigia um forte empuxo e uma direção econômica tanto para definir os novos investimentos do Estado quanto para elegê-los no âmbito estadual.

As três principais qualificações analíticas das relações da economia gaúcha com a economia brasileira tomamos de Souza (1983, 1984). Ele postula que a economia nacional é o *locus* no qual se processa o movimento geral do capital, determinando a apropriação do valor e a distribuição da produção do valor nas atividades produtivas departamentais (bens de capital e bens de consumo). As relações hegemônicas na economia gaúcha determinam-se pelo processo de integração nacional.

A primeira qualificação frisa a existência de uma articulação entre a economia gaúcha e a brasileira, sob o império da dinâmica da acumulação. A valorização do capital é o princípio que organiza e hierarquiza a produção. A economia gaúcha só tem unidade na articulação com a economia brasileira.

Por sua vez, a consolidação dos vínculos de interdependência e de complementaridade inter-regional, derivadas da centralização política e da integração econômica, atribui uma desarticulação interna pela impossibilidade de reproduzir-se autonomamente (Souza, 1984, p.171).

A segunda qualificação é a relação de subordinação da economia gaúcha à economia brasileira. O movimento de acumulação organiza as posições da indústria, da agricultura, do comércio e das finanças públicas. As funções dos setores produtivos regionais incorporam-se ao movimento de produção e valorização do capital.

A terceira qualificação postula que o império dessa lógica maior não fecha os espaços para a especialização da economia regional. Ao contrário, a especialização viabiliza-se pela retomada dos investimentos, pelos planos de desenvolvimento, pela política fiscal, etc. O desenvolvimento da economia regional tem como elo realimentador de acumulação também um eixo de acumulação interno — “(. . .) aquele onde a reprodução dos capitais se dá predominantemente no espaço interno” (Souza, 1984, p.171).

Nesse sentido, a industrialização na economia gaúcha passa a ser impulsionada principalmente pela sua articulação de fora. Mas também recebe empuxo interno através da especialização e do papel do Estado regional, que articula uma unidade pela política fiscal, pelo planejamento, por gestões políticas junto ao Governo Federal, etc.

A natureza do planejamento estadual deve ser entendida a partir da demarcação do seu campo de aplicação, de condicionantes e do raio de manobra da política econômica dos Estados regionais.

O Estado regional constitui uma unidade do Estado na estrutura unificadora do poder político e de organização da produção. Significa que os governos estaduais são expressões do poder do Estado regionalmente localizado, que dão substância ao poder estatal e que reproduzem a natureza do Estado capitalista a um nível particular, conjuntural e essencial à organização da produção. As observações de Miliband (1969, p.71) expressavam esse conteúdo sobre o poder do Governo subcentral (no caso da França):

“Num de seus aspectos, o governo subcentral constitui uma extensão do governo e da administração centrais, as antenas ou tentáculos da última. (. . .) têm sido agentes do Estado, canais de comunicação e administração entre o centro e a periferia, mas ainda a voz da periferia ou de interesses particulares da periferia.

Por sua vez,

““As economias’ estaduais constituem mera demarcação político-administrativa de áreas que não se constituem em ‘sistemas’, encaradas quer por seu conteúdo econômico, quer pelo regime político-institucional de que são co-participantes e que se estabelecem em instância superior por órgãos representativos da União. Com efeito, as atividades econômicas que se desenvolvem no espaço estadual não estão, em qualquer sentido, contidas em suas fronteiras” (BNDE, 1965, p.7).

Nessa linha de argumentos, o estudo do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE, 1965) também recoloca as qualificações das economias e o papel do Estado regional, resgatando a dimensão do planejamento estadual, os condicionantes e o raio de manobra da política econômica estadual, investigando a experiência de planejamento de vários estados.

A tônica do planejamento estadual centra-se nos seguintes aspectos: no ataque a certos pontos de estrangulamento da industrialização — a exemplo de grandes projetos de infra-estrutura —; no soerguimento de setores decadentes — principalmente

na produção de insumos básicos e abastecimento urbano —; e na criação de novas oportunidades dinâmicas de investimentos — são exemplos as obras que aprofundam a integração nacional e projetos de forte interesse nacional e que trazem vantagens locais.

A discussão acima sugere investigar o planejamento estadual (e, em geral, a política econômica) exercendo uma função adicional complementar para reorganizar e orientar a acumulação de capital, mesmo que sua influência esteja restrita a um espaço localizado. Com base nessa percepção, postulamos que o planejamento estadual implementa programas e políticas de interesse da acumulação. Em outras palavras, um plano estadual de desenvolvimento, que é também um plano político, favorece mais a acumulação de capital, na medida em que implementa programas e políticas articulados com as tendências da industrialização nacional.

Desse ponto de vista, entendemos que os financiamentos de fundos e programas de desenvolvimento da União, do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, do Banco do Brasil S/A e de outras agências aplicados na economia estadual estavam em consonância com as diretrizes definidas pelos conselhos políticos, pelos grupos executivos e técnicos nacionais. Portanto, esses recursos visaram favorecer ao interesse maior nacional, a acumulação industrial. Não conhecemos, entretanto, a relativa influência política na alocação desses recursos.

Consideramos como hipótese derivada da primeira a autonomia do Estado regional para bancar a industrialização na área. Ou seja, a capacidade de governar do Estado regional em relação ao movimento dos recursos financeiros para a questão central posta nos planos — a industrialização.

1.2 — Limites e impactos

As características que marcaram o planejamento estadual conformam uma feitura plenamente consoante com certos interesses dos capitais industrial, comercial e agrário, capazes de se impôr como políticas do Estado regional, inflacionando de forma adicional e complementar a política econômica centralizada a nível nacional.

O trabalho do BNDE (1985, p.9-10) qualifica o raio de manobra dos poderes estaduais, que é o crescente grau de influência dos estados sobre a ação do poder central em relação às decisões sobre: grandes projetos de infra-estrutura, que fortalecem o embasamento do pólo industrial; obras de integração nacional, de grande impacto nos estados, sem estarem ditadas por seus interesses; projetos de porte e de interesse nacional que têm vantagens locais; a criação de organismos federais dedicados à esfera regional para orientação e controle de certas atividades primárias de interesse nacional; a criação de organismos de âmbito regional que, com atuação própria, tendem a se reforçar frente à União.

Cabe ponderarmos os argumentos de O'Connor (1977, p.93) em relação às esferas de poder nos Estados Unidos. São grandes as influências dos interesses dos capitais monopolista, estatal e competitivos sobre o planejamento e orçamento es-

taduais, porque os laços de influência entre esses capitais e o Governo são numerosos e íntimos. Há uma rede complexa de relações informais entre o Executivo estadual e os empresários. Por um lado, isso torna o chefe do Executivo mais suscetível às pressões políticas e aos interesses privados, e, por outro, essas influências causam rearranjos e reorientação dos programas e dos planos. O Legislativo estadual também representa esses interesses, tendo uma atuação muito mais de cooperação do que de oposição e conflito ao Governo.

Nesse sentido, os investimentos estaduais, os gastos, a concessão de subsídios e incentivos impõem-se como prioridades nas políticas de planejamento. Notavelmente, os gastos com a criação de infra-estrutura econômica têm sido crescentemente pesados para os orçamentos estaduais, seja pelo tamanho das obras indivisíveis a realizar, seja porque o capital exige sempre mais e melhores infra-estruturas modernas.

No que concerne aos instrumentos de política econômica, abre-se um espaço para a atuação dos Estados regionais, através de instrumentos marginais de indução sobre a acumulação privada em relação ao poder central. Cabe aos estados comandarem os fluxos de receita e de gastos públicos, a decisão sobre a arrecadação quantitativa de alguns tributos, a concessão de benefícios fiscais e a criação de algumas taxas adicionais, a realização de obras de capital social básico e a concessão de financiamento de médio e longo prazos pelos bancos sob seu controle.

A capacidade de gerar receitas do Executivo tem como restrições: o curto fôlego de endividamento, condicionado pela crescente função dos estados em matéria de embasamento de infra-estrutura, saneamento, energia, comunicações, saúde, etc.; o fato de a faculdade de contrair empréstimos externos depender da aprovação do Governo Federal e do Congresso Nacional; a subordinação da instituição de novos impostos à União e ao Congresso Nacional; a impossibilidade de tributar as exportações interestaduais; as funções legislativas limitadas pela Constituição.

Essas restrições dão substância à centralização política e à constituição de poder burguês (no Executivo, no Legislativo e no Judiciário), livrando as barreiras ao movimento do capital e desintegrando as bases de um possível poder paralelo nos estados. Os Estados regionais perderam autonomia política e financeira frente ao poder unificado nacionalmente.

Sintetizando, os processos de centralização política e de integração econômica configuraram os novos papéis do Estado para assegurar o desenvolvimento no processo de industrialização tardia. Em consequência, constituíram as propriedades, as qualificações e a articulação da economia regional, bem como redefiniram as funções dos Estados regionais, com perdas de autonomia política e financeira, cumprindo um papel menor na organização da produção. O dinamismo das atividades produtivas da economia gaúcha é impulsionado de fora principalmente, como também por segmentos articulados e potenciais internos. O planejamento do Estado regional favorece a acumulação de forma adicional e complementar em relação às políticas do Estado.

Com base nessas considerações, situamos o estudo da experiência de planejamento no Rio Grande do Sul. Cabe, a seguir, identificarmos as peculiaridades dessa experiência revelada por um tipo de planejamento global (1959-74).

2 — Os planos globais de industrialização entre 1956 e 1974

A experiência de planejamento estadual configurou-se articulada ao pleito dos interesses industriais, comerciais e agrários, bem como às determinações do planejamento nacional, capazes de se impôr como políticas no âmbito estadual. Entretanto aqui não reproduzimos a pauta desses interesses empresariais, e tampouco as propostas de industrialização dos partidos políticos — Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e Partido Social Democrático (PSD) —, protagonistas de intenso debate nos anos 50 e 60 e portadores de projetos sociais. Igualmente, não registramos de forma sistemática o papel do aparelho material do Estado regional que deu sustentação a sua política de direção econômica. Esse aparelho material existente (ou criado) se transforma e se moderniza concomitantemente aos planos de industrialização.

Deixamos de pesquisar o retorno da experiência de planos setoriais e microrregionais entre 1967 e 1970, realizada por um consórcio de escritórios privados de planejamento, destacando-se o Plano Taquari-Antas, o Plano do Vale dos Sinos e o Plano das Estradas Vicinais. Iniciamos qualificando a industrialização como questão central posta na experiência de planejamento do Estado regional.

2.1 — O II Plano de Obras, Serviços e Equipamentos — 1959-62

O planejamento da industrialização assume características singulares, colocando-se em condições muito imprecisas e contraditórias: primeiro, frente aos efeitos perversos propiciados pelas distorções da política econômica (cambial, monetária e creditícia) e pela exclusão dos investimentos do Plano de Metas; segundo, perante a corrosão das finanças públicas estaduais que impunha limites para realizar investimentos de porte; terceiro, face ao reduzido alcance e eficácia da política econômica estadual para orientar os investimentos no sentido de superar o atraso em relação ao Centro-Sul (SP, RJ e MG).

O sistema de planejamento era bastante simples. O Gabinete de Administração e Planejamento (GAP), criado em 1959, ligado diretamente ao Governador, reunia um grupo de técnicos para planejar, orientar e acompanhar a execução do II Plano de Obras. Através de uma estrutura simples e flexível, o GAP atuou sobre as prioridades do Governo do RS, planejando grandes projetos de ponta e desenvolvendo projetos e programas de maior interesse social. Em relação aos outros setores, reproduziu a experiência passada de planejamento setorial, porque estes já tinham os planos para o futuro, já estavam articulados com o Governo Federal e já se moviam com um certo grau de autonomia administrativa e financeira. Coube ao GAP consi-

derar e orientar as propostas e planos segundo as diretrizes do Governo do RS e do Conselho de Desenvolvimento do Estado (CDE).³

É importante repetir que o II Plano de Obras, como foi proposto em forma de lei, não preenchia os requisitos de um plano formal, pois inexistiam a relação das obras e dos serviços, o custo financeiro aproximado e a forma de financiamento, constituindo um simples esquema global de aplicação de recursos em diversos setores de atividade. Em suma, originariamente, o Plano assumiu a forma de lei (nº 3.601, de 01.12.58) antes de ter a forma de um documento-síntese. A própria lei previa a elaboração dos projetos e programas do II Plano de Obras.⁴

A seguir, analisamos as políticas de planejamento e os seus elos de ligação com a acumulação de capital através da forma de financiamento dos planos de industrialização e, em consequência, a autonomia do Estado regional em relação à questão central posta nos planos.

2.1.1 – A crise e a exclusão do centro dinâmico industrial

O diagnóstico levanta a largas tintas indicadores de uma grande crise econômica da economia gaúcha a partir de 1957: após ter uma década de crescimento acelerado do produto – cerca de 7,6% anual entre 1947 e 1956 –, seguida de um período de taxas anuais menores – 4,3% entre 1956 e 1959 –, passou a dar sinais de estagnação e retração das atividades produtivas, principalmente no setor agrícola.

A ponderação da economia gaúcha em relação à economia brasileira era projetada pelo GAP com um peso de no mínimo 10%. O setor agrícola passou por um período de estagnação a partir de 1956, com tendência de queda de crescimento nos últimos anos (1958-59). Os indicadores da indústria apontavam um baixo crescimento entre 1956 e 1958, atribuído ao gênero alimentação que se manteve estacionário desde o ano de 1953. As finanças estaduais encontravam-se esgotadas e condicionadas pelo nível da atividade econômica e pela centralização política e financeira no Governo Federal. Portanto, a alternativa do endividamento e do aumento da tributação foi colocada para financiar o II Plano de Obras.

³ Na reorganização do Estado regional, o Governo do RS promoveu uma reforma administrativa, criando a Secretaria de Economia, a Secretaria de Transportes, a Secretaria de Saúde, a Secretaria de Energia, a Secretaria de Comunicações, a Secretaria do Trabalho e Habitação, a Secretaria de Administração, a Procuradoria Geral e a Secretaria de Segurança.

⁴ O projeto gerou uma grande controvérsia na Assembléia Legislativa. Debatiam a competência do Poder Legislativo para encaminhar tal matéria. A Comissão de Finanças rejeitou o projeto sob os argumentos de ser matéria exclusiva do Executivo, por não conter a relação das obras e dos serviços com o respectivo custo aproximado e por propor matéria complexa de reforma tributária. Já a Comissão de Constituição e Justiça considerou-o constitucional e legal (RS. Gov. Leonel Brizola, 1962, p.93 e 97).

O GAP argumentava que o Governo Federal, ao acelerar o processo de industrialização entre 1955 e 1959,

“(. . .) não cuidou da distribuição geográfica das unidades produtivas de vanguarda e da localização eqüitativa do parque manufatureiro”, bem como não realizou uma política econômica de tratamento regional diferenciada. Os pesados investimentos do Plano de Metas geraram a concentração industrial no Centro-Sul, que não só passou a sugar recursos das demais regiões, como a produzir efeitos inibitórios ao desenvolvimento estadual” (RS. Gov. Leonel Brizola, 1960-2, p.12).

O Governo Federal contra-argumentava que os sacrifícios nessa fase seriam recompensados com as vantagens e as “ondas de desenvolvimento” irradiadas do pólo industrial (Centro-Sul). Entretanto a crise foi a prova do oposto, irradiando ondas da face oposta.

Ficou muito claro ao Governo do RS que o Centro-Sul caminhou para a grande industrialização, implantando a indústria de bens de capital, e que a economia gaúcha ficou à margem, como também outras regiões do Brasil, em razão da existência de uma base produtiva agropastoril junto a uma indústria de bens de consumo. Em consequência, a exclusão instalou a desigualdade e as perdas nos termos de intercâmbio com o Centro-Sul, os quais serviam como argumentos fortes e repetitivos no discurso político e nos grupos técnicos. No Governo do RS prevalecia a consciência de que as condições para a reversão desse processo não se dariam espontaneamente. A reversão do quadro dependia da compreensão do Governo Federal, ditando uma política de desenvolvimento global — o planejamento nacional articulado com os planos de expansão regional e estadual.

O diagnóstico da crise da economia gaúcha identificava como razões: primeiro, a perda nas relações de troca dos produtos agropastoris e da indústria de bens de consumo em relação às manufaturas do Centro-Sul; segundo, a desigualdade gerada pela política cambial, efeito da Instrução nº70 da Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC), que introduziu o regime de ágios para importação. Todos os insumos, máquinas e equipamentos importados da agropecuária estavam sujeitos a taxas de câmbio mais elevadas (ágios), bem como as importações de insumos e máquinas da indústria de bens de consumo. Para compensar os ágios, a Instrução nº70 previa a realização de investimentos federais compensatórios nos estados. O GAP estimou em torno de Cr\$ 9,4 bilhões da época a soma vultosa cobrada em ágios entre 1953 e 1959. Os investimentos federais complementários não aconteceram e até decresceram em termos reais no mesmo período. A terceira razão relaciona-se com a corrosão das finanças públicas estaduais, e como quarta causa é apontada a exclusão da economia gaúcha do bloco de investimentos do Plano de Metas. Os investimentos federais diretos restringiram-se a Cr\$ 7,5 bilhões até 1959, que representavam menos de 4,4% dos investimentos totais, excluindo a construção de Brasília. Esses investimentos setorialmente corresponderam à energia, com 3%; a transportes, com 7%; à alimentação, com 2,5%; e à indústria de base, com 0,3%. Os novos investimentos federais e privados tiveram a participação de 0,3%, aplicados na Companhia de

Armazéns Gerais, na Companhia Celulose Cambará, no Estaleiro Só S/A e na Companhia Siderúrgica Riograndense.

Essas considerações repõem no seu lugar por excelência a questão da industrialização no Rio Grande do Sul. Portanto, cabe perguntarmos quais as características que assumiu o planejamento do Estado regional em relação à acumulação de capital, se as soluções não estavam ao seu alcance e controle?

2.1.2 – O plano de grandes projetos de ponta

O objetivo genérico do II Plano de Obras sintetizava-se na busca da valorização da criatura humana, através da “educação e desenvolvimento econômico”, no sentido de que a industrialização alcança maior riqueza quando também se converte em desenvolvimento social. O programa de investimentos estabeleceu os gastos com educação (28,75%); transportes e armazenagem (24,29%); energia e comunicações (22,86%); programas sociais (8,57%); e apoio à produção (10,00%). A título ilustrativo, registramos na Tabela 1 as despesas realizadas entre 1959 e 1961 com o Plano. Para o ano de 1962, não foi possível obtermos informações precisas.

Tabela 1

Despesas programadas e realizadas com o II Plano de Obras, Serviços e Equipamentos no Rio Grande do Sul – 1959-61

INCISOS	AUTORIZAÇÕES	
	Valor (Cr\$ milhões)	%
Educação e cultura	10 000,00	28,75
Transportes e armazéns	8 500,00	24,29
Energia e comunicações	8 000,00	22,86
Saúde, assistência social e habitação	3 000,00	8,57
Mecanização, assistência e incentivo à produção	3 500,00	10,00
Turismo	250,00	0,71
Pesquisa e experimentação	500,00	1,43
Edifícios e organização dos serviços públicos	700,00	2,00
Serviços, atividades e obras complementares	400,00	1,14
Administração do Plano	150,00	0,43
TOTAL	35 000,00	100,00

(continua)

Tabela 1

Despesas programadas e realizadas com o II Plano de Obras, Serviços e Equipamentos no Rio Grande do Sul — 1959-61

INCISOS	DESPESAS REALIZADAS (Cr\$ milhões)		
	1959	1960	1961
Educação e cultura	1 250,9	2 420,3	3 802,9
Transportes e armazéns	1 606,6	2 478,5	3 305,5
Energia e comunicações	1 205,8	1 944,5	2 991,5
Saúde, assistência social e habitação	346,4	484,2	619,4
Mecanização, assistência e incentivo à produção	309,1	538,4	410,6
Turismo	6,2	18,6	7,8
Pesquisa e experimentação	2,0	0,2	—
Edifícios e organização dos serviços públicos	352,7	494,2	385,2
Serviços, atividades e obras complementares	29,0	205,5	110,6
Administração do Plano	45,0	45,0	45,1
TOTAL	5 159,0	8 638,6	11 678,9

FONTE: RIO GRANDE DO SUL. Lei 3.601, 1.12.58.

RIO GRANDE DO SUL. Governador Leonel Brizola, 1960-1962 (s.d.). Mensagem à Assembléia Legislativa. Porto Alegre.

A seguir, listamos as principais políticas, projetos e programas do II Plano de Obras e citamos, entre colchetes, a respectiva forma de financiamento de cada um dos projetos. O registro dessas fontes ordenamos segundo a importância ou o montante de recursos. Assim, simplificamos o texto, dando a forma de financiamento e a profunda articulação que sugerem a conquista dos recursos junto ao Estado e às agências de financiamento.

Política de apoio ao capital

- Projeto de Implantação da Indústria Siderúrgica de Aços Finos [Plano Nacional do Carvão, BNDE, Estado regional].
- Política nacional uniforme para o preço do ferro, aço, energia elétrica e combustíveis.

- Projeto de Implantação da Indústria de Material Elétrico Pesado (COEMSA) [capital externo, Estado regional].
- Projeto da Refinaria Alberto Pasqualini [União, PETROBRÁS, Estado regional].
- Projeto de Implantação da Indústria de Tratores Agrícolas [capital externo e nacional, Estado regional].
- Projeto de Implantação de Indústrias de Máquinas Agrícolas [capital externo e nacional, Estado regional, incentivos fiscais e cambiais].
- Projeto de Implantação das Indústrias de Fertilizantes [Plano Nacional do Carvão, União, Estado regional e capital nacional].
- Financiamento à indústria da construção naval [União].
- Financiamento à indústria de laticínios [BANRISUL, Estado regional].
- Projeto “cidade industrial” e áreas industriais de Porto Alegre e de Canoas [Estado regional].
- Plano de Energia Elétrica: Projeto Jacuí (primeira etapa – 70MW) [BNDE, Taxa de Eletrificação]; Projeto Jacuí (segunda etapa – 70MW) [empréstimo externo, BNDE]; Projeto Candiota (primeira etapa – 20MW) [CEEE, BNDE e Fundo Nacional do Carvão]; Projeto Charqueada I e II (72MW) [Fundo Nacional de Eletrificação]; Projeto da Usina de Passo Fundo (220MW) [União]; Projeto Fronteira Oeste (66MW) [Estado regional e CEEE]; Projeto Usina Techa (24MW) [Estado regional e CEEE]; Projetos de várias unidades geradoras pequenas Diesel e turbo [CEEE].
- Plano de Expansão dos Serviços de Comunicações [Estado regional, Taxa de Comunicações, União].
- Programa de Silos e Armazéns [BNDE, Taxa de Cooperação e de Transportes, recursos próprios da CESA].
- Projeto de criação do Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE).
- Financiamentos do BRDE [Estado regional e BNDE].
- Projeto de criação da Caixa Econômica Estadual do Rio Grande do Sul [captação de recursos internos para financiamento do II Plano de Obras].

- Programas de apoio à produção agropecuária [Banco do Brasil, BANRISUL, Estado regional, Ministério da Agricultura].

Política de auxílio à reprodução social

- Política de saúde [Estado regional, Ministério da Saúde, Legião Brasileira de Assistência].
- Manutenção dos serviços de assistência social [Estado regional, Legião Brasileira de Assistência].

Política de infra-estrutura geral

- Plano de Transporte Rodoviário: Estrada da Produção Norte e Estrada da Produção Sul [Fundo Rodoviário Nacional, Fundo Nacional de Pavimentação].
- Política Educacional: Plano de Emergência de Expansão do Ensino Primário [Estado regional, Ministério da Educação]; Plano de Expansão Descentralizada do Ensino Primário [Estado regional, municípios]; Plano de Emergência de Expansão do Ensino Técnico [Estado regional, Ministério da Educação, SENAI, SENAC, Ministério da Agricultura, particulares].

2.1.3 — Observações finais

A experiência de planejamento do II Plano de Obras deixou marcas de uma gestão política deliberada e de orientação corajosa de industrialização, num contexto de crise e de perda de autonomia política e financeira. A falta de autonomia política e a certeza de que só com os recursos da União o Estado regional poderia dinamizar a industrialização induziram a uma simplificação do planejamento, enfatizando mais o diagnóstico, a gestão política e o controle da aplicação dos recursos. O planejamento estadual caracterizou-se pela capacidade latente de negociação do Governo do RS, no papel de lutar pela obtenção de recursos de fundos e programas, por recursos orçamentários e outros controlados pelo Governo Federal.

Internamente, a organização das contas internas, principalmente prevendo e controlando os gastos orçamentários, gerou recursos necessários para realizar as prioridades, tanto para cumprir os programas de interesse social em educação, saneamento, saúde, etc., como para criar incentivos aos novos investimentos, como áreas industriais, subsídios fiscais, infra-estrutura básica, etc.

O Governo do RS não só buscou se articular ao Estado nacional para responder ao pleito empresarial, com base nas diretrizes do CDE e nos diversos conselhos setoriais, como se revelou ser uma gestão eloquente junto à União na busca por financiamentos de projetos e programas de industrialização. A direção econômica do Estado regional, na implantação de indústrias de ponta, na produção de insumos básicos, na criação de infra-estrutura moderna, na transformação desses projetos em questão nacional e na estatização da produção de insumos e serviços em áreas problemáticas de valorização do capital, visava sanear as condições desfavoráveis dos capitais industrial, comercial e agrícola na economia gaúcha e assegurar a organização da produção.

As diretrizes do Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial priorizavam o financiamento da acumulação industrial e principalmente do capital monopolista nacional e forâneo. Nesse sentido, a criação do Conselho de Desenvolvimento do Extremo-Sul e do BRDE capitalizava forças para definir políticas, drenar recursos e repassá-los para financiamento do capital privado.

Em contraste à realização de grandes projetos de ponta, o PSD fora defensor de uma proposta autárquica de industrialização com grandes projetos agroindustriais de capital estrangeiro e estatal, que priorizassem a utilização de matérias-primas locais, a exemplo da Sociedade Anônima Moinhos Riograndenses (SAMRIG), Souza Cruz S/A, Frigoríficos SWFIT, etc.

Outro contraponto às decisões políticas foi a derrota na Assembléia Legislativa da proposta de majoração quantitativa de tributos. Com igual desfecho, a política da Reforma Agrária também não teve aprovação na Assembléia Estadual, nem o projeto que tramitava no Congresso Nacional.

Essas constatações apontam os impactos e limites da política de planejamento estadual, as mudanças na forma de planejar e as articulações com a União para financiamento de grandes projetos de interesse da acumulação de capital.

2.2 – Plano de Investimentos e Serviços Públicos 1964-66

2.2.1 – Uma proposta arrojada de planejamento

O Plano Trienal representou o primeiro teste para uma proposição mais ousada e complexa de planejamento global da economia gaúcha, tendo a pretensão de repetir e espelhar o sucesso alcançado, a nível federal, com o Plano de Metas e, na experiência estadual, com os I Plano de Obras – 1953 e o II Plano de Obras – 1959-62 e com o bem-sucedido Plano de Ação de São Paulo de 1959-62.

A proposta mais ampla era efetivar a implantação do planejamento econômico no Rio Grande do Sul com a função precípua de aumentar a eficiência do setor público, incluindo-se a coordenação sobre as decisões internas e externas emanadas das demais esferas de poder. Sobretudo, em relação ao Governo Federal, a proposta criou as condições para integrar-se com o sistema de planejamento nacional, pondo

“(...) à mostra, detalhadamente, os fins perseguidos pelos diversos departamentos do Estado regional, ensejando oportunidade à União de definir sua política com respeito a cada um deles” (RS. Gov. Ildo Meneghetti, 1964-5, p.18-9).

O sistema de planejamento era formado por um órgão central – o GAP – e por diversos órgãos setoriais – grupos de planejamento (GP) ou “gapinhos” –, os quais estavam localizados em todas as entidades centralizadas e descentralizadas. O GAP tinha as tarefas de centralizar as principais decisões e descentralizar as formulações de decisões setoriais e os controles de execução. Cada grupo de planejamento remetia o plano específico do setor ao GAP, desencadeando um contínuo vai-e-vem de informações, para compatibilização de todas as metas e para a elaboração do plano global-síntese.

O sistema completava-se com a implantação do orçamento-programa, em que a alocação dos recursos a cada ano contemplava as principais prioridades definidas no Plano Trienal. Ou seja, “O orçamento passou a ser veículo de realização do plano, articulando-se os seus programas com os programas abertos no plano” (RS. Gov. Ildo Meneghetti, 1965-4, p.30).

Enfim, destacamos a característica arrojada do sistema de planejamento global, que articulava o orçamento estadual e as atividades dos órgãos dos Governos Federal e Estadual ao planejamento. Essa experiência ousava influenciar as decisões sobre os gastos do Governo Federal e dar plena racionalidade à alocação dos recursos internos.

2.2.2 – O diagnóstico do insuficiente desenvolvimento

Os estudos promovidos pelo CDE e pelo GAP sobre o insuficiente desenvolvimento econômico apontavam como traço marcante uma drástica redução do crescimento da renda no quinquênio 1955-59 e a manutenção da tendência de crise entre 1960 e 1963. Afirmavam que a crise fora um fato puramente circunstancial, contrastando com as altas taxas de crescimento da economia brasileira no mesmo período.

Setorialmente, o diagnóstico registrava que a agropecuária teve uma taxa negativa média de 1,5% entre 1955 e 1959, com estagnação da produção pecuária e com o decréscimo de 8% na produção agrícola. Para superar a crise circunstancial do setor, os estudos do CDE e do GAP indicavam a necessidade de mudar a função de produção, induzindo ao uso de tecnologia superior, para o melhoramento na produção sem esperar por mecanismos automáticos.

O setor industrial apresentava-se com retração do crescimento no último quinquênio, caracterizando-se por baixa densidade industrial; grande dependência do Setor Primário; preponderância de indústrias produtoras de bens de consumo; predomínio de empresas de portes médio e pequeno, de capital fechado, sob controle de grupos familiares; poucas indústrias modernas e dinâmicas, localizadas nos ramos da mecânica, da metalúrgica e de material elétrico. As oportunidades de expansão industrial eram limitadas. As possibilidades da economia gaúcha localizavam-se nas

economias externas de energia, transportes e educação profissional, todas a cargo do Estado regional e profundamente dependentes do Governo Federal.

Por fim, sustentavam que, apesar dos poucos incentivos do Governo Federal, não se esgotara a sua capacidade de expansão e sugeriam, como forma de superar a crise, a gestão política para busca de incentivos e recursos da União, a indução ao aumento da produtividade na agricultura e na indústria e o ajustamento do setor público ao desenvolvimento.

2.2.3 — A política de apoio ao capital e de auxílio social

As dificuldades de caixa, sentidas desde os primeiros meses do Governo Meneghetti (1963-6), exigiram um levantamento total dos gastos e dos recursos, revelando de sobejo a incapacidade do setor público para realizar um mínimo de investimentos necessários. Os objetivos gerais do Plano Trienal visaram: aumentar a eficiência do setor público e ajustá-lo às exigências do desenvolvimento estadual; coordenar os esforços de outras esferas de poder e da comunidade na solução dos problemas regionais. Essa direção econômica buscava aumentar a eficiência do setor público e assegurar a acumulação de capital. Como exercer tais funções? O Governo do RS imporia um vigoroso controle sobre seus gastos e faria gestões para a captação de novos recursos externos.

O financiamento do Plano estabelecia duas alternativas. Uma de âmbito interno, que cerceava o controle dos gastos orçamentários, junto com uma reforma tributária não integral. O projeto de reforma tributária resultou rejeitado na Assembléia Legislativa, aumentando a faixa a descoberto de 25% para 33% dos recursos necessários. A outra alternativa buscava financiamento junto ao Governo Federal, de bancos oficiais e privados e de agências internacionais, mobilizando os recursos de forma coordenada com o projeto de industrialização estadual. Esses fatores cercaram de incertezas e imprecisões as aspirações do Governo do RS. O êxito do Plano Trienal dependia da mobilização de recursos de fora de sua esfera de atuação, já que fixava metas superiores aos recursos disponíveis. Os gastos de capital absorviam 42,1% do total dos recursos, destinados à produção de energia (26,7%), a transporte e comunicações (21,4%), à educação (7%) e a indústria e comércio (2,3%).

A Tabela 2 dá uma idéia da vinculação das receitas às despesas correntes.

Observamos, entretanto, que o Plano sofreu várias reformulações no primeiro ano de execução, em 1964, por razões de mudanças de ordem política, pela rejeição na Assembléia do projeto de reforma tributária, bem como pela impossibilidade de formar um fundo para financiar os projetos industriais. Isso acarretou a desfiguração do Plano, dando sinais do seu aparente fracasso. Todavia interessa a análise do Plano em si, pois, bem ou mal, suas qualidades e concepção formal arrojada orientaram as realizações futuras do Governo do RS, como registram as Mensagens à Assembléia Legislativa (RS. Gov. Ildo Meneghetti, 1964-65, /s.d./).

Tabela 2

Necessidades de recursos do Estado regional — 1964-66

RUBRICAS	VALOR (Cr\$ bilhões)	%
Despesa total	825,1	100,0
Despesa corrente	478,5	57,9
Despesa de capital	346,6	42,1
Receita total	616,6	—
Necessidade de fontes externas	208,5	—
Sem reforma tributária	274,7	—

FONTE: Rio Grande do Sul. Governador Ildo Meneghetti (1963). **Plano de investimentos e serviços públicos 1964-1966: síntese.** São Leopoldo, Rotermond. (síntese). Quadros 20, 21, 22.

Feitas as ressalvas acima, destacamos as principais políticas de planejamento e, entre colchetes, listamos as fontes de financiamento de cada um dos projetos por ordem de importância. Nessas fontes, destacam-se o Estado regional e a sua autonomia relativa frente à carência generalizada de recursos para financiamento da questão central.

Política de apoio ao capital

- Investimentos do Estado regional para integralização de capital das estatais Aços Finos Piratini S/A, AGASA e PROGASA [Estado regional].
- Financiamentos do BRDE [BNDE, Estado regional].
- Política de comercialização e de industrialização de produtos agropecuários [Banco do Brasil, BANRISUL, Estado regional, recursos próprios da DEAL, PROGASA, AGASA, IRGA, INSTUCARNES].
- Plano de Desenvolvimento da Agropecuária [Ministério da Agricultura, Estado regional, Banco Nacional de Crédito Cooperativo].
- Plano de Energia Elétrica [Fundo Federal de Eletrificação, BNDE, Taxa de Eletrificação].
- Plano de Telecomunicações [Estado regional, BNDE, futuros usuários, CRT, empréstimos, Taxa de Telecomunicações].

Política de auxílio social

- Política de abastecimento das principais cidades [Banco do Brasil, Estado regional, recursos próprios das estatais, DEAL, PROGASA, IRGA, AGASA, INSTUCARNES].
- Política de saúde, previdência e de assistência social [Estado regional, Ministério da Saúde, municípios e particulares].
- Programa de Habitação Popular [BNH, Aliança para o Progresso, Estado regional, municípios].

Política de infra-estrutura geral

- Plano Rodoviário Estadual [Estado regional, empréstimos, Plano Quinquenal de Obras Rodoviárias da União].
- Plano Educacional [Estado regional, Plano Nacional de Educação].
- Plano de Saneamento Urbano [Estado regional, União, financiamento externo].

2.2.4 – Observações finais

O Plano Trienal significou uma proposição ousada e complexa de planejamento global da economia gaúcha, visando à eficiência da atuação do setor público, através da coordenação das decisões sobre recursos para assegurar a acumulação de capital. A busca da eficiência impôs um controle rigoroso sobre seus gastos, editando, pioneiramente no Brasil, a técnica do orçamento-programa como instrumento arrojado que articulava os seus programas com os programas abertos no Plano.

Outro papel estratégico e decisivo do setor público foi a proposta da superação da “crise circunstancial” da economia gaúcha. O Plano Trienal ensejava oportunizar ao Governo Federal definir sua política em relação a cada um dos planos setoriais, de modo a obter maior eficiência e influenciar os gastos da União, a partir de um instrumento técnico, para serem alocados dentro de uma visão global da economia gaúcha.

Desde logo, os primeiros reveses da execução do Plano sentenciaram o abismo que existe entre a ação de planejar e agir planificadamente ao nível estadual. A rejeição da reforma tributária no Legislativo não significou uma rejeição ao Plano, mas evitou agravar a situação das empresas já avariadas pela crise.

Em suma, o esgotamento da capacidade de investimentos e a pouca flexibilidade de ajustamento do Plano às forças políticas internas e, principalmente, aos fatores determinantes da economia nacional, somados à consciência de que a crise era nacional e não circunstancial, etc., cercaram o Governo do RS de incertezas e

imprecisões em relação às suas próprias definições e previsões planejadas. Frente às dificuldades financeiras, o Plano Trienal, mesmo desfigurado, serviu de agenda do futuro para orientar a ação econômica do Governo Meneghetti (1963-64).

Nesse contexto, cabe destacarmos o papel de direção econômica do Estado regional. Primeiro, no financiamento do capital privado pelo BRDE, praticando uma política seletiva no repasse dos recursos dos fundos e programas do Governo Federal às pequenas e médias empresas não contempladas nas prioridades do BNDE e do Banco do Brasil S/A. Segundo, o Estado regional deu curso aos projetos industriais de ponta, siderurgia e refinaria, etc., interligando sua cota de capital. Terceiro, as atividades das empresas estatais AGASA, DEAL, PROGASA, INSTUCARNES e IRGA, mesmo conflitando com os interesses dos capitais privados industrial e comercial atuantes, regularam o abastecimento urbano das principais cidades, dinamizaram a pequena produção rural e asseguraram a manutenção da reprodução social.

A integração dos sistemas CEEE e ELETROBRÁS oportunizou drenar mais recursos federais para assegurar o financiamento da produção de insumo básico de energia num setor que não interessava ao capital privado. Também os investimentos pesados nos setores de telecomunicações, armazenagem da produção, serviços de transportes, serviços de assistência técnica e de incentivo à agropecuária, etc. garantiram serviços básicos à acumulação privada.

O Plano Trienal deixou claro os graus de liberdade do Estado regional e os pesos e as medidas da articulação definitiva com a economia nacional.

2.3 – O Projeto Grande Rio Grande 1971-74

A criação da Secretaria de Coordenação e Planejamento (SCP) no final de 1969 tinha a finalidade de centralizar os controles das decisões, como órgão superior e central do planejamento global da economia gaúcha e com atribuições de elaborar e coordenar a execução do plano geral, o orçamento-programa anual, o Orçamento Plurianual de Investimentos (OPI), os estudos e pesquisas técnicas e estatísticas necessárias ao planejamento.⁵ Cabia-lhe, portanto, propor a política de industrialização.

O Projeto Grande Rio Grande – 1971-74 foi elaborado por um escritório privado de planejamento (PLANISUL S/A), pois a SCP não dispunha de condições técnicas para planejar. O documento-síntese do Plano limitou-se a definir amplas diretrizes para servir de orientação do Estado regional, não divulgando a programação dos projetos, com vistas a ter maior flexibilidade na execução, o que possibilitava ajustá-los aos recursos disponíveis (IPEA, 1972, A/14). A definição dos programas e projetos está registrada nas Mensagens à Assembléia Legislativa (RS. Gov. Euclides Triches, 1972-74, 1972) e no de 1972-74 e de 1973-75.

⁵ Aos interessados em uma análise exaustiva e detalhada, indicamos o trabalho **Sistema Estadual de Planejamento – SEP/RS** (RS. Gov. Euclides Triches, 1983).

2.3.1 — A proposta para a crise *versus* o crescimento em marcha

O diagnóstico da economia gaúcha que fundamentou a definição dos objetivos e metas do Plano encontra-se no estudo **Estratégia de Desenvolvimento**, elaborado pela PLANISUL S/A (PLANISUL, 1971). O documento apresenta como razões do insuficiente desenvolvimento da economia gaúcha a desaceleração das atividades produtivas e o grande desemprego da força de trabalho durante o quinquênio 1965-69. Trata-se de um estudo macroeconômico da economia gaúcha analisando a situação dos setores agropecuário e industrial e o setor público e que junto apresenta a avaliação do setor educacional. São precisamente os setores agropecuário, industrial e educacional as áreas prioritárias do Plano.

Reproduzimos, a seguir, os principais elementos do diagnóstico, que enfatizava a necessidade de uma ação mais efetiva do Estado regional nos setores da agropecuária e da indústria.

Com base nas taxas de crescimento da renda interna setorial nos períodos 1960-64 e 1965-69 — tendo a agricultura variado 2,7% e 2,5%; o Secundário, 5,7% e 5,4%, e o Terciário, 5,8% e 5,1% respectivamente —, o estudo afirma que a economia gaúcha sofreu uma desaceleração no ritmo de atividades, mantendo-se praticamente estagnada por 10 anos e reeditando um crescimento menor (4,1%) do que aquele verificado na economia brasileira.

Na avaliação técnica, o desempenho do Setor Primário condiciona a evolução dos demais setores e abriga as maiores possibilidades de dinamismo, porque compõe maior parcela da renda (37% em 1967), absorve a maior parte da mão-de-obra (55%), abastece a maioria da indústria (58,7% da sua produção tinha origem agropecuária), influencia o Setor Terciário e os ramos dinâmicos da indústria.

“Essa grande vinculação é que condiciona a sorte da indústria ao comportamento da agricultura e revela porque é inviável qualquer função significativa do setor secundário independente da situação e tendência da lavoura e da produção pecuária” (PLANISUL, 1971).

Frente a esse quadro de desaceleração das atividades produtivas, caberia ao setor público aumentar o nível de investimentos sobre os gastos totais, já que aqueles se mostravam em queda no período 1965-69. Como estratégia, o estudo propõe buscar na política econômica e no plano nacional tudo aquilo que tenha versão no Rio Grande do Sul, articulando-se com os grandes projetos nacionais. Propõe incentivar a produção agropecuária, bem como as indústrias processadoras de matérias-primas do Setor Primário e as indústrias produtoras de insumos e de bens de capital ligadas.

Em suma, as razões do insuficiente desenvolvimento foram a baixa taxa de crescimento da renda; as baixas taxas de crescimento do produto agropecuário, transmitindo-se à indústria e à economia como um todo; a erosão da base tributária; e a paralisia dos investimentos do Estado regional.

2.3.2 — A política de apoio ao capital e de auxílio social

Os projetos e programas do Projeto Grande Rio Grande que constam no documento **Orçamento Plurianual de Investimentos 1972-74** (Orç. Pl. Invest., 1972), em contraste ao diagnóstico de retração e de estagnação das atividades produtivas, apresentam uma versão da economia gaúcha em crescimento e em transformação, pela consolidação e expansão da infra-estrutura, pelo incentivo à produção de bens geradores e poupadores de divisas e pela implantação do complexo portuário e industrial de Rio Grande, que possibilitariam ampliar a participação da economia gaúcha no cenário econômico nacional. Consta naquele documento (p.7): “As possibilidades de a economia gaúcha entrar em outro período de estagnação ou de retração estão, praticamente, afastadas no contexto atual da economia brasileira”.

O papel de direção econômica tinha como orientação: a criação de efetivas condições para assegurar a acumulação; aumento da renda *per capita*; a total consonância com os objetivos do Governo Federal; a educação como instrumento do desenvolvimento e mudança sócio-econômica; completar os programas de infra-estrutura em execução.

Os setores estratégicos do Plano, em condições de total consonância com as principais metas do Governo Federal, foram a educação, a agropecuária, a indústria, mantendo também a prioridade aos setores de energia, comunicações, transportes e armazenagem de grãos. A seguir, listamos os projetos e políticas do Plano e, entre colchetes, registramos as respectivas fontes de financiamento por ordem de importância. A gestão política e a negociação para obtenção dos recursos caracterizaram essa profunda articulação com o Estado e as agências de financiamento.

Política de apoio ao capital

- Financiamentos do BRDE [FINEPE, BRDE, PIS, FINAME, FINERGS, FUNDECE, SUDESUL, FUNDESG, FINEP, FUNAGRI/PESAC, BID/BACEN, FUNDOPEM-RS, Fundo de Reparelhamento Econômico, Fundo de Modernização e Reorganização Industrial, Fundo de Modernização e Reorganização Comercial].
- Programa de Distritos Industriais e Áreas Industriais [Estado regional, municípios].
- III Pólo Petroquímico [II PND, capitais privados, Estado regional].
- Programas de dinamização da agricultura e pecuária: Programa de Fomento e Defesa da Produção Vegetal, Programa de Fomento e Defesa da Produção Animal, Programa de Obras de Infra-Estrutura de Apoio Agropecuário [Estado regional, Ministério da Agricultura].
- Programa de Investimentos Integrados para o Setor Agropecuário do Rio Grande do Sul [BRDE, Ministério da Agricultura, Instituto Interamericano de Ciências Agrícolas, Organizações dos Estados Americanos].

- Programa de Desenvolvimento Industrial da Pesca [União, BID, Estado regional, SUDESUL].
- Plano de Energia Elétrica: conclusão do Projeto Passo Real (primeira etapa — 250MW) [financiamento externo, Estado regional]; conclusão do Projeto Candiota II (primeira etapa — 126MW) [BNDE, USAID, Estado regional]; conclusão do Projeto Passo Fundo (220MW) [Estado regional, CEEE]; conclusão do Projeto Itaúba (500MW) [ELETROBRÁS, Estado regional, CEEE]; Projeto Dona Francisca (100MW); Projeto Candiota II (segunda etapa — 300MW) [financiamento externo].
- Plano Estadual de Telecomunicações: Projeto de Ampliação dos Serviços na Área Metropolitana de Porto Alegre [BNDE, futuros usuários]; Projeto Obras Novas [BNDE, TELEBRÁS, CRT]; Projeto de Implantação de Serviços Automáticos no Interior [financiamento externo]; Projeto de Integração Urbana e Interurbana [empréstimo, Estado regional, CRT, futuros usuários].
- Projeto de Armazenagem da Produção [BNDE, BRDE, recursos próprios da CESA, Estado regional].

Política de auxílio à reprodução social

- Programa de abastecimento urbano [BANRISUL, Estado regional, PROGASA, CORLAC, IRGA, CEASA, INSTUCARNES].
- Programa Estadual de Habitação [BNH, Estado regional, COHAB-RS, municípios].

Política de infra-estrutura geral

- Plano Educacional do Rio Grande do Sul [Ministério da Educação, Estado regional].
- Projeto de Corredores de Exportações [Plano Nacional de Transportes].
- Projeto de Estradas Alimentadoras [BNDE, Estado regional, municípios].
- Plano Setorial de Saneamento [BNH, recursos próprios da CORSAN, Estado regional].

2.3.3 — Observações finais

As amplas diretrizes de orientação do Governo do RS, a formulação de metas genéricas e imprecisas e as incertezas em relação aos recursos são aspectos que carac-

terizaram a própria trajetória do planejamento estadual, precisamente numa fase em que se institucionalizou o planejamento através da SCP.

A experiência de planejamento estadual ajustou-se à direção econômica do Governo Federal, consonante com as prioridades do planejamento nacional. A forma mais ampla que assumiu o Projeto Grande Rio Grande oportunizou realizar uma forma de planejamento flexível através de programas e projetos estaduais integrados e articulados aos programas e financiamentos nacionais.

Ou seja, essa estratégia de ação assegurou o financiamento das prioridades — educação, agropecuária e indústria —, como também a produção de insumos e serviços básicos, como energia, telecomunicações, armazenagem e serviços de transportes, assistência técnica, etc. Entretanto coube à determinação da gestão política do Governo do RS a materialização dessa forma flexível e articulada de planejamento estadual.

Nesse contexto, não foi atribuído à criação da SCP — como agência central — um papel menor do que a elaboração do Plano e a centralização das decisões, mas a execução de uma grande reforma administrativa e a organização das contas internas, através da elaboração do orçamento anual e do orçamento plurianual de investimentos, que deram respaldo político e técnico à gestão pública para drenar vultosos recursos para a economia gaúcha.

As condições favoráveis da economia brasileira propiciaram: planejar o financiamento seletivo do capital privado e público pelo BRDE; a criação dos distritos industriais; a organização e implantação da indústria da pesca em Rio Grande; a produção de insumos e serviços básicos de energia, telecomunicações e armazenagem da produção, bem como viabilizou a criação de infra-estrutura moderna dos Corredores de Exportações e das estradas alimentadoras, integrados ao projeto do superporto de Rio Grande e do porto de Porto Alegre; o fomento e a defesa da agricultura e da pecuária, absorvendo o financiamento da produção e da modernização dos setores; a criação de todas as condições básicas para a instalação da indústria petroquímica, que beneficiou diretamente grandes empresas; a educação orientada para o trabalho e outras.

Cabe ponderar a ação tímida do Estado regional, nessa fase de crescimento econômico, em relação à reprodução social, observada nas políticas habitacional e de abastecimento urbano, bem como restringindo-se à manutenção dos demais serviços já existentes. Essas políticas também não se constituíram em prioridade do Governo Federal no mesmo período.

3 — Considerações finais

O planejamento constitui uma forma de intervenção estatal na economia e tornou-se uma necessidade recorrente do Estado para assegurar as condições da acumulação de capital.

O processo de centralização política, como parâmetro da integração econômica, e o processo de industrialização tardia determinaram as posições das atividades

produtivas das finanças públicas da economia gaúcha e oportunizaram recorrer ao Estado para assegurar as condições complementares à organização da produção, bem como condicionaram a dimensão do planejamento estadual. Isso significa que o dinamismo da economia regional é impulsionado de fora basicamente. Entretanto o império dessa lógica não fecha espaços para a industrialização e a especialização através do planejamento, de programas e de projetos articulados ao planejamento nacional, de gestões políticas para drenar recursos e investimentos públicos e privados.

A par dessa proposição, o papel do Estado regional foi decisivo na implantação de grandes projetos de ponta na economia gaúcha. Primeiro, estatizando e garantindo a produção de insumos e serviços essenciais, criando a infra-estrutura básica e beneficiando o capital através de incentivos fiscais e de financiamentos. Foi além e marcou uma participação associada com o grande capital na implantação de plantas industriais de material elétrico pesado, siderurgia, refinaria, máquinas agrícolas, tratores, indústria de insumos agrícolas, petroquímica, indústria do vinho, indústria da pesca, indústria da carne, etc.

Segundo, o financiamento direto da acumulação privada e pública teve as condições objetivas com a criação do BRDE, que praticou uma política seletiva e centralizada de repasse dos recursos do Governo Federal, do BNDE, externos e outros, conforme as diretrizes da política do Estado, executadas pelos conselhos de desenvolvimento. O BRDE capitalizou forças para definir e impor uma direção econômica no financiamento da industrialização.

Terceiro, a profunda articulação com o Governo Federal, principalmente através do planejamento nacional, possibilitou a realização de grandes obras de infra-estrutura geral e moderna, que consolidaram as condições do processo de integração econômica. São exemplos os projetos das Estradas da Produção, dos Corredores de Exportações, das estradas vicinais alimentadoras, do superporto de Rio Grande, da educação orientada para o trabalho, etc.

A experiência de planejamento global entre 1959 e 1974 foi reveladora do abismo existente entre a definição de um plano, com objetivos e metas, e a ação planejada, quando não se controlam os instrumentos e as variáveis básicas (política econômica e recursos). A dimensão de tais fatores conduziram à simplificação na forma do planejamento estadual, centrando-se na capacidade latente de negociação e de articulação com o Governo Federal, através da gestão política, da formulação de diagnósticos e da organização e controle das finanças estaduais para drenar e atrair recursos e investimentos do Estado e de capitais privados.

Essas conclusões recolocam as afirmações do importante trabalho do BNDE (1965) que destacava o planejamento estadual como tendo uma influência adicional e complementar à acumulação de capital em relação à política econômica do Estado. Em suma, a experiência de planejamento configurou-se permeada de imprecisões e incertezas, pondo à prova a capacidade de gestão política na orientação da industrialização. O planejamento estritamente formal cedeu lugar para um sistema bem mais flexível, realista e com capacidade de rearranjo e articulação com o plano nacional. Nesse sentido, a gestão política passou a ser uma pré-condição ao sucesso do planejamento estadual.

Bibliografia

- ACCURSO, Cláudio F. et alii (1965). **Análise do insuficiente desenvolvimento econômico do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre, Assembléia Legislativa. (Boletim da Assembléia Legislativa, 16).
- BAIOCCHI, Mário (1985). O federalismo fiscal: a dimensão política. In: LAGEMANN, Eugênio, org. **150 anos de finanças públicas**. Porto Alegre, FEE, p.271-306.
- BNDE (1965). **O planejamento estadual no Brasil**. Rio de Janeiro. (mimeo).
- BRASIL. Presidência da República (1963). **Plano trienal de desenvolvimento econômico e social 1963-65: síntese**. Brasília, Imprensa Nacional.
- CARNOY, Martin (1986). **Estado e teoria política**. Campinas, Papirus.
- CANO, Wilson (1985). **Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil – 1930/1970**. Campinas, UNICAMP.
- CORREIO DA MANHÃ (1961). IV Forum Econômico. Porto Alegre, Forum Econômico Visconde de São Leopoldo. maio.
- DAIN, Sulamis (1986). **Empresa estatal e capitalismo contemporâneo**. Campinas, UNICAMP.
- DRAIBE, Sonia M. (1985). **Rumos e metamorfoses: um estudo sobre a Constituição do Estado e as alternativas da industrialização no Brasil, 1930-1960**. Rio de Janeiro, Paz e Terra.
- FONSECA, Pedro C. D. (1988). **BRDE: da hegemonia à crise do desenvolvimento**. Porto Alegre, BRDE.
- FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA (1982). **Agricultura do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre. (25 Anos de Economia Gaúcha, 3).
- (1978). **Análise da indústria de transformação no Rio Grande do Sul**. Porto Alegre. (25 Anos de Economia Gaúcha, 4).
- IPEA (1972). **Aspectos do planejamento e orçamento dos estados**. /Rio de Janeiro, IPEA/IPLAN/. v.23.
- JESSOP, Bob (1982). **The capitalist state**. Oxford, Martin Robertson.
- LENZ, Maria H. (1980). A experiência de planejamento global do Estado do Rio Grande do Sul. **Perspectiva Econômica**, São Leopoldo, 10(25).
- MELLO, João Manoel C. (1979). O Estado brasileiro e os limites da estatização. **Ensaio de Opinião**, Rio de Janeiro, (2+3):14-7.
- MILIBAND, Ralph (1969). **O Estado na sociedade capitalista**. Rio de Janeiro, Zahar.
- O'CONNOR, James (1977). **USA: a crise do estado capitalista**. Rio de Janeiro, Paz e Terra.

ORÇAMENTO PLURIANUAL DE INVESTIMENTOS 1972-74 (1972). Porto Alegre, Secretaria da Fazenda.

— 1973-75. (1973). Porto Alegre, Secretaria da Fazenda.

PLANISUL (1971). *Estratégia de desenvolvimento*. Porto Alegre. (mimeo).

RIO GRANDE DO SUL. Gabinete de Administração e Planejamento (1962). *Roteiro do programa do engenheiro Leonel Brizola*. Porto Alegre, Imprensa Oficial.

— Governador Ildo Meneghetti, 1956-1958. /s.d./. *Mensagem à Assembléia Legislativa*. Porto Alegre.

— Governador Leonel Brizola, 1960-1962. /s.d./. *Mensagem à Assembléia Legislativa*. Porto Alegre.

— Governador Ildo Meneghetti, 1964-1965. /s.d./. *Mensagem à Assembléia Legislativa*. Porto Alegre.

— (1963). *Plano de investimentos e serviços públicos 1964-1966: síntese*. São Leopoldo, Rotermond.

— Governador Euclides Triches, 1972-1974 (1972). *Mensagem à Assembléia Legislativa*. Porto Alegre.

— (1971). *Projeto Grande Rio Grande*; diretrizes para a ação do Governo do Estado quadriênio 1971/1974: síntese. Porto Alegre.

— (1958). *II Plano de obras, serviços e equipamentos 1959-62*: lei estadual 3.601 de 1.12.1958. Porto Alegre.

— (1983). *Sistema estadual de planejamento — SEP/RS: uma experiência em andamento*. Porto Alegre. (mimeo).

SOUZA, Enéas C. (1983). Da dinâmica do capital à subordinação da economia gaúcha. *Ensaio FEE*. Porto Alegre, 4(1):167-74.

— (1984). Economia gaúcha: objeto contraditório. *Ensaio FEE*. Porto Alegre, 4(2):165-78.

Abstract

The article examines the state economic planning formulated for the state of Rio Grande do Sul from the years of 1959 to 1974. Through a comparative analysis, the author evaluates its importance to the national economy. Especial attention is given to the autonomy of "the regional state" regarding to the industrialization proposal wich is in the planning. In this sense, it focuses on how the strategy of Rio Grande do Sul development planning is linked to the natural economy, in terms of financing economic growth and also regarding the economic policy. Accordingly, the purpose of this article is to summarize the basic research of the author's tesis.