

Estratégias de desenvolvimento para o Rio Grande do Sul

Cláudio Francisco Accurso

Economista, Professor da
UFRGS aposentado.

Resumo

Nos últimos 20 anos, o Brasil alterna-se entre a paralisia econômica e o movimento cambaleante, tudo porque abandonou políticas de desenvolvimento. Seus estados, como não poderia deixar de ser, não tiveram sorte diferente. Para romper esse quadro melancólico, são necessárias estratégias vinculadas às especificidades de cada um. Disso se ocupa o presente artigo, distinguindo estratégias condicionantes, de médio e longo prazos, das estratégias de promoção, de efeitos mais a curto prazo. As opções ficam por conta da qualidade dos instrumentos à disposição e da ideologia dominante enquanto projeto político. Também alerta para as estratégias parciais e o trato regional entre elas.

Palavras-chave

Economia regional; desenvolvimento econômico; planejamento econômico.

Abstract

In the last twenty years Brazil alternates between the economic paralysis and the staggering movement, all because it abandoned development politics. The same happens to its States. To break this melancholic picture strategies linked to each one particularities are necessary. This article is about this subject, distinguishing the conditioning of strategies, of medium and long periods, from promotion strategies, of short term effect. The options are on the quality of the instruments available and on the dominant ideology while a political project. This article also alerts for partial strategies and the regional treat between them.

O título invoca duas idéias simultâneas: pluralidade de opções e desencadeamento de ações, pois, embora o tema esteja sendo tratado em âmbito acadêmico, não imagino que nele se pense confiná-lo. A pluralidade de opções impõe-se face às incertezas, é o implícito reconhecimento do limitado domínio sobre as variáveis que fazem as conjunturas ou que determinam as tendências. Por mais exaustivamente que se queira tratar os cenários futuros, sempre restam sombras de dúvida, pois a lógica teórica com que se fazem as análises não consegue captar os circunstanciais interesses, as idiosincrasias e as faculdades decisórias de cada momento. Por outro lado, quando se pensam ações, perfilam-se de imediato agentes e instrumentos cuja capacidade de resposta é sempre uma incógnita frente às emergências, sobretudo as menos tendenciais, por força das opções referidas.

Os limites das ações possíveis, possíveis na constelação dos interesses dominantes, são dados pela natureza e pelo alcance dos instrumentos disponíveis, o que assume primeiro plano de consideração em se atentando para as competências legais de um estado federado. Não obstante, áreas intangíveis pelos instrumentos à mão deste podem ser influenciadas indiretamente através de mecanismos políticos, o que significa, sempre, possibilidades virtuais não desprezíveis numa estratégia de desenvolvimento regional.

Para um estado ou uma região circunscrita, pensar em estratégias de forma autônoma, dentro de um país que não tem política de curto, médio ou longo prazo sobre qualquer setor ou atividade, ou que, quando anuncia alguma, basta o transcurso de pequeno tempo para evidenciar o seu abandono, é missão heróica. Parece que a preocupação com a taxa de câmbio e o nível de preços baliza tudo o mais, permitindo intervenções aleatórias e setoriais apenas para assegurar suas metas. Essa modesta desincumbência quanto a objetivos torna o desenvolvimento algo residual, porque sequer suas forças motoras, tais como investimento, produtividade, política de rendas, comércio externo, consumo, são contempladas formal e harmonicamente. Se o desenvolvimento é resíduo, como proceder a uma estratégia para o resíduo? E o que dizer sobre o resíduo regional?

Essa forma de conduzir a economia cria uma enorme inibição para pensar o desenvolvimento, até porque, como processo global, saiu de moda. O desenvolvimento saiu do primeiro plano, tornando-se apenas uma conseqüência do cumprimento de certos condicionantes, como, por exemplo, abertura comercial, Estado mínimo, livre trânsito do capital financeiro, nenhuma regulamentação. Apenas o império do mercado. Quando o Brasil abandonou sua política de desenvolvimento, deixou para trás sua taxa de 8,6% anuais dos anos 70 para a taxa dos 2,2% dos últimos 20 anos e mais o desastre do desemprego sem esperança e da concentração de renda sem apelação.

Não obstante, é imprescindível equacionar o desenvolvimento, pelo menos por três razões. Primeiro, por sua necessidade, tanto do ponto de vista econômico como do ponto de vista social. Não há solução para nada numa sociedade estancada, por isso, a primeira preocupação deve recair sobre o crescimento econômico, ou seja, níveis de poupança-investimento, capacidade exportadora-importadora, inovação-produtividade, etc. Só a partir de uma sociedade em movimento, pode-se encaminhar questões como emprego, remuneração, distribuição de renda e todas as demais de cunho compensatório.

A segunda razão prende-se ao fato de que, mesmo condicionada ao cumprimento de metas mínimas e não centrais, a política vigente não impede ações nos mais variados campos, ainda que não se possa dar a cada uma a dimensão exigida e tampouco assegurar harmônico sincronismo entre elas. Essas ações se praticam diariamente ao sabor das conjunturas, à margem de metas globais de desenvolvimento, que deveriam ser seu alvo. Ora, nada impede que se imagine um cenário desejável para ordenar o quanto possível essas ações. Mesmo sem uma política de desenvolvimento, a economia está ou se faz em movimento constante, em ritmos variados, o que permite divisar situações que, melhor exploradas, possam produzir resultados mais aos propósitos de médio e longo prazos.

Quando se toma o desenvolvimento como resíduo e se o simplifica ao nível de uma taxa ou de um índice, deixa-se para segundo plano as transformações efetivas em seu aparelho produtivo, onde se produzem a acumulação do capital, os ganhos de produtividade, as inovações técnicas, ou seja, onde se geram as forças motoras do processo e, portanto, as causas reais do movimento, perdendo-se, com isso, os referenciais concretos para a sinalização de políticas maximizadoras de resultados. Sem o conhecimento do específico, não se pode discriminar, e, não se podendo discriminar em política econômica, tudo é tratado com generalidades, bloqueando, ou até mesmo perdendo, oportunidades promissoras. Essa é a terceira razão pela qual a preocupação com o desenvolvimento, mesmo na ausência de uma explicitação desejada, não pode ser abandonada de forma orgânica e sistemática por quem tem, por delegação social, a responsabilidade de decidir a alocação de recursos.

As decisões sobre alocação de recursos e uso de instrumentos pressupõem pautas preparadas pelo conhecimento da realidade e pela ideologia que irá definir preferências. Essas preferências não irão exercitar-se no abstrato, nem independentemente do tecido de relações técnicas e sociais existentes e à margem dos graus de liberdade possíveis. Quando se pensa encaminhar decisões sem o respaldo desse conhecimento, cai-se na pretensão ingênua de que a vontade é soberana e não apenas um ingrediente indispensável na condução.

Como abandonamos a reflexão sobre o desenvolvimento e o hábito de perscrutar suas entranhas, justamente para captar a inteligência de suas forças, os acenos retóricos substituem as pautas de decisão, e os comprometimentos verbais ganham versões de viabilidade. Claro, tudo *a priori*, porque as insubsistências verificadas após só mostram o primarismo do encanto e o desencanto das esperanças despertas. Não é preciso lembrar que o contínuo dessas frustrações é que alimenta a decepção com os políticos, com a política e com os partidos. Haverá algo mais perigoso para a democracia?

Por isso, quando se mobiliza o mundo acadêmico e o saber sobre a realidade sul-rio-grandense para vislumbrar caminhos mais exitosos, não se está pensando apenas num encontro de intelectuais, professores, pesquisadores e analistas, mas numa excelente oportunidade para que esse saber aflore para a montagem de pautas de decisão consistentes e efetivas, subtraídas de nosso cotidiano. Não importa que não tenhamos resposta para tudo ou que sequer as perguntas sejam as pertinentes, desde que a competência e a seriedade impregnem nosso afã e que motivação não nos falte para enfrentar as dificuldades e o tempo.

1 - Crescimento

Um exame, mesmo perfunctório, do desempenho da economia gaúcha na última década há de favorecer a visualização de pontos ou de áreas sobre os quais haverá de pôr-se maior atenção para o futuro. Desse colóquio com a realidade, deverão surgir convicções que, uma vez alinhavadas, poderão sugerir vetores de ações diferenciadas e específicas, como forças exponenciadas por sua convergência.

O Rio Grande do Sul vem mantendo sua posição relativa dentro da economia brasileira, acompanhando seus ritmos e participando de suas transformações estruturais. Mesmo com algumas assimetrias em alguns anos, vem vivendo as mesmas vicissitudes do contexto do qual faz parte. Ambas economias cresceram à mesma taxa de 2,9% a.a. Nos anos 80 (“década perdida”), as taxas foram de 0,9% e de 1,7% , para o Rio Grande do Sul e para o Brasil respectivamente. Confrontadas essas taxas com o aumento de sua população nas duas décadas, resulta um acréscimo de renda *per capita* em torno de 0,7% e 0,9% para o Estado e para o País. Suas taxas de longo prazo, ao redor dos 2% anuais, são inteiramente insuficientes sob qualquer ângulo tomado para análise.

A economia gaúcha desfrutou de um ritmo de 8% nos anos 70, sendo, por isso, absolutamente frustrante verificar que, nos 20 anos subseqüentes, foi capaz apenas de atingir 67% do que fizera em 10 anos. Por outro lado, o

crescimento *per capita* dos anos 90, de 1,8%, implica ter-se que esperar 39 anos para dobrar a renda média do gaúcho, o que soa desesperador, quando se olha o quadro de carências sociais e de marginalidade e abandono de parte significativa da população. O mais inquietante, porém, parece ser a questão do emprego. De 1990 a 1998, a economia estadual aumentou 26% o seu PIB, com 0,4% menos de empregados, o que significa dizer que só com taxas de crescimento muito superiores esse quadro pode mudar, ou, se continuarem os ganhos de produtividade observados, nem com taxas elevadas haverá emprego. O único setor absorvedor foi o serviços e, assim mesmo, não teve capacidade para assimilar toda a liberação ocorrida. Sua relação emprego/produto já é de 0,87 e, com o aumento de sua produtividade, deve cair ainda mais.¹

Como o estrato de 15 a 64 anos de idade vem aumentando a uma taxa em torno de 1,4%, pode-se tomá-la como próxima da demanda por emprego.² No período 1990-98, haveria uma demanda expandida em cerca de 12%, quando o emprego ficou estacionado. Aproximadamente 600 mil pessoas não conseguiram emprego nesse período, ou seja, tanto quanto 12% dos empregados em 1998.

Que juízo se pode fazer desse crescimento? Simplesmente inadequado, para não dizer medíocre. Poderia ter sido diferente? Não. A economia gaúcha em termos de Brasil é uma economia complexa, com uma estrutura econômica semelhante e com uma produtividade um pouco maior. Seu movimento segue próximo ao do País, mesmo na presença de conjunturas diferentes, como é o caso de uma safra ou de alguma variação em seu mercado externo. Não é o caso, por exemplo, de regiões menos complexas, de abertura de fronteira, de forte imigração, centrada em poucos produtos, cujos desempenhos podem diferir significativamente do conjunto.

Contudo o fato de o Rio Grande do Sul não ter usufruído de uma performance melhor não quer dizer que não poderia ter sido pior, caso seus pontos positivos não tivessem sido fortalecidos e continuado a atuar. Isso também serve como advertência para o futuro, quando a espontaneidade de seu acontecer pode ser surpreendida por expectativas descumpridas.

¹ Os dados macroeconômicos e dos produtos setoriais foram colhidos em Jorge S. Accurso (2000) e, também, de artigo da **Carta de Conjuntura** (2002, p. 5-6), do mesmo autor. Os dados de emprego são baseados em **Mercado de Trabalho no Rio Grande do Sul, nos Anos 90** (2000), do Núcleo de Estudos do Trabalho.

² Os dados demográficos foram obtidos de Maria de Lourdes Teixeira Jardim (2000).

2 - Desempenho e produtividade

Se o crescimento observado se fez sem incorporação de força de trabalho e até mesmo com sua desincorporação na agricultura e na indústria, restou para as mudanças estruturais e para os ganhos de produtividade a responsabilidade de efetivá-lo. Como a incorporação líquida de força de trabalho foi zero, nada se pode atribuir à mesma do incremento do PIB, pois o emprego adicional registrado se deu por migração setorial, cuja contribuição em termos de resultados decorre da diferença de produtividade entre o setor cedente e o setor receptor. Essa migração, especialmente da agricultura para serviços, foi relevante para esse setor, pois, com sua lenta produtividade, o incremento do produto setorial foi devido em 87% ao aumento dos recursos humanos.

Se os recursos humanos que entraram no Setor Terciário lhe foram decisivos, para a economia no seu todo pouco significado tiveram, pois o crescimento desta se deve em 85% aos ganhos de produtividade e em 15% às mudanças estruturais. Acontece que as mudanças setoriais estão acontecendo sem acréscimo de mão-de-obra, apenas pela diferença de velocidade na incorporação de inovações e uma maior densidade de capital, o que coloca em segundo plano, ou até mesmo fora de qualquer plano, o aspecto quantitativo da mesma. Isso já é um sinal de que os tempos mudaram e de que a função de produção da economia passa por profunda alteração. Pode ser que a taxas mais elevadas de crescimento um maior emprego se faça presente, porém não é estranho às economias modernas maiores taxas de produtividade também.

Que mudanças estruturais foram estas que denunciam tal precariedade de emprego e que credenciaram o Rio Grande do Sul a continuar como economia de vanguarda dentro do Brasil? Singelamente, tudo pode ser visto na Tabela 1.

Tabela 1

Desempenho do Rio Grande do Sul — 1990 e 1998

DISCRIMINAÇÃO	ESTRUTURA DO PIB (%)		EMPREGO (%)		PRODUTIVIDADE EM RELAÇÃO À MÉDIA	
	1990	1998	1990	1998	1990	1998
Agricultura	10,00	10,40	33,30	26,00	0,30	0,40
Indústria	38,30	40,20	22,40	22,00	1,71	1,83
Serviços	51,70	49,40	44,30	52,00	1,17	0,95
Total	100,00	100,00	100,00	100,00	1,00	1,00

DISCRIMINAÇÃO	TAXAS ANUAIS DE CRESCIMENTO 1990-98 (%)		
	PIB	Emprego	Produtividade
Agricultura	3,40	-3,40	6,60
Indústria	3,50	-0,30	3,80
Serviços	2,30	2,00	0,30
Total	2,90	0,00	2,90

FONTE DOS DADOS BRUTOS: ACCURSO, Jorge S. A economia gaúcha em 2001. **Carta de Conjuntura FEE**, Porto Alegre, ano 11, n. 1, jan. 2002.
 ACCURSO, Jorge S. A economia gaúcha nos anos 90. In: FLIGENSPAN, Flávio (coord.). **Economia gaúcha e reestruturação nos anos 90**. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 2000.
 CARTA DE CONJUNTURA FEE. Porto Alegre, ano 11, n. 1, p. 5-6, jan. 2002.
 MERCADO de Trabalho no Rio Grande do Sul, nos anos 90. In: FLIGENSPAN, Flávio (coord.). **Economia gaúcha e reestruturação nos anos 90**. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 2000.

Subjacentes aos dados da Tabela 1, ocorreram os seguintes destaques em cada setor, responsáveis, em última análise, por seus desempenhos.

Agricultura

a) De sua força de trabalho em 1990 foram retirados 370 mil empregados, ou seja, 22%. Para que seu produto crescesse 31%, foi necessário aumentar em 68% a produtividade dos que ficaram. Daí sua altíssima taxa de 6,6% ao ano.

b) Essa maior produtividade do homem agrícola foi corroborada por uma expansão da produtividade do solo numa taxa de 2,5% anuais, o que permite atribuir os demais 4,1% anuais à capitalização do campo e às melhoras em sua organização produtiva.

c) Graças aos ganhos de produtividade agrícola terem sido mais do que o dobro do incremento da produtividade média da economia, foi possível a liberação do fator trabalho à elevada taxa de 3,1% anuais.

d) Noventa e cinco por cento da liberação de mão-de-obra (agricultura mais indústria) foram absorvidos pelo setor serviços; e 5%, 20.787 trabalhadores, saíram do sistema sob a forma de economia informal, emigração ou desemprego aberto.

A dinâmica estrutural apresentada no período segue as transformações conhecidas no processo de desenvolvimento, onde o traço mais característico é o de o crescimento da produtividade agrícola se dar com maior intensidade do que o dos demais setores. Se essa é uma dinâmica inevitável, **a primeira grande questão** a enfrentar é a de assegurar a sua efetividade.

Cabe, antes, a preliminar de saber se essa condição também prevalece para um subsistema regional. Se a questão for apenas a de transferir recursos humanos de um setor para outros, em princípio não há tal premência na presença de subutilização ou de ociosidade e na possibilidade de migrações de outras áreas. Se a questão, porém, é de competitividade e custos e não havendo como reduzir o preço dos fatores e insumos empregados, a única saída está na mudança da função de produção e na organização produtiva, o que termina se impondo como expediente mais corrente. O fato de assim vir se dando parece ser argumento definitivo de uma lógica incontornável e impositiva.

Não obstante, há virtualidades no desempenho recente de grande risco para a economia vindoura:

- a) os ganhos de produtividade agrícola no Rio Grande do Sul, sem dúvida muito elevados, escondem um fato que merece cuidado especial. Das seis culturas que ocupam 95% da área colhida (1990-98) — arroz, soja, trigo, milho, feijão e fumo —, quatro ainda apresentam produtividade do solo superior à média nacional — arroz, milho, feijão e fumo —, mas apenas uma — o milho — registra aumento nessa vantagem, uma vez que todas as demais ostentam margens cada vez mais estreitas;
- b) além disso, a competitividade com as áreas novas do Centro-Oeste, do Norte e do Nordeste está cada vez mais difícil, especialmente pelas vantagens de escala nelas implantadas;
- c) entre 1985 e 1995, o Estado perdeu um milhão de hectares, especialmente nas propriedades de até 100ha;

d) há uma clara maior concentração do capital no campo, refletindo-se na participação crescente da produção nas grandes propriedades, o que põe em relevo o fato de que mais de 40% da área de produção de soja, milho, trigo, arroz e feijão são praticados em propriedades de até 50ha.

É necessário considerar que a cadeia produtiva a montante e a jusante da agricultura forma a coluna vertebral da economia gaúcha. Mesmo as atividades fora dessa cadeia dela dependem pela formação da renda e da demanda. Qualquer enfraquecimento da agricultura ocasionará grande abalo no conjunto da economia. É preciso também considerar que os estímulos autônomos decorrentes das exportações em grande medida têm nessa cadeia produtiva seu vetor principal. Obviamente, o equacionamento dessa complexa matéria faz parte da primeira grande questão aludida anteriormente.³

Indústria

Tal como a agricultura, a indústria também cresceu liberando recursos humanos, contando apenas com o aumento de sua produtividade. Trata-se de uma etapa nova em sua evolução, inclusive antecipando-se ao Brasil, que, ainda no mesmo período, teve uma incorporação ao ritmo dos 0,7%. O aumento do produto industrial brasileiro dependeu em 23% dessa incorporação. De qualquer modo, os níveis de produtividade já alcançados começam a reproduzir no País a experiência de evolução das nações mais avançadas.

Essa liberação de recursos da indústria envolve questões importantes, tais como:

- a) ao contrário da agricultura, que sempre libera força de trabalho para setores de mais alta produtividade, a indústria sempre libera para setores de produtividade menor;
- b) isso implica uma perda de produto, cuja compensação recai no aumento de produtividade do setor cedente;
- c) essa forma de crescer envolve exigências maiores de investimento e de inovações, porque se, de um lado, há que responder às exigências de crescimento da indústria, de outro, a aceleração da produtividade do setor receptor é imposição para diminuir as perdas aludidas;
- d) quando era só a agricultura que liberava mão-de-obra, o seu deslocamento era para setores de maior produtividade, as defasagens setoriais de produtividade não chegavam a preocupar, uma vez que os setores

³ As observações sobre a agricultura também se apóiam no excelente artigo de Maria D. Benetti, **Reestruturação do Agronegócio no Brasil e no Rio Grande do Sul, nos Anos 90** (2000).

receptores eram sempre mais produtivos. Já não ocorre o mesmo na etapa atual, realçada por ter aumentado a diferença de produtividade entre a indústria e os serviços. A taxa de crescimento da indústria foi mais de 10 vezes superior à dos serviços. Essa talvez seja **a segunda grande questão** a considerar para os dias que estão por vir.

A indústria gaúcha acompanhou com vantagem o desenvolvimento da indústria brasileira: sua taxa de crescimento foi maior, seu ritmo crescente de produtividade foi superior e sua produtividade média não só resultou maior como foi ampliada. Dos cinco gêneros de maior elasticidade, três são comuns: material elétrico e de comunicações, material de transporte e mobiliário. Os cinco gêneros de maior elasticidade na estrutura brasileira representam 21,6% e na estrutura sul-rio-grandense, 38,4%, o que põe em realce maior o dinamismo implícito do setor regional. Outrossim, os três gêneros comuns nas duas estruturas apresentam no Rio Grande do Sul elasticidades superiores às do País.

Esse desempenho favorável foi alcançado com uma estrutura produtiva diferente da do Brasil.

Tabela 2

Estrutura da indústria do Rio Grande do Sul e do Brasil — 1985-89 e 1993-98

(%)

INDÚSTRIAS	BRASIL		RIO GRANDE DO SUL	
	1985-89	1993-98	1985-89	1993-98
Tradicionalis	35,20	35,00	47,40	49,80
Dinâmicas A (1)	40,60	40,10	31,80	24,80
Dinâmicas B (2)	24,20	24,90	20,80	25,40
TOTAL	100,00	100,00	100,00	100,00

FONTE: PASSOS, Maria Cristina; LIMA, Rubens Soares. Tendências estruturais da indústria gaúcha nos anos 90: sintonias e assimetrias. In: FLIGENSPAN, Flávio (coord.). **Economia gaúcha e reestruturação nos anos 90**. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 2000.

(1) Predominantemente produtoras de insumos. (2) Predominantemente produtoras de bens de capital.

No Rio Grande do Sul, as indústrias tradicionais não só são mais expressivas como lograram se manter em posição de destaque ao longo dos anos. No

período 1986-98, sua taxa de crescimento foi de 1,2% a.a. contra 1% a.a. do Brasil. Quanto às do grupo das dinâmicas A, sua predisposição a expandir já foi bem menor do que a nacional: 0,1% em comparação com 0,9% do País. Quanto ao terceiro grupo em que predominam as indústrias de bens de capital, o Rio Grande do Sul demonstra forte inclinação de crescimento, pois, em contraste com a taxa nacional de 1% a.a., o Estado registra 1,9% a.a.

Sobre esse desempenho, cabem algumas pontualizações:

- a) 60% do grupo das tradicionais vêm apresentando indicadores preocupantes quanto ao seu comportamento futuro. O gênero vestuário, calçados e artefatos de tecidos apresenta uma taxa negativa de crescimento bem maior do que a do seu grupo nacional; o de produtos alimentares — 20% na estrutura gaúcha — não só apresenta um crescimento lento (0,89%) como se mostra bem mais lento que o brasileiro, e sua baixa elasticidade (0,28) também é muito inferior à do País (0,97); o mesmo ocorre com bebidas, em que sua taxa de crescimento de 1,5% e a do Brasil de 4,8% apenas traduzem uma menor predisposição à expansão com coeficientes de elasticidade de 0,47 e 1,56 respectivamente; finalmente, a indústria do fumo com taxas de crescimento e de elasticidade negativas, porém sempre mais intensivas do que as nacionais;
- b) as indústrias tradicionais na economia gaúcha jogam papel relevante não só como núcleo básico e de maior significado, como também por vir se mostrando o de maior dinamismo. Os dados acima podem estar refletindo uma situação passageira, como também apontando para uma tendência nada desejável;
- c) as indústrias tradicionais articulam-se diretamente com a agricultura e, se estão condicionadas por ela, têm, ao mesmo tempo, um grande papel motor sobre a mesma. Suas cadeias produtivas criam uma interdependência estrita entre ambas, de modo que as fragilidades emergentes, se não superadas, podem redundar em propagação de grande repercussão. É tão decisivo esse assunto para o desenvolvimento gaúcho que, sem dúvida, pode ser considerado como **a terceira grande questão** a ser equacionada;
- d) em que pese a importância das indústrias tradicionais, não há que se subestimar a predisposição de o Rio Grande do Sul alojar as indústrias dinâmicas. Apenas no grupo das dinâmicas A, sua taxa de crescimento foi menor, uma vez que, de 1986 a 1998, o grupo que acolhe as indústrias de bens de capital se mostrou mais dinâmico que o seu similar brasileiro. Mesmo nas dinâmicas A, o Rio Grande do Sul contava com os gêneros metalúrgica e química, cujos coeficientes de elasticidade são maiores.

Nas indústrias de bens de capital, todos os coeficientes são maiores no Estado, o que, por si só, não autoriza a se pensar em especialização nas indústrias tradicionais, como muitos pensam. Em ambos os grupos, observam-se grandes vinculações com o Setor Primário, o que, de certa forma, reforça a chamada terceira grande questão.

Relações externas

A economia gaúcha depende de mercados fora de seus domínios numa proporção de 47% de seu PIB.⁴ Praticamente a metade do que produz é colocada em locais nos quais a única coisa que vale é a sua competência em competir. Esse é um dado de força e de vulnerabilidade ao mesmo tempo, porque se, de um lado, é a própria afirmação do que pôde e pode, por outro, é a incessante obrigatoriedade de manter-se em confronto com competidores cada vez mais potentes. Nada do já assegurado lhe pertence, antes deve, diuturnamente, comprovar seus méritos para manter-se no terreno conquistado.

Dessa apreciável abertura, 20%, ou seja, 9,9% do PIB, estão relacionados com mercados internacionais, e os restantes 80% dizem respeito a mercados nacionais. À margem da questão de câmbio, preços e acordos, aqueles mercados vão flutuar segundo sua renda, o que lhes assegura absoluta autonomia a respeito do que se passa na economia local. Trata-se, assim, de uma demanda autônoma, tanto podendo estimular como deprimir aqueles que dela dependem. Essencialmente nisso reside sua importância, porque, por possuir movimento próprio, tem a capacidade de induzir ações e de romper inércias.

Os mercados nacionais, por seu turno, quantitativamente muito mais importantes, não têm esse caráter, posto que submetidos às mesmas forças, às mesmas restrições e às mesmas conjunturas da economia estadual. Além disso, as transações numa mesma moeda confrontam, sobretudo, produtividades e custos de transferência. O movimento da economia não se faz mais por nível de demanda, que, em princípio, é comum a todos, mas por qualidade de ofertas em que se destacam os mais capazes. Os produtores para os mercados nacionais contam com uma mesma demanda; os que se inserem nos mercados internacionais contam com demanda adicional, daí sua valoração como elemento dinâmico.

O Brasil pouco fez para aumentar sua inserção no comércio internacional,

⁴ Estimativas do autor deste estudo, que aparecem também em **Relações Macroeconômicas da Economia Gaúcha (1960-85)** (1993).

que, na década, se expandiu a 7,5% a.a., enquanto o do País não passou dos 4,5% a.a. De uma participação no comércio mundial de 1,2% em 1989 baixou para 0,9% em 1998. O Rio Grande do Sul não fez muito mais com sua taxa de 4,7% a.a. Não obstante, pelo comércio internacional entraram seus principais estímulos, pois, com o PIB brasileiro crescendo a 2,9% a.a. o diferencial de crescimento foi dado pelo mesmo. Mesmo com as importações crescendo a 13,9% a.a. (1992-99), o Estado apresenta superávits equivalendo a 45% das exportações. Talvez as importações por vias internas tenham neutralizado esse incentivo de crescimento, embora, para o único ano em que se dispõe de dados, 1998, as transações com os mercados nacionais também ofereçam superávit da ordem de 10% sobre as exportações⁵.

Tendo o Rio Grande do Sul acompanhado as exportações brasileiras, há um dado importante a mencionar. Os produtos básicos na estrutura gaúcha pesam mais do que na estrutura brasileira, 31% e 25% respectivamente, refletindo, em boa parte, a própria economia sulina, onde tanto a agricultura como as indústrias tradicionais têm maior relevo. O dado positivo, porém, é o referente ao crescimento dos bens industrializados na pauta exportadora, passando de 63% para 68% de 1990 a 1998. Os produtos básicos regionais, que figuravam com 14,7% dentre os seus similares nacionais, passaram para 13,6% em decorrência de seu menor ritmo no período (1,6% e 3,4%). Em compensação, os bens manufaturados passaram de 9,6% para 10,2% no fluxo de mesma natureza do País.

O que deve ser salientado desse desempenho é a predisposição de o Estado acompanhar o Brasil e, ainda, a sua capacidade de aumentar os bens industrializados em sua estrutura, supostamente bens de maior densidade de valor e de maior elasticidade-renda. A inserção no mercado internacional e a mudança paulatina da pauta de exportação constituem, sem dúvida, **a quarta grande questão** a ser considerada para o desenvolvimento sul-rio-grandense.

3 - Estratégias

Registradas essas observações, já se pode alinhar, a partir delas, o que seriam os possíveis vetores para atuação privilegiada. Uma vez mais, a disponibilidade de instrumentos vai definir mais concretamente cada possibilidade. Em verdade, o desenvolvimento depende de muitas variáveis, ainda que

⁵ Os números do comércio externo constam no trabalho de Beky Moron de Macadar e Teresinha da Silva Bello, **O Contexto Internacional e o Comércio Externo no Rio Grande do Sul, na Década de 90** (2000).

haja algumas, como a educação, que se tornam condicionantes. Não quer dizer que, em se dispendo delas, o desenvolvimento se faça automaticamente. É certo, porém, que, sem elas, os limites para qualquer processo são demasiado estreitos. Nesse sentido, poder-se-iam distinguir dois tipos de estratégia: as que se dão sobre vetores condicionantes e as que tratarão dos vetores motores, mais responsáveis por forças com capacidade propagadora sobre o conjunto da economia. Elas não são excludentes, inclusive podem constituir-se em vetores formados com especificidades de recíproca influência. A idéia de estratégia parte de uma determinada prioridade entendida como de virtualidades germinativas e multiplicadoras. Com nenhuma outra se alcançaria tanto, e, ao mesmo tempo, sua escolha traz implícito o que está mais ao alcance, sem dependência de algo mais distante ou mais aleatório.

3.1 - Estratégias de condicionamento

3.1.1 - Empreendedorismo

O Rio Grande do Sul tem uma renda *per capita* 29% superior à do País. Como sua produtividade média é 10% superior, os outros 19% são explicados por sua maior relação emprego/população ou emprego/população de 15 a 64 anos. A maior renda *per capita* em 1990 devia-se, praticamente, a esse fato, o que assume significado muito especial, porque, em última análise, vem o mesmo desempenhando papel essencial na referida vantagem. Não se trata, em verdade, de uma questão de cunho demográfico, porque a diferença entre esse estrato na população gaúcha (65,4%), e na população brasileira (62,8%) é de apenas 4,1%.

Se o emprego brasileiro representava 47% da população, no Estado seria de 55,9%, para assegurar consistência à diferença de renda *per capita* assinalada, e não 51% como aparece nos dados disponíveis. Como já fora 57% em 1990, segundo os mesmos dados, é possível que não tenha caído tanto. Ora, essa é uma relação que não pode passar despercebida nem deixada de ser equacionada, em razão de sua relevância. Para balizar essa relação, tenha-se presente que, em 1998, alguns países apresentavam a seguinte relação emprego/população: Alemanha, 49,9%; França, 44,2%; Inglaterra, 50,8%; Itália, 43,4%; Suécia, 56,2% (Rel. Anual 1999-2000). Emprego, no caso, não parece ser uma questão tão-só de demanda, porque é difícil admitir que, nas condições brasileiras, o desejo por trabalho seja menor do que no Estado ou que, pelo menos, seja tão menor. Como, para que haja trabalho, é necessária a oportunidade para efetivá-lo, conclui-se que o trabalho é apenas a contrapartida da oportunidade para absorvê-lo, sendo a oportunidade fruto essencialmente da iniciativa e do empenho coletivos. Haverá condições e requerimentos objetivos

para que se logre determinada oferta de trabalho, porém é também a iniciativa, a desenvoltura em criar, a agilidade da ação, a percepção da oportunidade, a inconformidade com as peias da realização pessoal e o gosto pela independência que fazem os indivíduos empreendedores, não importa se grandes ou pequenos, nem a natureza da atividade. O maior emprego relativo no Estado é bem fruto desse espírito, dele se podendo afirmar ser o grande fator de seu desenvolvimento.

O Rio Grande do Sul teve, ao longo dos anos, capacidade de recolher os estímulos que a economia brasileira foi oferecendo, marcando presença em todas as frentes que foram abertas. O desenvolvimento gaúcho tem uma característica básica, que consiste, exatamente, em manter presença em “todas as frentes”, pois manifesta, mais do que vantagens comparativas, uma generalizada aptidão de resposta aos estímulos que os diversos momentos revelaram. Se, no início, um único produto — o charque — nucleou sua economia, em seguida, na medida em que a economia brasileira vencia sua especialização internacional, passava o Rio Grande do Sul a diversificar sua oferta e suas oportunidades de trabalho, marcando sua importância nos mercados internos cada vez mais integrados e cada vez mais concorrentes. Se, nos choques de integração nacional, muitas de suas empresas não resistiram, comprometendo capitais e regiões, outras lhes ocuparam o lugar, adaptando-se da forma mais diferenciada possível no que tange a produtos, escalas, processos e densidades de capital. Para tanto, não faltaram nem ambições nem o *savoir-faire*, aliás, foi sua habilidade generalizada para equacionar vantagens e deficiências que sempre propiciou ao Estado destaque no cenário nacional. É isso que deve ser entendido de modo objetivo, porque a economia resultante, se foi fruto de difundida competência empresarial, foi também produto de articulações políticas em torno de decisões que escapavam por inteiro do âmbito individual para recair no plano da vontade coletiva.

Quanto ao aspecto produtivo diversificado e complexo, deve ser considerada, em primeiro lugar, a dotação de recursos naturais à disposição e, em segundo, a inquestionável predisposição à combinação de fatores, ou seja, à inovação, manifesta tanto na agricultura como na indústria. As oportunidades que os mercados nacionais e internacionais ofereceram foram aproveitadas ao modo das circunstâncias locais, particularmente da disponibilidade de capital gestada internamente. Quando o Rio Grande do Sul dá o passo de uma sociedade rural para uma urbana, não deixa de ser notável a forma como, horizontalmente, ocupa todos os escaninhos que o setor industrial começa a abrir, não se intimidando com novas práticas produtivas, nem com a competição que a integração dos mercados nacionais intensificava.

A que se deve essa predisposição? Embora sob o risco de toda síntese,

talvez se possa afirmar que razões histórico-institucionais e culturais estiveram presidindo seu acontecer, realimentadas, constantemente, no sentido de restabelecer as condições iniciais, devidamente ajustadas e adaptadas às emergências que lhe foram colocadas. No marco histórico-institucional, está o modo pelo qual se faz o assentamento de sua população, onde a concentração da terra e seu uso extensivo, de um lado, não impediu o amplo acesso e, de outro, oportunizou, por seu uso intensivo, uma ampla e diversificada oferta de alimentos e de matérias-primas. Esse modo de assentamento foi decisivo no perfil econômico do Rio Grande do Sul, pois só recentemente é possível identificar setores produtivos — como é o caso do Pólo Petroquímico — que não estão diretamente ligados a essa origem.

No marco cultural, sem dúvida, vão se encontrar valores motivando iniciativas e busca incessante de afirmações pessoais, traduzindo ambições só realizáveis em ambientes alargados. Os horizontes rompidos pelo imigrante em seu *habitat* original continuam fustigando sua exigência de melhores condições de vida e de oportunidades, tomando a configuração não de vencer distâncias e oceanos, mas a de construir novos cenários, onde suas expectativas possam ser realizadas.

As 600 mil pessoas acrescidas ao mercado de trabalho nos anos 90 sem encontrarem postos para sua colocação estão onde? Cerca de 6% emigraram, e os outros? Os outros são 560 mil, ou seja, tanto quanto 11% da força de trabalho ocupada, compondo o desemprego aberto, o subemprego e a economia informal, arrastando consigo cerca de 1,7 milhão de pessoas às condições mais cruéis de existência.

No passado, os excedentes demográficos alimentaram a considerável expansão e diversificação da agricultura, bem como seus desdobramentos industriais e nos serviços. A absorção dos excedentes de hoje é importante não só pelo seu significado econômico e social, mas para continuar sustentando e reforçando o espírito empreendedor do gaúcho. Vale lembrar que esse considerável contingente forma um imenso potencial produtivo, desde que **condições objetivas** sejam criadas para viabilizá-lo. Ao empreendedorismo histórico deve-se grande parte da diferença de renda *per capita* do Rio Grande do Sul em relação ao Brasil. É verdade que hoje, com uma função de produção cada vez mais poupadora de mão-de-obra, os recursos humanos induzem pouco o seu aproveitamento. É pouco provável que o mercado por si só, possa fazer muito, até porque, se possível fosse, já teria feito.

A questão do ponto de vista econômico situa-se em dois segmentos. Um é o que ainda apresenta vantagens em função da produção da mão-de-obra intensiva, cujo requerimento essencial é o da organização produtiva, elemento fundamental nos ganhos de produtividade atuais. O outro segmento refere-se aos recursos humanos que não possam ser assimilados pelo primeiro e que,

por sua baixa produtividade, apresenta um custo de oportunidade próximo de zero. Sua grande contribuição poderia dar-se em atendimento de demandas servidas por bens públicos. No campo, a tendência é para o prevailecimento da média e da grande propriedade, o que não quer dizer que, com novas técnicas, novas organizações e crédito, não possam ser viabilizadas novas unidades. É difícil estimar quantas seriam e prematuro avançar sobre sua localização, mas, por exemplo, no campo, talvez uma cifra em torno de 100 mil unidades e, preferentemente, nas áreas onde um grande número de hectares tenham sido desativados, aproveitando a experiência e a infra-estrutura existentes, ou, quando o adequado uso do solo permitir, nos espaços de baixo crescimento e onde os agentes atuais se mostram pouco propensos a mudanças. Evidentemente, sem acesso à terra, essa perspectiva desaparece.

Nas atividades urbanas, há um fator que pode ajudar o encaminhamento da questão, qual seja, a redução paulatina da escala industrial. De 1986 a 1997, a escala média do estabelecimento, no Rio Grande do Sul, passou de 34 para 20 empregados e, no Brasil, de 39 para 23. Tanto no País como no Estado, as empresas médias e grandes, nesse mesmo período, tiveram o número de seus estabelecimentos e o número do pessoal ocupado diminuído. Outrossim, o número de estabelecimentos pequenos cresceu no Estado à espantosa taxa de 3,6% anuais, enquanto a assimilação de empregados se deu a 2,9%. Essa diferença de taxas tornou o estabelecimento da pequena indústria 20% menor. O mesmo aconteceu no Brasil, embora a taxas menores, 1,6% e 1,1% respectivamente.

O apelo ao empreendedorismo poderia constituir-se numa mola de desenvolvimento, porque parte de um espírito coletivo formado, testado e afirmado há quase dois séculos. Não se trata, evidentemente, de uma expectativa mística, “a volta ao espírito do passado”, mas de aproveitar uma visão de mundo onde o encolhimento, o conformismo e a resignação não encontraram apoio, antes, sempre se mostrou aberto aos desafios e às emergências. O importante agora é dar-lhe condições objetivas para manifestar-se, condições estas que passam por instituições, legislação, recursos financeiros e tecnológicos, conhecimento, capacidade organizacional e ampla assistência técnica e articulação entre inúmeros agentes. Isso tampouco é uma opção pelo pequeno, porque tudo que vem ocorrendo com êxito não tem por que ser cerceado. O privilegiamento a um vetor não significa o abandono de tudo, apenas prioridade no uso dos recursos reais e financeiros adicionais. Uma estratégia baseada no empreendedorismo na situação atual, de baixo nível de investimento, de crescimento ao acaso e de incertezas internacionais é simplesmente empregar intensamente um fator abundante e pouco ou nada utilizado a partir de uma capacidade generalizada para ações produtivas.

O sucesso dessa via pode ser o de resgatar, em grande medida, a tendên-

cia à degradação de um grande segmento social com inevitável influência sobre o todo e, ao mesmo tempo, diminuir a pressão sobre o assalariado pela menor disputa sobre os postos oferecidos. O que se requer aqui, como em tudo, é um plano precedido de um diagnóstico amplo e preciso, contendo objetivos, metas e os meios para sua concretização, com a indispensável explicitação dos requerimentos de toda ordem, inclusive com as devidas responsabilidades institucionais.

Quando se menciona o empreendedorismo histórico no Rio Grande do Sul não se está pensando só na empresa capitalista, mas em todas as formas de organização, como é o caso das cooperativas no campo econômico, cuja invulgar capacidade de mobilização foi sempre notável e conseqüente. A ação do Estado será imprescindível, porém decisiva será a participação das entidades da sociedade civil. Essa é uma estratégia em que a burocracia deve ser minimizada, afastado todo partidatismo estreito, messiânico, imperador, para que os entes civis se sintam à vontade, com espontaneidade para criar e com responsabilidade para conduzir.

3.1.2 - Educação

Se o espírito empreendedor sempre foi muito marcante no cotidiano gaúcho, com toda certeza suas motivações frustrar-se-iam se não estivessem acompanhadas de um mínimo de informação e de saber que lhes permitissem as habilidades para o transformar. A preocupação muito cedo com a educação era também a de permitir uma inserção no mundo pela qual o renovar e o ampliar habilidades reconstituíam as condições originais de alargamento de horizontes.

Capítulo especial merece a educação em todos os níveis. As mesmas predisposições do passado estão presentes, só que, agora, o saber, face à revolução tecnológica em marcha, deixou de ser acúmulo linear de conhecimento dentro de um determinado paradigma técnico-científico para transformar-se qualitativamente, exigindo não só maior solidez do conhecimento básico, como o domínio de novos campos abertos pela ciência e das práticas produtivas correspondentes. A educação deixa de ser uma questão de rede escolar, como no passado, para assumir a qualidade de processo educacional de inserção do homem num novo mundo e numa nova sociedade. Os recursos humanos que foram decisivos no passado continuarão tendo o mesmo papel, só que, agora, portadores de um conhecimento que recém se faz e que pouco se divulga. Se as **externalidades educacionais** não forem montadas rapidamente, com certeza o processo sofrerá perigosa defasagem em relação aos estados que, com o Rio Grande do Sul, disputam lideranças. Obviamente, o Brasil todo vai ter que passar por essa transformação; a questão, porém, é saber quem vai

fazer primeiro e quem vai fazer melhor. As diferenças vão se dar por aí.

A horizontalidade industrial ocupada pelo Rio Grande do Sul deu-se num momento onde a menor densidade de capital por homem ocupado era compensada por habilidades, por mercados protegidos pelo custo de transporte, por diferenciações de bens mais intensivos de mão-de-obra e mais flexíveis em suas escalas de produção e por diversificada oferta de matérias-primas. Essa diversificada oferta de matérias-primas permitiu, por sua vez, sua apreciável transformação, criando demandas generalizadas a montante e a jusante de cada unidade produtiva. As habilidades continuarão tendo sua função, embora elas mesmas passem por adaptações exigidas pelos tempos. Não obstante, nos novos processos e nos novos produtos é que se situarão as possibilidades, e ambos, uma vez mais, dependerão das externalidades que forem colocadas à disposição dos agentes individuais.

A educação, então, torna-se indispensável, primeiro, para o acesso aos mais sofisticados processos produtivos, aos equipamentos de alta qualidade, aos últimos avanços da tecnologia e da pesquisa científica, aos mais eficientes métodos de organização e de gestão; segundo, para o desempenho satisfatório na operacionalidade dos sistemas. Mas não é só. É preciso educação para criar uma sociedade que seja projeção das possibilidades da tecnologia e da ciência de hoje, onde os ganhos de eficiência que se desenham possam resgatar uma história que, ao mesmo tempo em que fez progresso, também consagrou desigualdades e injustiças não mais aceitáveis.

O fato de as inovações e o progresso técnico estarem sendo incorporados com grande rapidez não quer dizer que não possam ocorrer fortes descontinuidades e até grandes desequilíbrios setoriais e territoriais no País e no Estado, por força, dentre outras razões, da indisponibilidade de quadros preparados. Outrossim, o fosso aberto pelas desigualdades sociais é de tal envergadura e tão crescente que põe em risco o amálgama necessário à própria sobrevivência. O avanço social requer clima de um destino comum, e isso, além de reclamar fatos, carece de um entendimento comum sobre consciência de direitos e igualdade de oportunidades.

Sob esses dois aspectos, a educação que vige é de uma inadequação por demais evidente. Por isso, sua mudança radical é estratégica, porque se trata de uma condição *sine qua non* para a conquista de um outro patamar técnico-social. Sem dúvida, a educação fixa os horizontes possíveis para qualquer sociedade, o que deve estar absolutamente claro para todos. Com a educação que está aí, a escolaridade média de seis anos da população já não tem importância, como não teria se fosse de 10 ou de 12, tal é a qualidade do que está sendo ministrado. Foi um grande feito ter-se construído a rede de ensino fundamental, a ponto de 97% da faixa dos 7 aos 14 anos já estar na escola. Este, aliás, é o único problema social resolvido. A etapa do segundo

grau, 15 a 17 anos, está sendo encaminhada com taxas anuais muito elevadas, o que dá a esperança de, em pouco tempo, se obter uma escolaridade quantitativa bem melhor. A tragédia oculta, porém, não está aí. Está na qualidade do ensino.

Através do Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Básico (SAEB), o Ministério da Educação vem realizando, através de amostragem nacional, a avaliação dos ensinos fundamental e médio no Brasil. Desde 1993, vem se processando essa avaliação, reveladora da verdadeira qualidade do que está sendo posto em prática. A avaliação é uma espécie de termômetro, sem pretensões de diagnóstico, aplicada nas escolas públicas e privadas, de ricos e pobres, de brancos e negros. Seus resultados são de espantar:

- a) os alunos da 8ª série do ensino fundamental dominam apenas os conteúdos da 4ª série;
- b) os alunos da 3ª série do segundo grau dominam tão-só os conteúdos da 8ª série do ensino fundamental;
- c) apenas 3% a 4% dos alunos que concluem o segundo grau dominam seus conteúdos;
- d) após três anos de escolaridade dos alunos de segundo grau, sua média é apenas 13% superior à média dos alunos de primeiro grau;
- e) as escolas privadas também não atingem os níveis requeridos em cada grau de ensino, porém suas médias são superiores às das escolas públicas.

Sobre esses resultados, cabem as seguintes observações:

- a) essa inqualificável deficiência não foi reparada, nem por leis de mercado, nem por autocrítica dos gestores das redes escolares;
- b) as corporações docentes também não foram capazes de qualquer reversão, embora diretamente responsáveis pelos resultados;
- c) na realidade, foi abolido o segundo grau por prática de aula, sem que qualquer lei, decreto ou portaria ministerial o fizesse;
- d) como a única exigência para o ingresso na universidade é a conclusão do segundo grau, cujos conteúdos foram suprimidos, está-se cometendo a proeza de colocar alunos no ensino superior com conhecimentos apenas de primeiro grau;
- e) a escola pública, onde se abrigam 80% das matrículas, transformou-se num eficiente mecanismo de desigualdade e de exclusão social.

Não é difícil imaginar que ensino superior pode ter o País com esses antecedentes e que profissionais podem estar sendo formados com o ensino propedêutico que lhes foi alcançado. O mais intranquilo disso tudo é que as médias apuradas pelas avaliações vêm caindo ano após ano, numa verdadeira queda livre de mediocridade. As promoções de ano satisfazem as expectativas, independentemente da qualidade do que está sendo promovido. Os insucessos

posteriores esgotam-se no plano individual e encontram consolo nas legiões dos desqualificados. Só 3% a 4% terminam o segundo grau com o domínio de seus conteúdos! Surpreendente, também, nessas avaliações é verificar que o Rio Grande do Sul, com mais de 70% de professores com nível superior nas escolas de ensino básico, não desfruta de melhores notas do que Minas Gerais, que apresenta elevadíssima porcentagem de professores leigos.

Elevar a educação como variável estratégica nos próximos 10 a 15 anos pode significar a habilitação efetiva a uma sociedade bem mais realizadora e mais justa. Essa é uma estratégia fundada na qualidade e num trabalho de absoluta obstinação. Deve começar pela universidade que forma o professor, agente requalificado para as mudanças necessárias. Passa, depois, pela reciclagem geral do atual corpo docente, acostumado a um padrão que deve ser rompido. Em terceiro lugar, estão os salários e a carreira como valoração do trabalho e como estímulo à mobilização de quadros para a docência. Finalmente, encontra-se a gestão da educação, que não pode resumir-se a dar liberdade à escola sem qualquer indagação de resultados. A Lei da Gestão Democrática, no Rio Grande do Sul, obrigava que se fizesse, anualmente, avaliação em todas as escolas da rede estadual, até para saber como atuar individualmente e para saber como priorizar a ação nas mesmas. Embora a obrigação legal, há quatro anos não se realiza avaliação, sem se referir, também, que as redes municipais e mais a rede privada estão absolutamente sem controle e sem assistência do Estado. Em outras palavras, tudo está para não mudar nada.

Eleger a educação como estratégia de desenvolvimento, tal como o fizeram o Japão e os Tigres Asiáticos, é mexer com um condicionante geral e incitante para a mudança. Trata-se, talvez, do insumo invisível mais difundido das relações econômicas e, por isso mesmo, com maior poder de propor e acolher exigências inovadoras. Como o campo-alvo da mudança educacional é o ensino básico e como este se encontra afeto aos estados e aos municípios, está nas mãos destes a decisão de fazê-lo. Uma coisa parece certa: não vale a pena perder a batalha da qualidade na educação, porque, mais dia, menos dia, todos irão enfrentá-la. Levará vantagem quem fizer primeiro e quem fizer melhor.

3.1.3 - Reforma do Estado

O Estado, enquanto ente administrativo, tem funções que lhe são exclusivas, como justiça e segurança; outras que lhe foram atribuídas, mas que não lhe são inerentes, como é o caso da infra-estrutura ou da participação acionária em certos empreendimentos; umas que socialmente são necessárias, mas não contam com outros agentes para assimilá-las, como as de natureza compensatória, como a de transformar bens de mercado em bens públicos, ou seja, sem

preços, como educação, saúde, assistência social, etc.; finalmente, umas de interesse do desenvolvimento, como a pesquisa e a extensão.

Dispensável é enfatizar o papel do Governo em todas elas ao longo da história gaúcha. Há que se ter presente o papel das externalidades, particularmente a infra-estrutura — energia, estradas, transporte — e serviços públicos, como educação, saúde, pesquisa, etc., sem os quais os fluxos crescentes de bens e serviços, com seus conteúdos qualitativamente distintos e com densidades tecnológicas cada vez mais modificadas, se inviabilizariam. Embora sem pleoras dessas externalidades, o fato concreto é que os elementos favoráveis iniciais seriam insuficientes para as realizações posteriores, pois nenhum empenho individual seria capaz de vencer os obstáculos que a sua indisponibilidade provocaria.

Há transformações que os mecanismos de mercado se encarregarão de operar. Outras, igualmente importantes e não atingidas pelos mesmos, reclamarão por um promotor que as incite e as conduza. Esse promotor e condutor é o Estado-governo, que só cumprirá seu papel se satisfizer algumas exigências de eficiência, isto porque sua operacionalidade está tão comprometida que é difícil se imaginar sua funcionalidade razoável em alguma coisa. Esse complexo aparato administrativo retardou-se em ajustes pelo menos para acompanhar a agilidade imprimida pelos demais setores da sociedade. Pouco adianta povoá-lo de computadores se não se lhe imprimem critérios onde se troque formalidades por **resultados**, rituais por **tempo**, desperdício por **custos**, garantias funcionais homogêneas por discriminação operacional **individual**, difusas atribuições por **responsabilidades** efetivas, massas indivisíveis por indivíduos **diferenciados**, rituais de avaliação por **avaliação objetiva**.

O Estado está mínimo não por força ideológica, mas pela disponibilidade do caixa. É um constrangimento só, diário, mensal, anual, decenal. Já não é mais o Estado que dirige o caixa; é o caixa que dirige o Estado. Transformou-se num fetiche com poder total e incerto, com força, inclusive, para exigir um caixa único, espécie de monoteísmo administrativo, reclamando fé e submissão. E não há qualquer perspectiva de mudança pela rigidez de estrutura de seus gastos e pela inelasticidade de seus recursos. Não obstante, é necessário mudar, porque o Estado é imprescindível na condução de inúmeras atividades essenciais no processo de desenvolvimento.

Ora, reformar o Estado em nada se confunde com venda de seu patrimônio, extinção de agências, fusão de órgãos e, menos ainda, com cortes lineares de gasto. Até a simples mudança de nome, no recente caso da Sudam, tenta transmitir a idéia de que algo vai mudar. Em verdade, está-se na presença de questões complexas, onde o Estado nem pode ser visto isolado da sociedade e do papel que cumpre, nem pode ser tomado por alguma função ou algum segmento de que é constituído. Por outro lado, a disfuncionalidade do Estado é

produto de múltiplas relações externas e internas, que guardam entre si vínculos indissociáveis, terminando por formar uma consistente organicidade. A idéia de modernização do Estado passa por quatro planos distintos, com ações próprias de cada um. Sem que se ganhe a batalha em cada um deles, o processo não estará concluído, pois qualquer insucesso localizado não só impedirá o êxito da reforma como determinará a regressão onde os avanços já tiverem sido logrados. Mesmo contando com a mediação temporal no encaminhamento dos problemas, o que significa dizer que os momentos podem não coincidir para todas as iniciativas necessárias, ao cabo de um determinado transcurso é indispensável a sua conclusão, face às interdependências que os diversos planos mantêm entre si.

O primeiro plano de ação diz respeito à abrangência do Estado, menos pelo seu tamanho do que pela incontornável imperiosidade de definir seu financiamento. Sem essa definição, não há como assegurar estabilidade à oferta de bens e serviços públicos e manter padrões técnicos e socialmente desejados. A ambigüidade do porte estatal dá lugar ao seu ingurgitamento, à queda de qualidade, aos déficits. A ambigüidade também impede de definir a carga tributária, criando à cidadania um ônus nem sempre admitido ou um custo social insuportável, como no caso da inflação. A partir do limite estabelecido é que se vão fixar prioridades no uso dos recursos e caracterizar claramente o custo de bens e serviços públicos.

O segundo plano refere-se às formas institucionais pelas quais o “público” será ofertado. Entra em cena aqui a questão de conveniências operacionais, mas, de modo especial, a questão dos custos e da eficiência. A flexibilidade no emprego dessas formas abre vez para que se produzam mais bens e serviços públicos com os mesmos recursos, ou que se proporcione maior comodidade aos usuários dos mesmos. Destaca-se, nesse particular, o conceito de “público” que não coincide com o de estatal. A preferência por formas privadas ou estatais deve levar em consideração apenas o interesse público, ou seja, custo, qualidade e agilidade. Nos países avançados, grande parte dos serviços e bens públicos chega às mãos dos contribuintes por intermédio de redes privadas, sem que ninguém pense em estatizá-los para torná-los de livre acesso. Não há por que não especular com outras formas institucionais entre o privado e o estatal, de modo que se obtenha a eficácia e a eficiência almejadas e possíveis. O que parece cada vez mais evidente é a rejeição do estatal como forma exclusiva de homologar o “público”.

O terceiro plano relaciona-se à introdução de técnicas de produção mais eficientes, elevando substancialmente a produtividade do homem empregado no setor. São ganhos apreciáveis de produtividade que vão permitir reduzir custos, elevar padrões de atendimento e remunerar os agentes produtivos. É inimaginável uma modernização na área pública sem que sejam profundamente

alteradas suas práticas de produzir bens e de prestar serviços, liberando recursos financeiros e recursos reais para uma oferta maior e mais diversificada.

Finalmente, aparece o plano das relações de trabalho, onde se equaciona a substituição da estabilidade, carreiras e homogeneização de ganhos pela flexibilidade no uso do recurso humano e por sua diferenciação categórica em razão de sua eficiência, claro, com os devidos resguardos à inescrupulosidade político-partidária. As relações de hoje levaram à mais absoluta esterilidade, porque igualaram os desiguais, retribuindo igualmente o criativo e dedicado e o rotineiro e desinteressado, consagrando um sistema de estímulo onde ganha mais quem menos faz. As hierarquias não podem ser estabelecidas por tempo ou por títulos, mas apenas por eficiência, em que as diferenças de remunerações reflitam as diferenças de produtividade e não os escandalosos privilégios existentes. Dentro do atual sistema, não há como introduzir diferenciações estimulantes e justas, por isso mesmo é improvável qualquer mudança de atitude frente ao objeto de trabalho. Aliás, um dos traços mais marcantes das atuais relações é o de abrigar um distanciamento cada vez maior entre os agentes produtivos e o que deveriam ser os produtos de seu trabalho. Como reverter esse quadro com todos os institutos jurídicos que lhe garantem a intocabilidade e com todas as restrições financeiras que impedem e desaconselham sua irrigação?

A modernização do Estado implica alterações em todos esses planos e exige apoio e correspondência de cada um em relação aos demais. Ela se aplica essencialmente à esfera do Estado fiscal, embora as demais não fiquem inteiramente fora da mesma. Seria desnecessário chamar atenção, mesmo porque está consagrado na Constituição Federal, sobre o instrumento de planejamento como balizador de todas as ações, sejam elas de curto, médio ou longo prazos. Por último, há que se analisar a questão do poder para levar avante a modernização. Se os interesses da grande maioria é que são os principais beneficiados com a modernização do Estado, é de se presumir que, numa autêntica democracia, não faltará poder para concretizá-la, desde que, é claro, no jogo da representação não predomine a permanente trapaça pela qual os eleitos se “independizam” dos eleitores em nome dos “interesses da pátria”. Com esse tipo de estelionato, não há democracia que subsista, porque o poder, não ganhando forma institucional, não logra força efetiva para cinzelar as mudanças aspiradas, em que pese o exercício do voto.

Poder-se-ia perguntar se à reforma do Estado caberia erigir-se como estratégica frente a tantos outros setores e atividades mais dinâmicos e com maior capacidade para respostas a menor prazo. Há que considerar que, em primeiro lugar, nada é mais “nosso” do que o Estado, nada está mais às nossas mãos do que o Governo e sua administração, portanto, ao alcance da vontade política, bastando-se com os instrumentos de que dispõe. Por outro lado, pela

administração estadual passam cerca de 12% do PIB gaúcho, pouco menos que a metade de toda a produção industrial e um emprego correspondente a 4% do total. Do ponto de vista econômico, nenhum ente social tem tanto poder para alocar recursos. Não é difícil imaginar o significado que teriam mudanças radicais na saúde, na educação, no resgate da pobreza, além de sua maior contribuição à infra-estrutura, à pesquisa e às formas indiretas de estímulos à atividade privada.

As imensas energias na esfera estatal, tolhidas por suas diversas formas de ineficiência, autorizam a pensar nos benefícios disseminados por todo o organismo social que adviriam de sua liberação. Mais se valoriza essa estratégia quando se considera a própria presença do Estado em quase todas as atividades, que, sem dúvida, sofreriam induções apreciáveis pela modernização de suas práticas. E para culminar com essa importância, é preciso considerar que o ineficiente funcionamento do Estado põe em jogo, inclusive, a própria democracia.

3.2 - Estratégias de promoção

Com toda a certeza as perspectivas da economia gaúcha desenham-se em função das exportações, investimentos em inovação, objetivando maior competitividade e reforço de suas atividades de ponta. O quadro econômico nacional e o internacional continuarão movendo-se a ritmos não muito diferentes dos atuais, e a competição interna e nos mercados forâneos será cada vez mais acirrada, com uma forte concentração do capital. Esses são elementos que devem estar no centro de qualquer reflexão sobre o futuro.

Se a intensificação da competitividade, tanto interna quanto externa, é, mais do que previsão, pura e simples constatação, é a partir dela que devem se ordenar as ações que hão de criar um novo patamar para a economia e a sociedade sul-rio-grandense. Assim como no passado, o futuro vai depender dos êxitos que o Rio Grande do Sul lograr nos desafios competitivos. Singelamente, isso é tudo.

Aumentar a competitividade significa reforçar os pontos fortes da economia gaúcha, mesmo porque eles é que asseguraram até agora não só a posição estadual no primeiro lote das unidades federadas, como a estrutura diversificada que permite ao Estado se manter na vanguarda, mesmo quando a demanda nacional muda substancialmente em sua composição, face à concentração de renda dos últimos 30 anos.

Uma vez mais está o Rio Grande do Sul às voltas com suas vantagens e deficiências, quando a história lhe coloca nada menos do que o desafio de participar de uma revolução tecnológica da qual ninguém há de escapar, embora

sejam variadas tanto as formas como os tempos dessa participação.

Uma estratégia tem que estar centrada no que há de mais essencial enquanto caracterizador de um momento histórico, tratando de alinhar, de um lado, iniciativas que convirjam aos pontos mais favoráveis e, de outro, iniciativas que neutralizem os pontos negativos, ou que os mantenham num nível que não obstaculizem as primeiras. Juntamente com isso, impõe-se rever questões que admitiam correspondência entre avanços econômicos e avanços sociais, porque, ao não se confirmarem, deixaram um passivo cada vez mais complicado de ser administrado. A idéia, até há pouco dominante, de que a justiça social e a igualdade de oportunidades passava pelo crescimento econômico está totalmente superada, pois os fatos terminaram por demonstrar que essas relações nem são necessárias como até mesmo podem se apresentar com sentido inverso. Isso não induz a pensar que o crescimento possa ser dispensado ou que alguma solução possa ter lugar sem ele. O que os fatos estão demonstrando é que o crescimento, quando não crivado de exigências, ou seja, entregue a si mesmo, movido apenas por razões de mercado, pode produzir um quadro social indesejável e insustentável, além de ser inatingível por essas razões exclusivamente. O crescimento, tal como vem se dando, pode ser apenas a trajetória para o caos, para uma disfunção generalizada, onde a acumulação de riqueza num pólo em nada compensa a acumulação de pobreza num outro, estabelecendo-se entre ambos disputas cuja solução só pode residir em novos processos socioeconômicos em que todos os interesses estejam contemplados.

Considerando-se o exposto, cabe equacionar alguns vetores na estrutura econômica do Estado, cuja priorização para concentração de esforços possa resultar em maior difusão de efeitos e maior competência na captação dos estímulos existentes. As quatro **questões fundamentais** apontadas no item 2 servem de mote a essa priorização.

3.2.1 - Produtividade agrícola

Concentrar-se na produtividade agrícola tem um grande número de efeitos na economia, sendo que o primeiro e fundamental deles é o de garantir não só a sustentação da mesma como seu próprio ritmo de crescimento. Concluído o alargamento da fronteira agrícola, o crescimento só pode se dar por mudanças na estrutura de oferta ou por ganhos de produtividade, sendo que aquelas dependem da demanda e da adequação de uso do solo. Após os arranjos possíveis, restam os ganhos de produtividade. Neles se apóia a competitividade, portanto, a continuidade do processo produtivo. Ora, sobre a agricultura está constituída a maior parte da indústria, estruturada a pauta de exportação, dependente em mais de 20% do emprego e em 10% do PIB, e, finalmente, apreciável parcela da arrecadação.

O ritmo de 6,6% a.a. de expansão da produtividade agrícola mostra a

competência com que o assunto foi tratado pelos agentes envolvidos. Não obstante, as margens de vantagem das culturas que abarcam 95% da área colhida em relação às médias brasileiras vêm se estreitando, traduzindo melhores condições produtivas de seus competidores. Especialmente as áreas novas do Centro-Oeste contam com vantagens de escala acrescidas do menor preço da terra, o que lhes dá uma superioridade significativa nos mercados consumidores. O fato de, no período 1985-98, a agricultura ter crescido com menos 8,5% da área colhida e, ao mesmo tempo, ter apresentado menor taxa de crescimento do que a de todos os principais estados produtores deve servir de alerta quanto à relevância da produtividade.

Se a produtividade agrícola pode constituir-se numa questão de vida ou morte, uma vez que seu definhamento afetaria toda a economia, reclama, obviamente, toda a concentração administrativa, de pesquisa e extensão, de conhecimentos biológicos e de engenharia genética, de processos produtivos, de organização e gestão, de crédito e de articulação de agentes, de modo que os limites que já se alinham sejam alargados o mais possível. Nessa concentração de esforços, estão os estudos de mercados, de modo a destacar prioridades dentro do próprio setor.

Passo inicial deve ser o de elaborar um detalhado diagnóstico de cada cultura ou atividade nas variadas condições institucionais e em cada região, de modo a identificar claramente os problemas e as soluções adequadas. Trata-se de um trabalho para todas as instituições que atuam no setor e as que têm potencialidades para fazê-lo, como são as universidades. Essas mesmas instituições devem ser passíveis de diagnóstico quanto a sua capacidade operacional e a sua excelência técnico-científico-administrativa.

Após essa etapa e uma vez determinado o conjunto de problemas a ser superado, os meios reais e financeiros exigidos e a divisão de responsabilidades institucionais, cumpre montar um plano com objetivos, metas e tempo e estabelecer os mecanismos de acompanhamento e de ajuste para que as ações se tornem efetivas.

É preciso insistir na vulnerabilidade potencial da agricultura sul-rio-grandense, mesmo na plenitude de um desempenho, por todos os títulos, louvável. Cumprir todas as tarefas que essa estratégia envolve é empreitada de grande porte, de grande energia, implicando considerável capacidade de articulação e de condução, mesmo porque deverá desenvolver-se por período superior ao da administração de um governo. Se não houver concentração de esforços e decisão de fazê-lo, é bom considerar que cada safra que passa pode ser a última de determinada cultura e o enfraquecimento a jusante e a montante da cadeia produtiva a ela vinculada. É isso que está em jogo.

3.2.2 - Produtividade terciária

Anteriormente, já se fez referência à perda de produto na transladação de mão-de-obra da indústria para o setor produtor de serviços, especialmente porque as diferenças de produtividade se ampliaram ao longo da década passada, justamente por sua baixíssima taxa de expansão. Como esse é um setor que reúne atividades muito distintas em sua natureza, incluindo desde intermediários financeiros até os serviços domésticos, torna-se precária qualquer generalização a seu respeito e, por conseqüência, uma política para o seu todo. Como o segmento de comunicações e o de intermediação financeira, com grandes densidades de capital e expressiva capacidade de geração de valor agregado, apresentaram as mais altas taxas de crescimento e as maiores elasticidades-produto, mesmo com um peso de apenas 12% dentro do setor, devem influenciar bastante o evolver da produtividade.

Os demais segmentos ficam à mercê de maiores investimentos, quando for o caso, e de efetivas melhoras de organização e de gestão, o que vai depender muito do acesso a essas técnicas e de linhas de financiamento para introduzi-las. A proliferação de pequenos estabelecimentos, muito positiva do ponto de vista do emprego, está cada vez mais acompanhada de maior densidade de conhecimento e de capital. Com a tendência à terceirização, buscando simplificação de atividades e redução de custos, o Setor Terciário ganha um excelente indutor de eficiência, porque mais estreita sua relação com outros setores produtivos, muitos dos quais já com maior produtividade. Muitos desdobramentos de linhas de produção exigem ritmos e qualidade de seus novos encarregados, ensejando sensíveis melhoras operacionais. Especialmente com a informatização e outros processos eletrônicos de administração, todo o Setor Terciário estará habilitando-se a significativos saltos de produtividade, tal como se realiza hoje em dia com os bancos.

Também esse setor deve ser olhado como o grande criador de processos e produtos novos, de técnicas e de suas aplicações, de assistência ao produtor e de assessoria empresarial, de proposições inovadoras de toda natureza, residindo nele a verdadeira força criadora das novas fronteiras e de renovação dos métodos de trabalho em uso. No Setor Terciário, estão os laboratórios, a experimentação, a adaptação do conhecimento transferido, a geração de saberes aplicados em todos os campos, a descoberta, enfim, tudo o que mais caracteriza a época de uma nova fronteira tecnológica, na qual a rápida obsolescência e a inovação constituem a principal mola do crescimento.

É possível imaginar o Setor Terciário como elemento propulsor do crescimento? Sendo o setor que mais cresce nos países avançados, parece convincente quanto a seu papel dinâmico, insinuando-se, assim, como forte candidato à modernização e aos investimentos. A sua baixa produtividade atual

só diz da sua defasagem técnica, portanto, de suas carências, constituindo-se, por isso, merecedor de atenção, que poucas vezes lhe é dispensada. É interessante observar que, apenas na década dos 90, o Setor Terciário apresentou produtividade abaixo da média estadual, uma vez que, até então, sempre esteve acima. Essa também é a constatação dos países avançados, embora, em todos eles, a tendência seja a de igualar a média. Nos EUA, por exemplo, de um valor 172% maior em 1850, chegou à igualdade em 1965 (Clark, apud Fourastié, 1956). Por isso, é desconfortável a situação sul-rio-grandense, pois, se, na evolução estrutural, o deslocamento dos recursos humanos para os serviços se fazia sempre com produtividade superior à média, no caso local, ocorre o contrário.

Dada a heterogeneidade do setor, o primeiro cuidado é o de identificar as atividades com potencialidades para um desempenho superior e especialmente aquelas com capacidade de elevação de produtividade e de difusão de inovações. Priorizar essas atividades, devidamente coadjuvadas com crédito, concessões fiscais, participações acionárias, treinamento de quadros, assistência técnica, etc., significa polarizar esforços para não só diminuir a desvantagem estrutural apresentada, sobretudo em função de ser o setor de maior assimilação de mão-de-obra, como, aproveitando o pretexto, estimular suas competências indutoras de crescimento.

3.2.3 - Indústrias tradicionais

No item 2, chamou-se atenção para alguns indicadores de comportamento das indústrias tradicionais, porque elas são a metade do setor industrial gaúcho e guardam um grande poder de arrasto sobre o setor agrícola. Esses indicadores, taxas de crescimento de ramos de alta participação na estrutura e seus coeficientes de elasticidades, ambos inferiores aos do Brasil, podem ser conjunturais, em parte afetados pelas variações de demanda externa, mas também podem estar desenhando tendências pouco lisonjeiras aos interesses estaduais. Também despertam cuidados, porque esse é um setor fortemente ocupado por empresas multinacionais, com suas eficientes práticas de organizar e de fazer fluir suas linhas de produção para frente e para trás. É evidente que essas empresas não têm proveito em congelar seus fluxos e limitar seus ganhos, porém, dada a sua localização multiespacial, podem perfeitamente ritmar sua oferta ao sabor de vantagens localizadas. As observações feitas anteriormente sobre a produtividade agrícola não são dissociáveis das perspectivas industriais, uma vez que estas formam seu escoadouro mais imediato.

O pouco crescimento brasileiro, somado à escandalosa concentração de renda do País, consagra baixos coeficientes de elasticidades aos produtos tradicionais, tornando sua demanda pouco estimuladora. Esse fato, porém,

pode ser parcialmente desmentido por parcelas territoriais da oferta com vantagens competitivas em função de composições diferentes ou por melhores condições produtivas. O Rio Grande do Sul desfrutou sempre dessas vantagens, motivo pelo qual desperta surpresa o registro de alguns sinais desfavoráveis.

Esse é um quadro de tanta importância no Estado que o mínimo que se pode pedir é um aprofundamento de seu conhecimento, ramo por ramo, para identificar suas forças motoras e seus elementos restritivos. Por sua composição tão diversificada, tornam-se inconvenientes generalizações sobre a mesma; embora precisados seus problemas específicos, todos os instrumentos e recursos disponíveis devem estar ao seu dispor. Tornar esse vetor estratégico para o desenvolvimento gaúcho é apenas reconhecê-lo em seu papel de sustentação do produto e do emprego, bem como em toda sua capacidade de difusão de efeitos dinâmicos sobre o conjunto.

3.2.4 - Comércio internacional

Esse é um vetor que, por suas repercussões dinâmicas, merece constituir-se numa estratégia em si mesma. Priorizar no aparelho produtivo os componentes que já figuram em sua pauta e outros que poderiam acompanhá-los pode ser uma opção eficaz pela amplitude do mercado externo e por seus ritmos mais elevados do que os do comércio interno. Significaria colocar à disposição dos agentes credenciados a tal mister todos os meios disponíveis, especialmente os de natureza fiscal e creditícia, para elevar o nível das transações.

Se se pensa em dinamismo e emprego com o comércio externo, é bom não perder de vista seu custo social, pois nem sempre as concessões oferecidas encontram as compensações esperadas. As prioridades devem situar-se na geração de emprego, de um lado, e de menor insumo importado, de outro. O Rio Grande do Sul tem uma composição em seu produto bastante favorável a desfrutar de ritmos de comércio superiores ao que vem apresentando, embora os instrumentos para seu estímulo se situem, basicamente, na esfera federal. Esse é um dos casos em que a mobilização política pode desencadear uma série de medidas favoráveis ao evento. As incertezas das transações internacionais muitas vezes desencorajam, mas, ao mesmo tempo em que se entende cada conjuntura, se entende também a necessidade de criar mecanismos que procedam às defesas necessárias em relação a essas aleatoriedades. O fato de adotar o comércio externo como estratégico ao crescimento implica construir uma postura em que sua essencialidade possa ser inerente a todo equacionamento econômico. A grande questão talvez seja até onde as nações têm liberdade para suas pretensões e aptidões frente aos

canais comerciais ocupados, em boa parte, por empresas multinacionais. Seja como for, o comércio com os grandes mercados mundiais é sempre uma aposta necessária, aliás como fazem todos.

4 - Matriz estratégica

Outra forma de priorizar a concentração de decisões, de objetivos, de recursos e de mobilização institucional seria colocar os vetores arrolados anteriormente em linhas e colunas, de modo a conciliar parcialmente a ação sobre mais de um, por unidade de tempo. Digamos que se priorize a reforma do Estado e a produtividade agrícola nos primeiros cinco anos, confinando a primeira aos objetivos determinados pela segunda estratégia. Onde o Estado tem papel relevante, é difícil imaginar-se êxito sobre outros vetores sem que previamente se disponha de mecanismos administrativos preparados para a missão. Por isso, as denominadas estratégias de condicionamento adquirem certa imposição, uma vez que os horizontes sem elas são restritos. A ação estratégica visa romper os limites e as restrições que constroem o todo e que, uma vez lograda, abre espaços desconhecidos para um novo ciclo de realizações. O que é mais geral, e por isso mais comum, tem sempre prioridade, porém, às vezes, emergências setoriais obrigam a um certo pragmatismo e a mudanças de prioridade.

A ação estratégica parte de uma clara consciência de limitações, e, por isso mesmo, por não ser possível fazer tudo, são feitas apenas poucas coisas com maior poder de propagação. Conflita, diretamente, com a “política de confete”, onde a pulverização dos recursos contempla tudo e todos sem satisfazer qualquer necessidade. Essa política cria rotinas e níveis de gasto automáticos, anulando, aos poucos, os graus de liberdade para decisão. Só uma ação estratégica é capaz de romper essa prática, o que também não é fácil no mundo de carências existente. Parece importante, contudo, romper o engessamento atual e passar a atuar sobre pontos que se desenham mais promissores a médio e longo prazos.

5 - A questão regional⁶

À matriz estratégica poderiam ser acrescentadas, nas linhas, as diversas regiões vinculadas aos Coredes, de modo que as ações viessem a ser também

⁶ Os dados foram consultados em Raul Luís Assumpção Bastos, **Produto e Emprego nas Regiões do Rio Grande do Sul, nos Anos 90** (2002).

localizadas. As distâncias entre as mesmas são significativas, variando em termos de produtividade média numa proporção de 1:3,4. Em termos setoriais, as diferenças de produtividade variam ainda mais: agricultura, 1:38,5; indústria, 1:7,9; serviços, 1:3,1. As variações em seus ritmos de crescimento são de 1:19,1.

Antes de qualquer ação, haveria que definir que objetivos se perseguem, com que meios e em que tempo se pensa alcançá-los, porque as estratégias sugeridas necessariamente não asseguram os propósitos pensados para as diversas regiões, a não ser quando deliberadamente perseguidos.

Com a fragmentação crescente das linhas de produção e com os modernos meios de gestão à distância, as localizações das unidades produtivas ganharam novas valorizações, onde o meio urbano passou a ser considerado essencial. É claro que as economias de aglomeração têm grande papel, porém, agora, fatores como clima, saneamento, limpeza, segurança, equipamentos culturais e outros que diretamente respondem pelo bem-estar pessoal influenciam cada vez mais as decisões localizacionais.

Há muito o Rio Grande do Sul já deveria ter pensado num eixo econômico a oeste que viesse contrabalançar o atual eixo Porto Alegre—Caxias do Sul, com vistas a não só favorecer a área abrangida como a pôr freio aos custos urbanos das cidades que compõem esse eixo. Isso também poderia favorecer e ser favorecido pela integração via Mercosul. O grande problema para tanto é que só se pode desconcentrar concentrando, o que implicaria uma política de polarização em poucos pontos e por alguns anos, até que eles adquirissem escala capaz de induzir a formação de novo eixo. Dificilmente se conseguiria consenso decisório de muitos a favor de poucos, sendo mais provável que o imediatismo político prevalecesse.

De qualquer modo, a questão regional é complexa e exige, pelo menos, algum equacionamento para dirimir seus pontos mais conflitantes e encontrar caminhos que superem seus aspectos menos desejáveis.

6 - Conclusão

Ao final, em que ficamos? Ficamos na perplexidade de uma sociedade com horizontes ilimitados e que, não obstante, se submete a um acontecer medíocre, com uma marginalidade espantosa e com o medo rondando todos os lares. Sociedade que, tendo outras opções, não decide sobre nenhuma, por ter se acostumado às incertezas do cotidiano, mitigado apenas pelos sonhos dos que se alienam, pelas esperanças dos que só esperam e pelos *slogans* dos profissionais das promessas. Sociedade que há 20 anos não vai a lugar algum e que continua acreditando que seu dia chegará. Sociedade sem elites responsáveis, com os mesmos valores coloniais de privilégios fáceis e de have-

res por direito genético. Sociedade que ainda não conseguiu ser vista senão como campo de caça.

Apesar de tudo, é preciso o desenvolvimento, simplesmente porque a grande maioria deseja e deseja porque precisa. Deseja porque sabe que pode e sabe que pode porque já fez tanto, mesmo usufruindo frações do que criou. Se sua vontade ainda não permeou as esferas decisórias, vai continuar insistindo, forjando cidadanias ainda em formação. Mas vai continuar, e o ritmo dependerá muito dos níveis de consciência e da capacidade de trabalho e de contribuição dos mais lúcidos. Aí estamos nós, economistas e demais profissionais que trabalham em ciência social, não por investidura pretensiosa, mas pelas oportunidades recebidas de formação. É imprescindível esgrimir conhecimento para delinear caminhos novos, e nisso devemos colocar todo nosso empenho.

Disse certa vez um sacerdote numa cerimônia de encomendação: “Os mortos não se homenageiam; faz-se por merecê-los”. Façamos por merecer o País que temos e, em seguida, teremos as lideranças que nos faltam e as decisões que não chegam.

Bibliografia

ACCURSO, Cláudio F. Relações macroeconômicas da economia gaúcha (1960-85). **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 21, n. 3, p. 63-94, 1993.

ACCURSO, Jorge S. A economia gaúcha em 2001. **Carta de Conjuntura FEE**, Porto Alegre, ano 11, n. 1, jan. 2002.

ACCURSO, Jorge S. A economia gaúcha nos anos 90. In: FLIGENSPAN, Flávio (coord.). **Economia gaúcha e reestruturação nos anos 90**. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 2000.

BASTOS, Raul Luís Assumpção. Produto e emprego nas regiões do Rio Grande do Sul, nos anos 90: uma abordagem exploratória dos Conselhos Regionais de Desenvolvimento. **Indicadores Econômicos FEE**, Porto Alegre, v. 29, n. 4, p. 245-271, fev. 2002.

BENETTI, Maria D. Reestruturação do agronegócio no Brasil e no Rio Grande do Sul, nos anos 90: concentração, centralização e desnacionalização do Capital. In: FLIGENSPAN, Flávio (coord.). **Economia gaúcha e reestruturação nos anos 90**. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 2000.

CARTA DE CONJUNTURA FEE. Porto Alegre, ano 11, n. 1, p. 5-6, jan. 2002.

FOURASTIÉ, Jean. **Productividad, la Esperanza del Siglo XX**. Barcelona: Luis Miracle Editor, 1956.

JARDIM, Maria de Lourdes Teixeira. Dinâmica demográfica do Rio Grande do Sul. In: FLIGENSPAN, Flávio (coord.). **Economia gaúcha e reestruturação nos anos 90**. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 2000.

MACADAR, Beky Moron de; BELLO, Teresinha da Silva. O contexto internacional e o comércio externo no Rio Grande do Sul na década de 90. In: FLIGENSPAN, Flávio (coord.). **Economia gaúcha e reestruturação nos anos 90**. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 2000.

MERCADO de Trabalho no Rio Grande do Sul, nos anos 90. In: FLIGENSPAN, Flávio (coord.). **Economia gaúcha e reestruturação nos anos 90**. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 2000.

PASSOS, Maria Cristina; LIMA, Rubens Soares. Tendências estruturais da indústria gaúcha nos anos 90: sintonias e assimetrias. In: FLIGENSPAN, Flávio (coord.). **Economia gaúcha e reestruturação nos anos 90**. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 2000.

RELATÓRIO ANUAL. Washington: Banco Mundial, tab. 3, 1999-2000.