



Secretaria do Planejamento e da Administração  
Fundação de Economia e Estatística  
Siegfried Emanuel Heuser



**PLANEJAMENTO  
ESTADUAL  
E ACUMULAÇÃO  
NO RIO GRANDE  
DO SUL — 1940-74**

*Renato Antonio Dalmazo*

Porto Alegre, RS — N.16 — Dezembro 1992

GOVERNO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL  
Alceu Collares  
Governador

SECRETARIA DO PLANEJAMENTO E DA ADMINISTRAÇÃO  
Walter Meucci Nique  
Secretário

**FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA**

**Siegfried Emanuel Heuser**

**CONSELHO DE PLANEJAMENTO:** **Presidenta:** Dilma Vana Rousseff. **Membros:** Hélio Henkin, Gervásio Rodrigo Neves, Manoel Luzardo de Almeida, Achyles Barcelos da Costa, Nery Santos Filho.

**CONSELHO CURADOR:** Antonio Ernani Martins Lima, Dora Elizabeth Salkoski Miorando e Marbel Maria Ferreira de Andrade.

**PRESIDENTA:**  
Dilma Vana Rousseff

**DIRETOR TÉCNICO:**  
Octavio Augusto Camargo Conceição

**DIRETORA ADMINISTRATIVA:**  
Moema Kray

**CENTRO DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS**  
Marinês Zandavali Grando

**CENTRO DE CONTABILIDADE SOCIAL E INDICADORES**  
Adalberto Alves Maia Neto

**CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO**  
Márlene Brunel Ludwig

**CENTRO DE PROCESSAMENTO DE DADOS**  
Júlio Cesar Berleze

**CENTRO DE EDITORAÇÃO**  
Elisabeth Kurtz Marques

**CENTRO DE RECURSOS**  
Selmar Afonso Hertzberg



SECRETARIA DO PLANEJAMENTO E DA ADMINISTRAÇÃO  
FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA  
Siegfried Emanuel Heuser

**PLANEJAMENTO  
ESTADUAL  
E ACUMULAÇÃO  
NO RIO GRANDE  
DO SUL — 1940-74**

*Renato Antonio Dalmazo*

D148 Dalmazo, Renato Antonio, 1948--  
Planejamento estadual e acumulação no Rio Grande do Sul - 1940-74 / Renato Antonio Dalmazo. - Porto Alegre : FEE, 1992.

168p.

Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 1989.

1. Planejamento econômico. 2. Rio Grande do Sul, I. Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser. I. Título.

● CDU 338.26

Bibliotecária responsável: Yara Maria C. Teixeira  
CRB-10/617

Tiragem: 600 exemplares

Toda a correspondência para esta publicação deverá ser endereçada à:

FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA Siegfried Emanuel Heuser  
Rua Duque de Caxias, 1691 - Porto Alegre - RS  
CEP 90.010-283 - Fone: (051) 225-9455

Para Silvia,  
Tamara e Leticia

## AGRADECIMENTOS

Esta pesquisa sobre o papel do Estado Regional através da política de planejamento econômico surgiu no Núcleo de Estudos sobre o Estado e Setor Financeiro da Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser (FEE) e contou com a influência, o estímulo e o apoio decisivos dos colegas ao longo de sua realização.

No plano institucional, registro duas dívidas maiores. A primeira, com a Direção da FEE, e a segunda, com o Curso de Pós-Graduação em Economia da UFRGS, na pessoa do Professor Dr. Pedro Cesar Dutra Fonseca, por possibilitarem a realização da dissertação. Também agradeço à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Sul (FAPERGS) pelo auxílio financeiro concedido, que foi de crucial importância.

Ao Professor Dr. João Rogério Sanson devo profundo agradecimento pela orientação lúcida e incansável, que, através de críticas e sugestões, revela o irrestrito compromisso com o conhecimento. Sou muito grato a Gentil Corazza, a Áurea Correa de M. Breitback e a Jorge Blascoviski Vieira pela seriedade e pelo avanço da reflexão que acompanharam nosso convívio diário em torno da temática do Estado. Esse convívio, ainda que profissional, teve forte caráter afetivo.

Cabe registrar meu reconhecimento a Maria Lúcia L. Carvalho pela leitura atenta e pelas cuidadosas sugestões para esclarecimento e correção de diversas passagens feitas ao texto final.

Agradeço o apoio das pessoas abaixo referidas, que foi extremamente importante para mim: a Rubens Soares de Lima e a Gentil Corazza, que tornaram disponíveis seus acervos e cederam gentilmente seus livros preciosos; a Elisabeth K. Marques e Roselane Vial, que colaboraram na revisão da forma do texto original; a Ivete L. Figueró e Yara Maria C. Teixeira, que normalizaram as referências bibliográficas; ao apoio técnico do CPD, especialmente a Júlio Cesar Berleze, que tornou possível o processamento do trabalho; e a Lais Helena C. da Silva pela tradução dos textos.

Destaco, ainda, as cuidadosas e alentadoras observações dos Professores Dr. João Rogério Sanson (orientador), Dr. Pedro Cesar Dutra Fonseca e Mário Baiocchi, que compuseram a banca examinadora da dissertação.

Dissertação apresentada junto ao Curso de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), em 26.07.89, para obtenção do grau de Mestre em Economia.

**Renato Antonio Dalmazo**

# SUMÁRIO

LISTA DE QUADROS . . . . .	11
LISTA DE TABELAS . . . . .	12
<b>A VISÃO INTEGRADA DO FENÔMENO REGIONAL . . . . .</b>	<b>13</b>
A Subordinação da Economia Gaúcha . . . . .	13
O Planejamento no Contexto Regional . . . . .	15
A Organização do Trabalho . . . . .	16
<b>PARTE I – ESTADO E POLÍTICA DE PLANEJAMENTO . . . . .</b>	<b>19-26</b>
1 – Planejamento e Acumulação . . . . .	21
1.1 – O planejamento como forma de orientação e de desvalorização do capital . . . . .	21
1.2 – O fenômeno regional e a natureza do planejamento . . . . .	23
1.3 – Limites e impactos . . . . .	25
<b>PARTE II – O PLANEJAMENTO DO RIO GRANDE DO SUL – 1940-55 . . . . .</b>	<b>27-72</b>
Introdução . . . . .	29
1 – As Possíveis Vias de Industrialização . . . . .	30
1.1 – As vias de industrialização . . . . .	30
1.2 – A organização do planejamento – 1940-55 . . . . .	35
2 – As Bases Materiais e o Comando da Direção Econômica . . . . .	38
2.1 – O aparelho de apoio ao capital . . . . .	38
2.2 – O aparelho de auxílio à reprodução do operariado . . . . .	44
2.3 – O aparelho de infra-estrutura geral . . . . .	47
3 – O Planejamento Setorial da Industrialização . . . . .	51
3.1 – Os planos setoriais . . . . .	52
3.2 – O I Plano de Obras, Serviços e Equipamentos – 1953 . . . . .	62
4 – A Questão do Financiamento . . . . .	66
4.1 – A base tributária e financeira do Estado Regional . . . . .	66
Considerações Finais . . . . .	71
<b>PARTE III – O PLANEJAMENTO DO RIO GRANDE DO SUL – 1956-74 . . . . .</b>	<b>73-132</b>
Introdução . . . . .	75
1 – A Industrialização como Questão Central . . . . .	77
1.1 – A industrialização de que tipo? . . . . .	77
1.2 – A pauta dos interesses em jogo: Governo do RS, partidos e empresários . . . . .	81
2 – A Organização do Sistema de Planejamento – 1956-74 . . . . .	86
2.1 – O CDE na função de coordenação política . . . . .	87
2.2 – O GAP no comando da decisão técnica . . . . .	88
2.3 – A fase de coordenação e planejamento – 1970-74 . . . . .	91
3 – O II Plano de Obras, Serviços e Equipamentos – 1959-62 . . . . .	96
3.1 – O plano de grandes projetos de ponta . . . . .	96
3.2 – A crise e a exclusão do centro dinâmico industrial . . . . .	97
3.3 – A política de apoio ao capital e à reprodução social . . . . .	99
3.4 – Observações finais . . . . .	108

4 – O Plano de Investimentos e Serviços Públicos – 1964-66 . . . . .	110
4.1 – Uma proposta arrojada de planejamento . . . . .	110
4.2 – O diagnóstico do insuficiente desenvolvimento . . . . .	111
4.3 – A política de apoio ao capital e à reprodução social . . . . .	112
4.4 – Observações finais . . . . .	119
5 – O Projeto Grande Rio Grande – 1971-74 . . . . .	121
5.1 – A crise e a estratégia de ação . . . . .	121
5.2 – A proposta para a crise “versus” o crescimento em marcha . . . . .	122
5.3 – A política de apoio ao capital e à reprodução social . . . . .	125
5.4 – Observações finais . . . . .	131
<b>CONCLUSÃO</b> . . . . .	<b>133</b>
<b>APÊNDICES</b> . . . . .	<b>137-159</b>
1 – PLANO GERAL DE VIAÇÃO DO ESTADO – 1931 . . . . .	139
2 – NOTAS SOBRE AS TESES DO CAPITALISMO MONOPOLISTA DE ESTADO . . . . .	140
1 – A variante classe . . . . .	141
2 – A variante capital . . . . .	143
3 – A variante francesa . . . . .	145
4 – Observações finais . . . . .	147
3 – O CASO BRASILEIRO NA ABORDAGEM DO CME . . . . .	150
1 – As fases de industrialização recente . . . . .	152
2 – Características do Estado . . . . .	154
3 – Uma qualificação: o “Estado de transição” . . . . .	156
4 – Observações finais . . . . .	158
<b>BIBLIOGRAFIA</b> . . . . .	<b>161</b>

## LISTA DE QUADROS

### PARTE II

#### CAPÍTULO 2

- Quadro 1 – Órgãos criados pela Secretaria da Agricultura no Rio Grande do Sul – 1928-42 . . . . . 41
- Quadro 2 – Órgãos e instituições públicas do Rio Grande do Sul – 1920-55 50

#### CAPÍTULO 3

- Quadro 1 – Seleção de tipos de cereais do Rio Grande do Sul – 1934-55 . . . . . 56

#### CAPÍTULO 4

- Quadro 1 – Crédito para financiamento do planejamento setorial do Rio Grande do Sul – 1946-56 . . . . . 70

### PARTE III

#### CAPÍTULO 2

- Quadro 1 – Principais órgãos e instituições do Rio Grande do Sul – 1956-74 95

# LISTA DE TABELAS

## PARTE II

### CAPÍTULO 3

Tabela 1 –	Potência elétrica encampada e gerada pela CEEE – 1947-52 . . . . .	54
Tabela 2 –	Distribuição de sementes e mudas pela Secretaria da Agricultura no Rio Grande do Sul – 1931-1942 . . . . .	65

### CAPÍTULO 4

Tabela 1 –	Receitas, despesas e investimentos públicos no Rio Grande do Sul – 1941-1956 . . . . .	68
Tabela 2 –	Indicadores dos investimentos no Rio Grande do Sul – 1941-1956	69
Tabela 3 –	Estrutura da receita tributária do Rio Grande do Sul – 1933-1956	69

## PARTE III

### CAPÍTULO 3

Tabela 1 –	Despesas programadas e realizadas com o II Plano de Obras, Serviços e Equipamentos no Rio Grande do Sul – 1959-61 . . . . .	100
------------	---	-----

### CAPÍTULO 4

Tabela 1 –	Gastos correntes e de capital, por funções, do Plano de Investimentos e Serviços Públicos no Rio Grande do Sul – 1964-66 . . . . .	113
Tabela 2 –	Necessidades de recursos do Estado Regional – 1964-66 . . . . .	114

### CAPÍTULO 5

Tabela 1 –	Taxas de crescimento da renda setorial do Rio Grande do Sul – 1960-69 . . . . .	124
------------	---	-----

# A VISÃO INTEGRADA DO FENÔMENO REGIONAL

O planejamento da economia brasileira vem sendo examinado com ênfase na administração da política econômica dos anos 30 em diante. O planejamento estadual no Brasil também pode ser referido aos anos 30 e 40. No Rio Grande do Sul, essa técnica moderna de administração teve expressão a partir dos anos 40.

O objetivo principal deste trabalho é pesquisar a experiência de planejamento estadual entre os anos 40 e meados dos anos 70. Nesse período, revelaram-se as experiências de planejamento setorial e global da economia gaúcha. Em particular, examinamos a política de industrialização do Estado Regional<sup>1</sup> e as suas relações com a dinâmica da acumulação nacional. O planejamento estadual teve a função de orientação econômica da industrialização — aspecto quase desconhecido nos trabalhos existentes sobre o Rio Grande do Sul —, tornando-se de fundamental importância para assegurar um certo peso da economia gaúcha na economia nacional.

Portanto, o trabalho tem por objetivo pesquisar o planejamento estadual e as suas ligações com o movimento de acumulação nacional.

## A subordinação da economia gaúcha

A temática da bibliografia existente sobre a economia gaúcha, em geral, apresenta a industrialização como questão central das análises. São poucos os trabalhos que se propõem a analisar o papel do Estado Regional, em particular o planejamento estadual, o qual assume certas funções específicas e fundamentais na organização da produção.

A industrialização como questão central aparece claramente delineada a partir de meados dos anos 50,<sup>2</sup> mas tinha como questão específica aprofundar a especialização agroindustrial da economia gaúcha.

---

<sup>1</sup> O Estado Regional corresponde ao setor público estadual, formado por uma estrutura de poder político e econômico de dominação no âmbito estadual, sem constituir um sistema e submetido ao Estado. Significa que o Estado Regional concentra uma certa unidade na economia gaúcha, através de planos, políticas e reivindicações no plano federal para ordenar as atividades econômicas; mas encontra-se submetido ao Estado, que, via instrumentos poderosos institucionais e, sobretudo, de política econômica, impõe uma certa dissolução da influência do Estado Regional. Ver Souza (1984, p.75).

<sup>2</sup> A expressão "industrialização como questão central da economia política gaúcha" foi usada por Müller (1979, p.386). A industrialização tem sido posta como a questão central nas políticas de industrialização, 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.

Podemos classificar esses estudos sobre a economia gaúcha em dois grupos, como sugere Cano (1985). Um grupo tem por base a "economia regional", enquanto espaço generalizado e com grande autonomia. As políticas estaduais são propostas com o objetivo de eliminar o atraso, as disparidades regionais, o desemprego e o subemprego, tendo como meio a industrialização, representando esta um mecanismo redentor do "sofrimento" regional.

O outro grupo apresenta uma visão integrada do fenômeno regional, que se insere na dinâmica social de toda a Nação. O conceito de economia nacional perpassa as análises sem, contudo, deixar de investigar o fenômeno no âmbito estadual. Sob essa perspectiva, citamos apenas FEE (1978), FEE (1982), Souza (1983) e Baiocchi (1985). A partir desses trabalhos formamos um referencial para o entendimento da dimensão das políticas de planejamento estadual.

O trabalho de Baiocchi (1985) propõe-se a recuperar a dimensão política do federalismo fiscal e a refutar as propostas de reforma tributária, tratadas como sendo questões desligadas da realidade política em que estão inseridas. Afirma que o Estado só será perfeitamente compreendido à luz de duas lógicas de determinações: a centralização política, que envolve a luta política e a gestão política como exercício do poder, e a inserção dele na dinâmica da acumulação. "A luta política do Estado não é redutível à luta econômica, à conquista do excedente" (Baiocchi, 1985, p.273). Isto é, rejeita as teses que analisam o Estado como resultado apenas do movimento do capital.

A centralização política resulta de dois processos básicos: um relacionado com a homogeneidade da estruturação das classes sociais e o outro relativo ao nível de articulação entre os segmentos regionais das diferentes classes para o exercício efetivo do poder. O federalismo fiscal, portanto, resulta do grau de centralização e controle do Estado. A maior ou menor autonomia dos estados em relação ao poder central deriva da estruturação e da articulação das classes. Portanto, a autonomia de os estados federados implementarem políticas favoráveis ao capital decorre da capacidade do processo político global de adaptar nacionalmente os interesses regionais.

Quanto ao trabalho de Baiocchi, é importante apreender a questão da subordinação dos estados à centralização política do Estado Nacional, em especial a questão financeira. O processo de centralização tem no processo de integração econômica o seu parâmetro econômico fundamental.

Em relação aos trabalhos dos **25 Anos de Economia Gaúcha** referentes aos Volumes 3 e 4, sobre agricultura e indústria, tomamos como referência uma síntese de seus aspectos metodológicos, escrita por Souza (1983) e Souza (1984).

Essas análises têm implícito o conceito de economia nacional como o "locus" no qual se processa o movimento da dinâmica geral do capital, sendo que as relações hegemônicas no Rio Grande do Sul vão se determinar através da sua articulação com a economia brasileira. A articulação é vista através dos esquemas departamentais (de Kalecki), nos quais a dinâmica do capital define a apropriação do valor e determina a distribuição da produção do valor. O departamento de bens de produção é o setor fundamental que subordina a força de trabalho e os demais setores do capital competitivo. A análise dos **25 Anos de Economia Gaúcha** coloca a economia do Rio Grande do Sul subordinada à economia brasileira. A tese da subordinação significa que a economia brasileira

"(...) determina as posições da indústria, da agricultura, do comércio e das finanças gaúchas nas suas estruturas produtiva e financeira, de tal modo que o processo de acumulação impõe funções aos setores regionais no desenvolvimento do capital" (SOUZA, 1983, p.171).

Essa tese reafirma que o dinamismo da economia gaúcha vem da economia brasileira, ou seja, o seu movimento é impulsionado pela sua articulação de fora do Estado Regional e pelos eixos de acumulação internos<sup>3</sup>. Postula, portanto, que a unidade da economia gaúcha provém da economia brasileira, sendo determinada pelo padrão de acumulação nacional e pela política econômica. Diz o autor que o Estado Regional cumpre um papel frágil na articulação interna da economia gaúcha, nos anos recentes. Por que é frágil o papel de articulação do Estado Regional? Porque a determinação da política econômica e dos instrumentos de política do Estado impõem "(...) uma certa dissolução do pólo Estado Regional nas suas relações com a economia gaúcha" (SOUZA, 1984, p.175).

Desses trabalhos aprendemos que a economia nacional é o "locus" no qual se processa o movimento da dinâmica da acumulação de capital. Ele determina as posições e funções da economia gaúcha. A economia regional tem seu dinamismo impulsionado de fora principalmente e pelos eixos internos de acumulação, cabendo ao Estado Regional um papel frágil na articulação da unidade interna da economia gaúcha em relação à política econômica e à estrutura institucional do poder central<sup>4</sup>.

Portanto, deduz-se que o planejamento se vincula a duas instâncias de determinação na estrutura econômica e na estrutura política. "Em essência, um plano de desenvolvimento é um programa político" (IANNI, 1977, p.310).

Em conseqüência, precisamos considerar o planejamento estadual no contexto do processo de integração econômica como necessário para a organização da produção e para manter a legitimidade do sistema de dominação, cumprindo uma função complementar em relação às políticas. Assim, o planejamento estadual configura-se com os interesses manifestos estaduais e nacionais.

## O planejamento no contexto regional

Nossa pesquisa pretende aprofundar a questão do planejamento estadual — não tratado pelos autores acima. Postulamos que o planejamento estadual e, em geral, a política econômica exercem uma função complementar e adicional para reorganizar e orientar a acumulação de capital, mesmo que sua influência esteja restrita a um espaço localizado, distinto do "locus" da acumulação de capital em geral.

Com base nessa perspectiva, consideramos como hipótese básica que o planejamento estadual implementa políticas de interesse da acumulação e favorece mais a acumulação de capital, na medida em que contempla políticas e planos articulados com as tendências da industrialização nacional.

<sup>3</sup> Eixo de acumulação interno significa que a reprodução de certas frações do capital se dá, predominantemente, no espaço interno da economia regional.

<sup>4</sup> Sob esses argumentos, reafirmamos que, embora sejam imprecisas conceitualmente, aparecem no texto certas expressões equivalentes entre si, para não tornar os termos repetitivos. São do tipo: economia estadual, economia regional, economia do Rio Grande do Sul, economia gaúcha, economia sul-rio-grandense e economia política do Rio Grande do Sul.

Desse ponto de vista, pressupomos que os recursos originados de fundos de desenvolvimento e de dotações orçamentárias da União, do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), do Banco do Brasil S/A e de outras agências de financiamento oficiais, que financiaram projetos no Rio Grande do Sul, estavam em consonância com as diretrizes definidas pelos conselhos políticos do Governo Federal, pelos grupos executivos e técnicos de desenvolvimento. Portanto, os financiamentos visaram favorecer o interesse maior nacional — acumulação industrial. Entretanto devemos admitir que essa determinação não é tão linear e se torna relativa pelas influências políticas que tem na alocação desses recursos.

Investigamos 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 provimento dos recursos financeiros para a questão central posta nos planos.

Em vista disso, não desconhecemos que os resultados das políticas estaduais são relativamente pequenos sobre a acumulação, pois o Estado Regional tem pouco a oferecer de recursos financeiros e quase nada pode determinar em termos da política econômica do Estado (políticas cambial, creditícia, monetária, salarial, emprego, renda, etc.), restringindo-se às políticas de gastos, à capacidade de endividamento e de financiamento, aos incentivos fiscais e à criação de condições de infra-estrutura.

## A organização do trabalho

A análise do objeto da pesquisa impõe o exame de dois aspectos. Um, de sentido mais geral e teórico, procura reter a natureza do Estado no processo de industrialização. Sintetizamos as teses do Capitalismo Monopolista de Estado (CME), que apresentam os vários aspectos da presença do Estado nos planos político e econômico, mas lhe cabe uma presença mais marcante no plano econômico, com responsabilidades diretas e indiretas pela valorização do capital. As teses do CME foram escolhidas para fundamentar nossa análise porque "(...) articulam corretamente o plano político e o plano econômico a partir de leis comuns que explicam a valorização de capital como um todo, como a valorização de frações do capital" (DAIN, 1986, p.28). Portanto, elas explicam o papel do Estado capitalista nas mudanças e no controle social. Transparece nas teses do CME um papel decisivo do Estado na mediação dos conflitos e um papel explícito na administração das crises. É importante repetir que o planejamento se vincula a essas duas instâncias fundamentais. O planejamento governamental constitui, nesse sentido, uma forma de intervenção, controle, orientação e expansão econômica. Por último, a economia regional e o Estado Regional, constituídos de frações do capital e de instituições representativas do Estado, ficam contemplados nas teses do CME.

O outro aspecto busca apreender as articulações da economia regional com os interesses nacionais através da política de planejamento estadual, articulações estas fundamentadas nas abordagens de Baiocchi (1985) e Souza (1983). Os pressupostos são verificados em dois períodos bem distintos da experiência de planejamento estadual, inseridos nas etapas de industrialização tardia no Brasil.

O primeiro período, compreendido entre os anos 40 e 1955, caracteriza-se pela existência de um tipo de planejamento setorial, tendo por referência a consulta a fontes

diversas: os relatórios dos governos intendentess, as mensagens à Assembléia Legislativa, os Anais da Assembléia, leis e decretos, etc.

O segundo período, referente aos anos de 1956 a 1974, caracteriza-se pela existência de um tipo de planejamento global de industrialização e pela institucionalização do planejamento, concorrendo com a ampliação da base material do Estado Regional. Precisamente nessa etapa completou-se a industrialização no Brasil. A fase do planejamento institucionalizado, entre 1970 e 1974, tem um plano global e uma agência central de planejamento, constituindo uma razão pertinente para confrontá-la com as proposições acima referidas. Tomamos como referência os planos globais e as mensagens anuais do Governador à Assembléia Legislativa principalmente.

Apresentamos agora as partes que compõem a pesquisa. Na Parte I, buscamos definir uma abordagem teórica do Estado capitalista, adequado à análise do planejamento governamental, esboçando uma perspectiva de análise do planejamento estadual, qualificando o seu papel e a sua especificidade. Para tal, buscamos elementos para análise na abordagem do Capitalismo Monopolista de Estado principalmente, cujas principais idéias sintetizamos no Apêndice 2. Também, com o mesmo objetivo, fazemos uma síntese da bibliografia correspondente ao CME para o caso brasileiro no Apêndice 3.

Na Parte II, pesquisamos a experiência de planejamento setorial entre os anos 1940 e 1955, buscando reter o papel do Estado Regional na reorganização e na orientação da industrialização, de forma articulada com o movimento da acumulação. Pesquisamos os condicionamentos da política de planejamento, os seus impactos e limites, e as possíveis vias de industrialização representadas pelos interesses da indústria, da agricultura e do operariado. No Capítulo 2, identificamos a base material do Estado Regional e a forma de organização do planejamento. No Capítulo 3, pesquisamos a experiência de planejamento setorial de industrialização. Concluimos essa parte com a questão do financiamento do Estado Regional.

Na Parte III, investigamos a experiência de planejamento global no período de 1956 a 1974. O novo papel de intervenção do Estado Regional exigiu a ampliação de sua base material para planejar e orientar os rumos da industrialização. Nessa fase, o planejamento buscava consolidar apenas os contornos da regulação política do Estado ao longo da etapa em que se completou a industrialização tardia no Brasil. Nos Capítulos 1 e 2, pesquisamos a pauta dos interesses em jogo, representados pelos interesses do Governo do RS, dos partidos políticos e dos empresários. Pesquisamos também a organização do sistema de planejamento entre 1956 e 1974. Nos Capítulos 3, 4 e 5, examinamos o II Plano de Obras, Serviços e Equipamentos — 1959-62, o Plano de Investimentos e Serviços Públicos — 1964-66 e o Projeto Grande Rio Grande — 1971-74 respectivamente.

**PARTE I**  
**ESTADO E POLÍTICA DE PLANEJAMENTO**

# 1 - PLANEJAMENTO E ACUMULAÇÃO

As políticas de planejamento classificam-se no CME como uma condição de reajuste das flutuações cíclicas do nível de produção e valorização do capital e como uma forma de desvalorização do capital. Essa forma de intervenção estatal visa orientar e assegurar a reprodução ampliada do sistema capitalista. Na verdade, o planejamento revela-se uma ação de direção econômica do Estado pela formulação de políticas fiscal, monetária e cambial, pela formulação de uma política de investimentos na infra-estrutura econômica, nas áreas de reprodução social e nas áreas problemáticas da produção, etc. O planejamento também representa uma política de estabilização e integração.

Neste capítulo, ensaiamos uma perspectiva de análise do planejamento estadual no contexto das duas fases de industrialização da economia brasileira, qualificando o seu papel e a especificidade que assume no âmbito estadual.

## 1.1 - O planejamento como forma de orientação e de desvalorização do capital

Durante a fase de "industrialização restringida", o movimento de regulação da produção e de valorização do capital processa-se através do capital financeiro e no âmbito do Estado, que, no momento de expansão, estabelecem as posições de valorização (não de maneira uniforme, mas diferenciada, onde concorre a força dos monopólios) e, na crise, promovem a desvalorização de frações do capital, preparando a nova etapa expansiva. Em outras palavras, são as forças manifestas de mercado, mas em posição de equilíbrio instável, com a interveniência do Estado, que promovem a regulação da acumulação nessa fase de industrialização.

Nesse sentido, se a reprodução ampliada do capital é privada e se realiza com a mediação estatal, como explicar a progressiva estatização e a adoção de técnicas de planejamento governamental durante a "industrialização restringida"?

Primeiro, as razões estão relacionadas com a mudança estrutural na economia brasileira, em que o setor industrial passou a ser o centro dinâmico, rompendo com a dependência das atividades ligadas ao café, que implicou uma série de reajustes e reacomodações nas estruturas econômica, política e social.<sup>1</sup>

Segundo, o capital financeiro, não suficientemente desenvolvido nessa fase ou não articulado sob essa forma, exigiu a implementação de uma política econômica governamental cada vez mais complexa e ambiciosa, figurando nela a política de planejamento, para sustentar o financiamento da acumulação industrial (política cambial e

---

<sup>1</sup> Essa tese de Celso Furtado é amplamente conhecida.

confisco cambial, nacionalização dos setores básicos produtores de bens intermediários, contenção dos salários reais, etc.). A intervenção estatal também se impunha para superar os obstáculos à acumulação industrial — ligados ao financiamento externo, sem ferir os interesses agroexportadores — e os obstáculos reais internos ligados à impossibilidade de implementar uma reforma fiscal para financiamento estatal.

As outras razões relacionam-se com o surgimento das crises econômicas, principalmente se combinadas com as crises políticas (geradas pelas mesmas condições históricas), que, juntas, representam importantes razões do porquê o Estado passou a desempenhar papéis novos e decisivos de intervenção, financiamento e planejamento da expansão industrial.

Portanto, o amplo espectro do papel de intervenção estatal referido no Apêndice 3 visava reproduzir as condições basilares da reprodução ampliada do capital, especialmente a regulação do mercado de trabalho, destacando-se as qualificações que marcaram a especificidade da atuação do Estado, salientadas por Draibe (1985): o elevado grau de autonomia e o seu caráter dirigente, tornando-se produtor e empresário. A particular autonomia assumida pela ação estatal conferiu força e capacidade de iniciativa para regular, intervir e orientar os rumos da industrialização, bem como articular os amplos interesses heterogêneos dos setores sociais. São essas as razões que fundamentam a adoção do planejamento econômico para gerar as condições da reprodução ampliada do capital durante a "industrialização restringida". Entretanto a forte intervenção estatal não suprimia em definitivo as determinações das forças de mercado, mas promovia a diferenciação e a expansão da estrutura produtiva a favor da acumulação industrial, processando tanto a valorização como a desvalorização de frações do capital.

Por sua vez, na fase de industrialização pesada, a política de planejamento governamental constituiu-se em uma condição do reajuste das flutuações cíclicas da produção e valorização, como uma forma de desvalorização do capital.

O planejamento no Brasil tornou-se uma necessidade recorrente do Estado, representando um importante instrumento para impor uma unidade na política econômica e definir um projeto de industrialização. A transição para uma economia industrializada, em que a indústria passa a ser o centro dinâmico, implicou uma transformação nas distintas esferas de poder. A centralização política e econômica dos comandos de decisão no Executivo federal condicionou e institucionalizou a ação estatal, destinada a coordenar entidades e a facilitar a filtragem de interesses, bem como visava tomar decisões centralizadoras, mediadoras dos interesses e conflitos que perpassam os órgãos e as instituições do Estado. Esses órgãos constituem-se em uma base material de absorção, filtragem e definição de políticas a privilegiar e a implementar, como se fosse de interesse geral (DRAIBE, 1985).

As características da "industrialização tardia" consolidaram a formação de uma estrutura monopolista marcada por um setor produtivo estatal forte, pela profunda internacionalização da economia e pela parte fraca do capital nacional (MELLO, 1977, p.16), exigindo uma particular função do Estado, de regulação da acumulação privada e de reorganização das relações de poder em seu âmbito. A progressiva adoção do planejamento assume esse conteúdo fundamental, pois é um importante instrumento para impor uma direção econômica industrializante e para assegurar a organização da produção.

Nesse estágio, também concorrem fenômenos importantes não tratados aqui, como: a concentração e a centralização do capital, a crescente integração econômica nacional, regional e estadual, assim como o crescimento diferencial, em termos econômicos e sociais, dos estados brasileiros em que afloram problemas complexos (do tipo transportes, educação, saúde, saneamento, habitação, etc.).

## 1.2 - O fenômeno regional e a natureza do planejamento

Os estudos sobre a economia gaúcha, em geral, têm como questão central a industrialização. Entretanto os trabalhos nem sempre têm como perspectiva analítica uma visão integrada do fenômeno regional.

Do acervo de estudos que analisam a economia gaúcha integrada à economia nacional, destacamos FEE (1978), FEE (1982), Souza (1984) e Baiocchi (1985). A partir dos dois últimos, construímos um referencial para o entendimento da dimensão política do planejamento estadual. Estes 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 os autores não investigam o papel do Estado Regional, em particular a política de planejamento implementada na organização da produção. Por isso, propomos pesquisar essa questão e, a seguir, sintetizamos as principais passagens e idéias desses trabalhos.

O artigo de Baiocchi (1985) dispõe-se a recuperar a dimensão política do federalismo fiscal, analisando-a como uma questão ligada à determinação do próprio Estado. A proposição básica postula que a formação do Estado só será perfeitamente compreendida à luz de duas lógicas de determinações: a centralização política — que envolve 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 dos dispêndios entre as suas esferas de poder estão condicionadas pela luta política e pelo movimento da acumulação (BAIOCCCHI, 1985, p.274). A centralização política (ou dominação política) determina a repartição fiscal entre as esferas de poder do Estado.

Avançando nessa discussão, postula o autor 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. Significa dizer que a combinação desses processos conduz à centralização (ou à descentralização), determinando a maior ou menor autonomia dos estados federados em relação ao Estado.

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, da qual vamos tratar a seguir, significando que as autonomias financeira e política dos Estados Regionais, incluindo-se nisso a autonomia do planejamento estadual, assumem esse conteúdo fundamental: a subordinação à centralização do Estado, particularmente em relação à questão fiscal.

O processo de integração do mercado nacional requerida, 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-regional.

A integração exige 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 da inserção da economia gaúcha na economia brasileira tomamos de Souza (1983) e Souza (1984). 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). Ou seja, 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 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 da 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 de valorização do capital.

A terceira qualificação postula que o império dessa lógica maior de articulação e de subordinação 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, no seu campo de aplicação, dos 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) expressam esse conteúdo sobre o poder do governo subcentral (no caso da organização geopolítica 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 de administração entre o centro e a periferia, mas ainda a voz da periferia ou de interesses particulares da periferia".

Nesse sentido, registramos uma argumentação mais contundente sobre o assunto:

"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 BNDE (1965) também recoloca as qualificações da "economia estadual" e do papel do Estado Regional, resgatando a dimensão do planejamento estadual, os condicionantes e o raio de manobra da política econômica estadual.

Destaca ainda que o planejamento estadual se centra nos seguintes aspectos: no ataque a certos pontos de estrangulamento da industrialização — por 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 — como 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 e 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 o movimento e a dinâmica 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 o interesse maior nacional, a acumulação industrial. Não desconhecemos, 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.

### 1.3 - Limites e impactos

As características que marcaram o planejamento estadual foram consonantes com certos interesses dos capitais industrial, comercial e agrário, que prevaleceram nas políticas do Estado Regional, cumprindo a função adicional e complementar à política econômica centralizada a nível nacional.

O raio de manobra dos poderes estaduais foi devidamente qualificado em BNDE (1965, p.9-10), que destaca a influência dos estados sobre a ação do poder central, em relação às decisões sobre grandes projetos de infra-estrutura, que fortaleceram 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; criação de organismos federais dedicados à esfera regional para orientação e controle de certas atividades primárias de interesse nacional;

criação de organismos de âmbito regional que, com atuação própria, tendem a se reforçar frente à União. Essa ação dos estados, por um lado, implicou uma crescente articulação para assegurar posições junto à União.

No âmbito estadual, por outro lado, cabe destacarmos que são grandes as influências dos interesses dos capitais monopolista, estatal e competitivos sobre o planejamento e o orçamento estaduais. 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. Isso torna o Chefe do Executivo mais suscetível às pressões políticas e aos interesses privados, como também essas influências causam rearranjos e reorientação dos programas e dos planos. O Legislativo estadual, nesse contexto, também representa esses interesses, tendo uma atuação muito mais de cooperação do que de oposição e conflito ao Governo (O'CONNOR, 1973, p.93).

Nesse sentido, os investimentos estaduais, os gastos e a concessão de subsídios e de incentivos impõem-se como prioridades nas políticas de planejamento. Notadamente, 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 gastos públicos, a decisão 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 geração de receitas pelo Executivo tem por restrições: o curto fôlego de sua capacidade de endividamento, condicionado pela crescente função dos estados em matéria de embasamento de infra-estrutura, saneamento, energia elétrica, telecomunicações, saúde, e outras; a dependência da aprovação do Governo Federal e do Congresso para contrair empréstimos externos; o fato de a instituição de novos impostos depender da União e do Congresso Nacional; a impossibilidade de tributar as exportações interestaduais e, por fim, o fato de que as funções legislativas estão 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 o papel dos Estados Regionais, com perdas de autonomia política e financeira. Os estados passaram a cumprir um papel menor na organização da produção. O dinamismo das atividades produtivas da economia gaúcha é impulsionado de fora principalmente, bem como por segmentos articulados e potenciais internos. O empuxo do planejamento estadual ao desenvolvimento econômico estadual é 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 setorial (entre 1940 e 1955) e por um tipo de planejamento global (entre 1956 e 1974).

**PARTE II**  
**O PLANEJAMENTO**  
**DO RIO GRANDE DO SUL — 1940-55**

## INTRODUÇÃO

Nesta parte, examinamos o papel de direção econômica do Estado Regional — em particular, as políticas de planejamento setorial — como atributo das possibilidades e limites da intervenção na economia gaúcha. A economia do RS também reproduziu relativamente o processo de industrialização verificado a nível nacional, que teve acentuados os processos de concentração e de centralização de capital. Pesavento (1985) evidencia a concentração da indústria, a incorporação e/ou associação, com o predomínio de pequenas e médias empresas, especialmente nos ramos têxtil, moageiro, madeireiro, de cervejarias, metal-mecânico, de calçados, cantinas de vinho, fumo, banha, bem como no comércio, no sistema bancário, etc.

O capital estrangeiro fazia-se presente em vários ramos no Rio Grande do Sul, embora em menor escala do que no centro do País: frigoríficos, setor moageiro, energia elétrica, telecomunicações, sistema bancário, comércio interno e de exportação, cervejaria, etc.

No Capítulo 1, fazemos uma digressão analítica sobre as forças potenciais de desenvolvimento no Rio Grande do Sul, capazes de influenciar as questões da industrialização possível na economia gaúcha. Esses fatores qualificam e condicionam o papel do Estado Regional, pois a reorganização e a formação do Estado Nacional ao longo da "industrialização tardia" implicaram o rearranjo da competência dos demais níveis de poder político e das funções dos Estados Regionais. Analisamos, ainda, o porquê de a reorganização do Estado Regional ter-se constituído a partir dos interesses privados e sociais históricos, emergentes, prevaletentes e plenamente manifestos na economia gaúcha. Após, descrevemos a organização e o controle do planejamento setorial.

Por último, a análise do objeto concreto conduz à investigação de suas especificações, como é natural, tendo em vista a confirmação da existência de uma intensa politização que cerca as decisões políticas na esfera estadual. Queremos dizer que esse capítulo tem, na verdade, um caráter introdutório à análise da experiência do planejamento estadual.

No Capítulo 2, pesquisamos o movimento de constituição da nova base material de reorganização do Estado Regional. Identificamos os órgãos de apoio à acumulação, os órgãos de auxílio à reprodução do operariado e aqueles de natureza mais geral de infra-estrutura.

No Capítulo 3, analisamos a experiência de planejamento, identificando os planos setoriais e buscando reter os traços de reorganização e síntese de novas (e históricas) formas de avanço na industrialização, agora articulada com o interesse maior do Estado a acumulação industrial.

Concluimos, analisando a questão do financiamento e, depois, com as considerações finais da segunda parte.

# 1 - AS POSSÍVEIS VIAS DE INDUSTRIALIZAÇÃO

A centralização política nacional teve como mecanismos a constituição e a reorganização do aparelho estatal, assumindo uma forma burocrática de atuação que passou gradualmente a determinar as políticas de industrialização nacional.

A criação do moderno aparelho estatal multiplicou seus órgãos de controle e de intervenção econômica, constituindo uma estrutura de poder através da qual os interesses do capital ganharam expressão concreta e se impuseram por um processo de filtragem, abstração e generalização, como se fossem os interesses do próprio Estado. Essa forma de regulação dos conflitos e de definição de políticas governamentais foi caracterizada por Draibe nos termos seguintes:

"Logo, os vários conflitos que atravessam os diversos aparelhos econômicos somente podem ser resolvidos na medida em que se estabeleça uma unidade na política econômica e social. Com isto estamos querendo dizer que é indispensável que os interesses e conflitos particulares sejam filtrados a partir dos interesses do Estado. (...) sujeitos a uma hierarquização imprimida pela direção política do Estado" (DRAIBE, 1985, p.51).

A permanente necessidade de o Estado estabelecer uma unidade na política econômica e definir um projeto de industrialização para a sociedade introduz uma tendência constante ao reforço da centralização de decisões. E, particularmente, as políticas de planejamento estatal são uma forma de controle dos comandos de decisões, como uma necessidade recorrente de reorganização das condições basilares para o desenvolvimento capitalista.

A evolução dos elos de domínio entre o poder político e os interesses do capital propaga-se para a periferia do Estado, em detrimento de outros interesses, sindicatos e setores, destacando-se a desintegração de poderes regionais paralelos e estaduais. A ação do Estado constituiu uma unidade na fase de industrialização tardia, através dos mecanismos centralizados, burocratizados e modernizados, formados no Poder Executivo.

As conseqüências desse processo são múltiplas. Cumpre identificar as possíveis vias de industrialização da economia gaúcha, representadas pelos principais interesses privados e sociais, que permearam a reorganização do Estado Regional, capazes de condicionar a definição de políticas. De forma direta, registramos o pleito manifesto das forças potenciais no Rio Grande do Sul.

## 1.1 - As vias de industrialização

É importante identificarmos os principais setores produtivos no momento de crise e no seu desdobramento, que poderiam articular em torno de si o prosseguimento da industrialização no Rio Grande do Sul. Esses setores abrigaram os interesses comuns

é conflitantes do complexo pecuário, os da burguesia industrial, os da agricultura e os populares do operariado. O reconhecimento dessas vias certamente contribui para entendermos a profunda intervenção de direção econômica e a mediação política desenvolvidas pelo Governo Estadual no período. Foi precisamente nesse contexto que emergiram as questões centrais da economia gaúcha: o prosseguimento da industrialização, resolver a questão futura do operariado em formação, os desempregos urbano e rural, a infra-estrutura econômica, etc.

## Os interesses do complexo pecuário

O complexo pecuário (criação de gado, charqueadas e frigoríficos)<sup>1</sup>, com seus produtos históricos, formava o principal setor produtivo da economia gaúcha. O setor foi capaz de articular em torno de si outras atividades agroindustriais, comerciais e serviços conexos, como base de geração e apropriação de riqueza e capital. Müller (1979, p.364) chamou a dinâmica do complexo de "modelo histórico gaúcho", por criar formas de gerar riqueza regionalmente, tendo como núcleo dinâmico a atividade pecuária ligada às atividades fabris e exportadoras. Essas atividades se assentavam em um modelo dependente de produção por se basearem, através de seus produtos históricos, no abastecimento do mercado nacional e, de forma secundária, no mercado internacional. Os interesses do complexo pecuário dependiam das relações de comércio fora do Rio Grande do Sul para a realização do produto e da renda.<sup>2</sup>

A crise da industrialização da carne, pela baixa do preço do boi, pela retração do mercado de carnes e pela descapitalização dos pecuaristas e charqueadores, repercutiu profundamente sobre as indústrias conexas, as cidades e o comércio, culminando com uma grave crise financeira.<sup>3</sup> Assim, a crise da economia regional liga-se à crise da industrialização do boi.

Cabe questionarmos qual a forma de desenvolvimento do modelo histórico gaúcho que reivindicavam os pecuaristas, as charqueadas e os frigoríficos? A luta dentro do complexo oportunizava preservar os interesses fundamentais da pecuária, sempre mais influente na esfera de poder do Estado Regional, embora, aos poucos, a resistência pecuarista tenha consubstanciado uma luta inglória frente ao poder monopolista da indústria do frio. Certamente, essa luta teve sua expressão política marcada por uma franca oposição à supremacia dos interesses nacionais impostos pelo processo de

<sup>1</sup> Ver trabalho de Pesavento (1980a), que apresenta um estudo exaustivo do complexo pecuário.

<sup>2</sup> Sobre a crise e a transformação do complexo pecuário, ver Fonseca (1983), Pesavento (1980a) e Pesavento (1980b).

<sup>3</sup> Sobre a crise financeira da pecuária, ver Lagemann (1985). Esse trabalho cita a falência do Banco Popular, em 1931, e o fechamento do principal banco ligado à pecuária, o Banco Pelotense S/A. Os demais bancos comerciais resistiram, fazendo cumprir critérios seletivos na concessão de crédito aos pecuaristas e no financiamento do comércio de produtos históricos. Os bancos estrangeiros operavam com os frigoríficos, mas também associados ao comércio do charque e das charqueadas. Soma-se a isso a evasão de capital moeda para o Centro-Sul, com constante perda de posição no contexto bancário nacional.

centralização da política nacional e contrários aos pecuaristas e charqueadores. Os conflitos mais aguerridos junto ao poder político e interventor do Rio Grande do Sul ocorreram nos levantes de 1923, entre maragatos (libertadores) e chimangos (legalistas), de 1932 e de 1937.

Em suma, os principais interesses foram os seguintes: a criação de um frigorífico com capital nacional para assegurar o nível de renda e concorrer com o monopólio dos frigoríficos estrangeiros; recursos financeiros para a criação de charqueadas de produtores sob a forma de cooperativas ou associações; crédito agrícola e hipotecário de longo prazo de agências oficiais e a juros compatíveis; criação de infra-estrutura econômica adequada ao transporte de carne; fomento e assistência técnica e sanitária animal para o melhoramento da pecuária; a criação de um órgão estatal para intervir, regular e orientar o complexo pecuário.

A via de desenvolvimento da pecuária-charqueada tradicional encontrava limites concretos ante a crise tendencial vivida de anos em anos. A intensa e extensiva utilização do trabalho de peões na pecuária e o alto grau de exploração do trabalho nas charqueadas dificilmente poderiam viabilizar a acumulação necessária para superar a crise do modelo. A obtenção de um preço melhor no mercado chocava-se com os interesses dos monopólios estrangeiros e com a forte pressão concorrencial do charque no mercado nacional. Os frigoríficos já tinham capacidade instalada adiante da demanda, além de operarem articulados com as matrizes do Prata para abastecer seus mercados. Na verdade, para os pecuaristas e charqueadores, o frigorífico representava o próprio avanço industrializante da pecuária. Era a nova forma de desenvolvimento do modelo histórico gaúcho, capaz de impor um melhoramento da pecuária, obter um boi de melhor qualidade, simultaneamente à ação industrializante decisiva do Estado Regional para garantir melhores níveis de renda no setor.

## Os interesses da burguesia industrial

Quais os interesses da burguesia industrial que poderiam potenciar a ação do Governo do RS na questão central posta à economia gaúcha? As bases da organização produtiva da indústria assentavam-se na produção de gêneros tradicionais, utilizando matéria-prima local basicamente. Predominava um maior número de empresas de pequeno porte e com baixo volume de capital.<sup>4</sup> Essas são características de uma indústria de bens de consumo e de bens de capital leves.

Entretanto a evolução das exportações de manufaturas, que representavam 6,2% em 1929 e 21,3% em 1950, expressa o movimento que teve a indústria para obter parcelas do mercado nacional. Basta ver que 64% dos estabelecimentos eram empresas privadas individuais, outras 25% eram sociedades de pessoas, e apenas 10% representavam as sociedades de capital em 1940. No que se refere ao capital total das empresas, este apresentava uma relação inversa de 14%, 20% e 66%, respectivamente a esses grupos. Já nos anos 50, as sociedades de capital representavam 65% do capital total

<sup>4</sup> Ver, sobre o assunto, Müller (1979, p.366).

(MÜLLER, 1979, p.366), o que nos indica que o aporte da indústria passava a operar no mercado nacional e não só restrito ao mercado singular do Rio Grande do Sul. Por outro lado, os produtos de exportação do tipo calçados de couro, acessórios para automóveis, máquinas e aparelhos diversos, fogões, farinha de trigo, produtos de cutelaria, revólveres e pistolas, manufaturas têxteis de algodão e outros constituíam exemplos de produtos não históricos da indústria gaúcha. Certamente, as condições de produção, com baixos salários, matérias-primas locais, qualidade, standardização dos produtos exigida pelas corporações locais, etc., os tornaram diferenciados e competitivos no mercado nacional. A franca expansão da indústria acentuou as tendências de concentração e de centralização do capital.

Na esfera do poder político do Rio Grande do Sul, os interesses da indústria tenderam a se harmonizar com a forte hegemonia do complexo pecuário e a se conflitar com os interesses do capital mercantil na definição de políticas alfandegárias, protecionistas e de comercialização.

A conjuntura desfavorável, somada ao processo de transição da economia nacional, motivou a criação de um órgão de classe nos anos 30 — Centro da Indústria Fabril do Rio Grande do Sul (CIF)<sup>5</sup> — para potenciar a realização de uma extensa agenda futura junto ao Estado Regional e aos órgãos e comissões técnicas do Governo Federal. Partiu do CIF a mobilização dos empresários junto ao Governo do RS para influenciar o Ministério do Trabalho na determinação das leis trabalhistas, etc.

Os interesses fundamentais agendados pela burguesia industrial do Rio Grande do Sul no movimento de industrialização nacional e local em curso eram os seguintes: industrialização nacional, com tranquilidade social e manutenção da ordem política e econômica; criação de uma legislação social apenas compatível com a reprodução da força de trabalho; criação e regularização do crédito oficial de longo prazo para compra de bens de capital, ao estilo da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil S/A, criada em 1937, e do BNDE, criado em 1952; protecionismo alfandegário, principalmente após meados dos anos 40; abolição do imposto e de taxas sobre as exportações como incentivo à produção fabril frente à concorrência de produtos similares de outros estados; standardização dos produtos e fiscalização pelos órgãos de classe e pelo Governo para controle da oferta e dos mercados; qualificação da força de trabalho; e participação nos conselhos consultivos técnicos nacionais e estaduais. Tais interesses configuram uma via de desenvolvimento industrial voltada para o mercado interno nacional, especializada em determinados ramos e diversificada na produção de bens de consumo e de bens intermediários.

## A questão futura do operariado

A classe operária em formação carecia de uma maior organização para se impor frente às questões da industrialização. Desde logo, o salário de reprodução da força de trabalho — como postula o Decreto nº 399, de 30.04.38, do salário mínimo —

<sup>5</sup> Sobre o assunto, consulte Pesavento (1981, p.140). Como condição para se associar ao CIF, a empresa deveria ter 25 operários ou mais trabalhando num só turno e não menos do que 200 contos de réis de capital. Esses critérios definem a grande empresa para o Rio Grande do Sul no estudo citado.

manteve-se defasado em relação aos salários dos trabalhadores qualificados urbanos e rurais, servindo muito mais de patamar para remunerar o trabalho não qualificado. Mais crucial, entretanto, foi a brutal defasagem entre a média dos salários pagos e o salário necessário à reprodução, determinado para comprar a cesta básica. As estimativas do Departamento Estadual de Estatística (DEE) atestaram, na época, dever ser o salário de reprodução de Cr\$ 928,00, contra um salário médio de pedreiro profissional em torno de Cr\$ 416,00. Os cálculos do DEE estimavam serem os reajustes salariais inferiores em 50% à elevação do custo de vida no Rio Grande do Sul, medido pelo relativo de preços dos artigos necessários à cesta básica entre 1941 e 1947 (RS. DEE, 1948, p.3). Em 1946, o salário médio de carpinteiro correspondia à metade do custo de Cr\$ 1.839,00 da cesta básica. Para 1949, o DEE estimava ser preciso Cr\$ 3.871,00 para comprar a mesma cesta, contrastando com sua própria pesquisa sobre salários médios pagos com base na declaração dos empregadores: no Setor Primário, o salário médio era de Cr\$ 561,00; na indústria, a média dos salários para 73.738 operários correspondia a Cr\$ 1.139,00; e no comércio, entre 17.969 empregados, a média dos salários era de Cr\$ 1.180,00 (RS. DEE, 1951, s/p.).

Concorriam para a excessiva exploração do trabalho a ausência de índice de preços adequado para recompor os salários nos dissídios coletivos, a fraca organização sindical e, principalmente, a incapacidade de unificação e regulação da legislação trabalhista pela estratégia da centralização política. Os cálculos do custo de vida seriam elemento fundamental para a Justiça do Trabalho habilitar-se a garantir a reprodução do trabalho. Nesse vazio, os empresários exerceram forte pressão junto ao Governo do RS e junto à Comissão do Salário Mínimo estadual, como participantes, contra a elevação do salário-base.

Quanto à questão futura do operariado, este frente à industrialização apresentava as mesmas reivindicações do operariado nacional. A centralização das normas trabalhistas internalizou, no âmbito do Estado, a política de unificação, regulação e cooptação da classe operária. Mas não só se propunha a dar justiça trabalhista, como também as condições fundamentais à reprodução: saúde, habitação, transporte, alimentação, previdência, formação profissional, etc. Nisso se insere a questão futura do operariado: melhores salários e compensação das perdas salariais; cumprimento da legislação trabalhista em vigor; organização sindical segundo as normas do Estado; e, por ora, reivindicavam maior autonomia sindical, direito de greve, leis de previdência social (aposentadoria e pensões) extensivas a todos os trabalhadores, melhores condições de trabalho, melhor assistência de saúde, habitações populares, educação, isenções de impostos sobre bens de consumo dos assalariados, etc.

## **A transformação da agricultura**

A transformação da agricultura no Rio Grande do Sul acompanhou o crescimento dos centros urbanos consumidores de seus produtos, embora não tenha merecido uma posição de maior destaque na estratégia de desenvolvimento nacional, entre os anos 30 e 40. Excetuam-se disso as culturas de exportação. Após meados dos anos 50, a agricultura estaria relacionada intensamente com os demais setores da economia, distinguindo-se os produtos de base produtiva empresarial, como o arroz, o trigo (após 1945), a soja (nos anos 60) e as culturas tradicionais componentes da cesta básica alimentar dos assalariados.

O desenvolvimento rural significava a própria intensificação da mecanização de seu processo de trabalho, compatível com a geração crescente de um fluxo de alimentos e de matérias-primas para os mercados nacional e internacional, com a criação de um mercado para produtos industriais na própria agricultura, com a liberação de mão-de-obra para a indústria e centros urbanos, bem como com a geração de divisas pelas exportações. Efetivamente, as reivindicações da agricultura pautavam os seguintes itens: proteção à competição de produtos importados; assistência técnica oficial para romper com os antecedentes culturais e com as práticas não racionais de cultivo; política de subsídios a insumos modernos necessários; infra-estrutura de transporte rodoviário e armazenamento que evitasse a intermediação dos centros de consumo e que facultasse o acesso aos frutos do desenvolvimento da industrialização; crédito rural e preços mínimos aos produtos; regulação do sistema de arrendamento de terras e abertura de novas frentes de colonização. Enfim, o setor agrícola pleiteava a definição de uma política de crédito capaz de articular os seus interesses com os interesses industriais a montante e a jusante.

Eram essas expectativas que possuíam potencialidade para se transformarem em amplos interesses da economia gaúcha. Representavam manifestações concretas que ajudam a entender as relações abstratas que se travaram entre o Estado Regional e a sociedade sul-rio-grandense.

## 1.2 - A organização do planejamento — 1940-55

A coordenação dos planos setoriais entre 1940 e 1955 não se fez por um órgão centralizado atuando dentro da estrutura executiva do Estado Regional, como recomendam os manuais e a concepção técnico-formal do planejamento. A própria natureza do plano setorial envolvia diretamente a pessoa do governador, realizando, em última instância, o papel determinante da gestão política de alocação dos valores públicos.

O exercício dessa função se efetivava por delegação de poderes aos conselhos e às comissões setoriais, como também a certas secretarias e departamentos. A esse nível, os interesses manifestos, tanto do complexo pecuário, da burguesia empresarial, da agricultura quanto do operariado urbano, tenderam crescentemente a influenciar a ação de planejamento na definição das metas, das prioridades nas dotações orçamentárias e de outros recursos financeiros externos. Nesse sentido, é importante registrar que a técnica de planejamento setorial foi efetiva porque assegurava continuidade na dotação de recursos estaduais.

Em suma, os constantes déficits registrados a partir de 1945 são indicadores do peso da definição política num contraponto ao discurso tradicional e liberal que advoga o equilíbrio entre as receitas e despesas públicas.

Isso posto, podemos nomear os controles do planejamento setorial. A implementação do Plano Rodoviário Estadual estava adstrita à orientação e ao controle superior do Conselho Rodoviário Estadual, constituído de representantes das federações do comércio, da indústria e do ruralismo e de representantes da Faculdade de Engenharia e da Sociedade de Engenharia do Rio Grande do Sul. A partir de 1955, o novo órgão definidor da política de transportes foi a Comissão de Coordenação de Transporte (Decreto nº 6.768, de 06.12.53). Os demais órgãos de controle dos respectivos planos setoriais foram: a Comissão Estadual de Energia Elétrica (CEEE) — em 1947, estava

subordinada diretamente ao Governador —, a Comissão Estadual de Silos e Armazéns (CESA), a Comissão Especial de Obras de Irrigação, o Conselho Estadual de Educação e o Departamento Estadual de Saúde (DES). Existem poucas referências sobre o Conselho de Administração do Estado, criado em 1943. A Secretaria de Obras detinha o controle e a orientação do Plano de Saneamento Urbano, do Plano de Reparcelhamento da Viação Férrea, do Plano de Portos, Rios e Canais, do Plano de Lavra do Carvão Mineral e outros. A Secretaria da Agricultura respondia pelo Plano de Desenvolvimento Agrícola. Por último, a Secretaria da Fazenda ocupou-se do Plano Financeiro (1947-50), que determinava a padronização e o controle das contas públicas e orientava técnica e financeiramente o planejamento setorial entre 1951 e 1955.

Para enfrentar as condições impostas pelo conflito mundial e limitado pelos recursos orçamentários, foi concebido o Gabinete de Estudos Econômicos e Financeiros (GEEF), em 1943, como órgão que tivesse uma visão de conjunto para reorganizar, uniformizar e coordenar os orçamentos e as contas de todos os órgãos da administração junto à Secretaria da Fazenda. O grupo, que já assistia tecnicamente essa secretaria desde o ano de 1940, objetivava prestar assessoria técnica, estudar e sugerir medidas de caráter administrativo e econômico-financeiro, organizar os serviços de estatísticas e outros interesses da Secretaria da Fazenda. Além disso, recebeu a atribuição de elaborar, anualmente, a proposta geral de orçamento do Governo do RS, até a definitiva organização desse serviço. Consta que suas funções influenciaram o planejamento setorial nos anos 40, através da padronização orçamentária para formar uma nítida distinção entre os gastos correntes e os gastos de investimentos: criou um código orçamentário uniformizador das contas públicas, através do qual orientou as atividades da Comissão de Orçamento a partir de 1946, para elaborar a proposta orçamentária. Em 1947, o órgão de assessoramento elaborou um programa mínimo, chamado Plano Financeiro<sup>6</sup>, de recuperação financeira do Governo do RS, executado junto com a Contadoria Geral do Tesouro (criada em 1948) e o Tribunal de Contas.

Em termos gerais, o GEEF propunha-se a ser uma agência de coordenação da atividade econômica do Governo do RS, da forma como pretendia o Conselho Técnico de Economia e Finanças da União.

A criação do Gabinete de Orçamento e Finanças (GOF) em 1951 veio consolidar as funções do GEEF no Governo do RS como órgão central da administração orçamentária estadual. O GOF assumiu as atribuições de elaborar a proposta orçamentária e acompanhar a sua execução, de assessorar economicamente o Governo do RS, de criar órgãos permanentes de orçamento em todas as secretarias e de coordenar o orçamento das autarquias estaduais. Efetivamente, as atividades do GOF tiveram grande peso na coordenação do planejamento setorial no Governo de Ernesto Dornelles (1951-54).

Finalmente, a aprovação pela Assembléia do I Plano de Obras, Serviços e Equipamentos — 1953, levou o Governo do RS a criar o Gabinete de Administração do I Plano

<sup>6</sup> O Plano Financeiro, na verdade, ajustou as fontes de recursos como estabelecia a Carta Constitucional de 1946; elevou em 3% o Imposto sobre Vendas e Consignações (IVC); elevou o Imposto Territorial para 1%; uniformizou em 5% o Imposto de Exportação; isentou as pequenas propriedades agrícolas (25ha); repassou as cotas de participação dos municípios; reorganizou a máquina arrecadadora; e efetuou corte de gastos.

de Obras — 1953, junto à Secretaria de Obras, a fim de acompanhar e coordenar o desenvolvimento do Plano. Entretanto, durante o Governo de Ildo Meneghetti (1955-58), o Gabinete perdeu parte de suas atribuições, pela passagem do controle financeiro do I Plano de Obras, Serviços e Equipamentos — 1953 para a Divisão de Centralização, junto à Contadoria Geral do Tesouro.

Estas notas dão uma visão da importância da organização e do controle do orçamento e do planejamento, no momento em que emergem e se incorporam como instrumentos fundamentais do Estado Regional para orientar a industrialização.

## **2 - AS BASES MATERIAIS E O COMANDO DA DIREÇÃO ECONÔMICA**

A formação e a reorganização do Estado Regional tem por base os interesses dominantes e emergentes na área e o processo de transformação em curso durante a industrialização restringida. O aparelho estadual era formado por órgãos e entidades situados dentro da própria estrutura do Executivo e por outros que criavam um tipo de administração indireta, formada por comissões justapostas e órgãos autônomos que tinham funções executivas de orientação setorial.

Simultaneamente à criação da base material, o Estado Regional passou a utilizar o planejamento como instrumento moderno de administração e técnica, essencialmente centralizador de decisões. Criou um forte aparelho, que passou a exercer a filtragem e a generalização dos interesses a privilegiar na política econômica; ou seja, a decisão política que define os objetivos e aloca os valores se gestou na base material primordialmente, garantindo parcelas crescentes dos dispêndios orçamentários. Esse procedimento marcou uma fase do planejamento setorial, representando uma primeira forma de administração racional de gastos de valores públicos.

As sucessivas tentativas de organizar formas mais racionais de gastos e a sedimentação dessas práticas modernas de atuação conformaram um papel específico ao Executivo estadual e um novo caráter de manifestação do poder político, marcados por uma forte intervenção na economia. A intervenção era fundamental e inexorável para garantir o movimento de acumulação privada. Vale repetirmos, durante o processo de transformação que se seguiu nos anos 50, as funções do Estado Regional justapõem-se à natureza precípua do Estado Nacional, caracterizando com propriedade a dimensão do poder político estadual unificado, subordinado, limitado e articulado à acumulação na esfera estadual.

Mesmo limitado pela atuação dos órgãos federais no Rio Grande do Sul, o Estado Regional manteve uma certa margem de mobilidade na definição da política interna de direção econômica. A criação do aparelho material representou um poderoso instrumento do poder político, através do qual ampliou a sua influência na economia e na solução dos problemas estaduais.

A seguir, examinamos o movimento de construção do aparelho material do Estado Regional, distinguindo os órgãos que tinham por função apoiar a acumulação de capital, os aparelhos que auxiliavam a reprodução do operariado e os demais aparelhos voltados a criar a infra-estrutura geral.

### **2.1 - O aparelho de apoio ao capital**

A criação da Diretoria de Agricultura, Indústria e Comércio, no mês de março de 1928, pelo Governador Getúlio Vargas (1928-30), marca o início de uma etapa da atuação do Estado Regional no mais importante segmento produtivo do Rio

Grande do Sul. Mais tarde, a especialização de funções na estrutura formal do Executivo ponderou a criação da Secretaria da Agricultura em 1936, que teve a atribuição de organizar e orientar a industrialização do setor, através da localização no Interior de uma série de órgãos de apoio ao melhoramento da produção pecuária e ao desenvolvimento da produção agrícola. Vejamos primeiro o aparelho de apoio à produção pecuária.

A crise geral da indústria da carne e a aguerrida reivindicação dos pecuaristas para apressar o melhoramento de seus rebanhos, adequando-os à exploração em grande escala da indústria do frio, influenciaram decisivamente a criação do Instituto Sul-Riograndense de Carnes Ltda. (INSTUCARNES), em 1934 (instalado em 1938), pela transformação do Sindicato dos Charqueadores. A ampla atuação do órgão desdobrou-se na qualificação das raças, na organização de matadouros-modelo para o aproveitamento de todos os produtos e dos subprodutos do boi, no controle da oferta e na padronização dos produtos, na regulação do comércio de carnes na Grande Porto Alegre, bem como na regulação do comércio de carnes frigorificadas no Distrito Federal, na construção da indústria do frio, no financiamento das cooperativas de carnes dos pecuaristas e na organização do sistema de armazenagem e de transportes de carnes. Enfim, teve as funções de modernizar as charqueadas e viabilizar a indústria do frio para o aproveitamento integral e econômico do boi, o que representava uma antiga aspiração do segmento produtivo.

A importância do INSTUCARNES ficou marcada nas suas principais realizações, que são as seguintes: a construção do Matadouro da Serra e do Frigorífico de Tupanciretã, capacitado com um terminal ferroviário próprio (a obra foi iniciada em 1942 e concluída em 1952, encontrando-se arrendada à Cooperativa Central Serrana de Tupanciretã desde 1956); a construção dos matadouros-modelo de Bagé, Alegrete, Guaíba, Farroupilha e Rio Grande; aquisição das charqueadas-modelo de Dom Pedrito e Santana do Livramento, seguida de arrendamento para cooperativas de carnes dos pecuaristas locais; montagem de um entreposto frigorífico em Porto Alegre e outro entreposto provisório no porto de Rio Grande (Armazém B-1) para exportação de carnes e derivados (em 1935); construção do grande Entreposto Frigorífico de Rio Grande para armazenagem dos produtos das cooperativas de pecuaristas (concluído em 1951).

A partir de 1947, o INSTUCARNES regulou o comércio de carnes em Porto Alegre, Guaíba, Canoas, São Leopoldo e Novo Hamburgo, abatendo em frigorífico próprio e distribuindo carnes com frota própria. Também regulou o comércio de carnes no Rio de Janeiro, na Bahia, em Recife e em outras grandes cidades do centro, bem como instalou inspetorias para evitar as constantes fraudes na classificação do charque nessas cidades, inclusive criou meios de transporte terrestre e marítimo — o primeiro navio chamou-se Sinuelo — para abastecer esses mercados.

Destaca-se, ainda, nas atividades do Instituto Sul-Riograndense de Carnes o financiamento para a criação das cooperativas de pecuaristas nas localidades de Rio Pardo, São Gabriel, Santana do Livramento, Alegrete, Jaguarão, Pelotas, Santa Maria, Uruguaiana e da Cooperativa Cicade de Bagé, com empréstimos em condições de juros baixos e de liquidação em 10 anos, com carência de três. Igualmente financiou as cooperativas de suinocultores das localidades de Antônio Prado, Cruz Alta, Encantado, Erechim, Getúlio Vargas, Montenegro, Sananduva, Santa Rosa e Veranópolis. Em

suma, os frigoríficos representavam a própria industrialização do setor, motivo pelo qual o papel da autarquia estadual foi decisivo para transformar o modelo histórico de produção tradicional, orientar e modernizar a industrialização do complexo pecuário, assegurando a apropriação de renda em níveis crescentes na atualidade, antes desiguais e desorganizados pela presença das grandes corporações estrangeiras e pelo sistema de produção obsoleto.

Desde 1929, a Secretaria da Agricultura passou a implantar postos zootécnicos nas zonas de criação para melhoramento da produção pecuária. Destacam-se o posto do Município de Uruguaiana, especializado em pecuária de corte, cavalar, gado leiteiro e ovinocultura; o posto de Tupanciretã, que atendia ao gado de corte e à suinocultura; o posto de Montenegro, que, juntamente com Estação Experimental de Agrostologia (criada em 1928, para fazer pesquisas com pastagens forrageiras), atendia ao gado leiteiro, à suinocultura e à ovinocultura. Seguiu-se também a instalação de inspetorias veterinárias, para prestar assistência técnica e sanitária aos pecuaristas e para fomentar a produção nas sedes municipais da região pecuarista, bem como de laboratórios de pesquisa e classificação de parasitas animais e microbiologia animal (Quadro 1). Em 1943, esse aparelho somava 24 postos e inspetorias, ampliados para 61 unidades em 1956.

Nesse sentido ainda, a Secretaria da Agricultura manteve programas permanentes de defesa sanitária para combater a febre aftosa, a raiva bovina, o carrapato e outras pestes que dizimavam o rebanho, bem como a sarna ovina, que desclassificava a lã, e a peste suína. Esses programas foram desenvolvidos juntamente com o Ministério da Agricultura e previam tanto a produção e a distribuição sistemática de vacinas e remédios, como a execução de parte desses serviços pela polícia sanitária animal volante e inspetorias. Essa política trouxe resultados de vulto na produção pecuária.

A produção de vacinas e outros medicamentos estava a cargo do Instituto de Pesquisas Veterinárias Desidério Finamor (1946), que se instalou na fazenda Flor do Conde, em Guaíba, no ano de 1948, tendo uma planta industrial ampliada. A produção do Instituto representava quase a totalidade do consumo no Rio Grande do Sul, embora o mesmo operasse com capacidade limitada pela falta da matéria-prima para produzir as vacinas e drogarias (RS. Gov. Ildo Meneghetti, 1957, p.20).

A atuação dos postos zootécnicos, das inspetorias veterinárias, dos laboratórios, da polícia sanitária animal, etc. possibilitou organizar e direcionar o melhoramento dos rebanhos simultaneamente a um programa regular de importação de reprodutores e matrizes de puro sangue para revenda aos pecuaristas (a preços de custo) em cooperação com o Ministério da Agricultura e financiado pelo Banco do Estado do Rio Grande do Sul S/A (BANRISUL). Inclusive, a Secretaria da Agricultura desenvolveu a criação e a seleção de animais de linhagem nos postos zootécnicos para empréstimo, doação ou venda (por preços de ocasião e facilitados), distribuindo também, gratuitamente, sementes de muitas variedades de gramíneas e leguminosas forrageiras.

O Estado Regional, através desse aparelho, propunha-se, por um lado, a amenizar a concorrência brutal dos grandes frigoríficos, que controlavam modernas tecnologias de transformação do boi e o mercado externo de produto, bem como desenvolver um tipo de boi com carcaça adequada à indústria do frio; por outro lado, objetivava orientar as políticas interna e nacional para garantir níveis crescentes de apropriação de renda no setor. Por certo, ambos os objetivos atendiam diretamente aos interesses de pecuaristas, charqueadores e das cooperativas de pecuaristas, como também favoreciam plenamente os interesses dos grandes frigoríficos no setor e de indústrias conexas de couros, calçados e de produtos de exportação, etc.

Quadro 1

Órgãos criados pela Secretaria da Agricultura  
no Rio Grande do Sul— 1928-42

DISCRIMINAÇÃO	MUNICÍPIOS	DATA DE INSTALAÇÃO
Seção de agronomia e inspeção		
Campo Experimental de Horticultura	Rio Grande	1936
Campo Experimental de Mandioca	Café	1937
Estação Experimental Fitotécnica	Alfredo Chaves	-
Estação Experimental Fitotécnica	Bagé	1928
Estação Experimental Fitotécnica	Osório	1929
Estação Experimental de Arroz	Gravataí	1939
Campo de Cooperação	São José do Norte	1941
Campo de Cooperação	Lagoa Vermelha	1941
Seção de assistência e defesa		
Inspetoria do Fumo	Santa Cruz	-
Inspetoria de Apicultura	Taquari	1937
Inspetoria de Silvicultura	Santa Maria	1942
Inspetoria e Campos de Multiplicação de Sementes de Trigo	Júlio de Castilhos	1938
	Encruzilhada do Sul	1938
	Vacaria	1939
	Dom Pedrito	1939
	Palmeira das Missões	1943
Entreposto de Sementes	Passo Fundo	-
Campo de Cooperação	Soledade	1940
Seção de fruticultura		
Estação Experimental de Pomicultura	Taquari	1929
Estação Experimental de Viticultura	Caxias do Sul	1929
Campo de Cooperação	Garibaldi	1938
	Farrroupilha	1939
	Livramento	1942
Seção zootécnica animal		
Estação Experimental de Agrostologia	Montenegro	1928
Posto Zootécnico da Fronteira	Uruguaiana	1929
Posto Zootécnico da Serra	Tupanciretã	1929
Posto Zootécnico da Colônia	Montenegro	1929
Serviço de registro genealógico de animais		
Serviços de Marcas e Sinais	-	-
Serviços de Leite e Laticínios	-	-
Serviços de Peles e Lã	-	-
Seção de laboratórios		
Laboratório de Biologia Animal	Porto Alegre	-
Laboratório de Biologia Agrícola	Porto Alegre	1929
Laboratório de Química Agrícola	Porto Alegre	-

FONTE: RIO GRANDE DO SUL (1943). Relatório apresentado ao Exmo. Sr. Dr. Getúlio Dorneles Vargas, D.D. Presidente da República, pelo General Osvaldo Cordeiro de Farias, interventor federal no Rio Grande do Sul, durante o período 1938-43. Porto Alegre: Imprensa Oficial. p.69,85.

O aparelho do Estado Regional para apoiar a agricultura era formado por muitas unidades de estações experimentais e por campos de cooperação e de multiplicação de tipos vegetais nas zonas de produção, para realizar a investigação genética, desenvolver métodos culturais, selecionar e distribuir tipos de sementes e mudas adequadas às condições do solo e do clima, assim como para prestar assistência técnica aos agricultores. O cultivo de alguns produtos, realizados em certas regiões do Rio Grande do Sul, fez com que nelas se localizassem também as estações experimentais, as inspetorias agrícolas e os serviços técnicos especializados na seleção de tipos de produtos vegetais puros e a correspondente distribuição destes aos agricultores. Essa foi a base das pesquisas desenvolvidas para o trigo nas estações experimentais de Bagé, São Luís Gonzaga e Veranópolis; para a soja na estação de Júlio de Castilhos; para o arroz em Pelotas e Gravataí; para a cana-de-açúcar e a banana em Osório; para a videira em Caxias do Sul; para o fumo em Santa Cruz do Sul; para a cebola em São José do Norte; para a citricultura em Montenegro e Taquari; etc.

Constituiu-se um dos maiores desideratos desse aparelho o fomento às culturas de milho, feijão, cebola, mandioca, fumo, cana-de-açúcar, batatinha, citricultura e, principalmente, do arroz, do trigo — cereal rei — e da soja (nos anos 50).

O Estado Regional interveio na comercialização da produção através da atuação das autarquias e dos institutos que formavam corporações de interesses representados nesses sindicatos e nas associações de produtores e de comerciantes poderosos para organizar e regular o mercado interno, para padronizar os produtos, para fixar o preço mínimo ao produtor e para comprar e exportar as sobras das safras. Esse aparelho era formado por entidades como o INSTUCARNES, o Instituto Riograndense do Arroz (IRGA) criado em 1934 —, o Instituto da Banha (1936), o Instituto Riograndense do Vinho (1936), o Instituto Nacional do Fumo, o Instituto Nacional do Mate (1936), o Instituto Nacional do Pinho, o Instituto Sul-Riograndense de Produtos Agrícolas e outros. A regulação da produção do comércio pelas corporações e pelo Estado Regional assegurava condições de monopólio de comércio aos grandes produtores e comerciantes que operavam nos mercados interno e externo.

Em relação aos serviços de assistência técnica à agricultura, principalmente a pequenos produtores, foram prestados de forma mais efetiva com a criação da Associação Sulina de Crédito e Assistência Rural (ASCAR) em 1955. Esse órgão, financiado com recursos federais e estaduais, objetivava atender ao agricultor em educação técnica e social, em supervisão de crédito aos pequenos produtores e outras atividades.

Além disso, o Estado incitava a formação de cooperativas agrícolas subordinadas à legislação federal, para romper certas condições de atraso da agricultura e para garantir a acumulação nessa área de valorização problemática, transferindo às cooperativas os encargos de modernização do setor<sup>1</sup>. Não obstante, através de seção competente, o Estado Regional fiscalizou-as periodicamente e orientou a padronização contábil, além de difundir o sistema entre os agricultores (RS. Gov. Walter Jobim, 1949, p.155).

O Rio Grande do Sul carecia de estrutura produtiva de ensilagem, armazenagem e secagem de grãos para intermediar a produção aos mercados. Para exercer tais funções, o Estado Regional criou a Comissão Estadual de Silos e Armazéns em 1952,

<sup>1</sup> Ver, sobre o assunto, Benetti (1985), Capítulo 1.

à qual competia estudar, planejar e promover a instalação de silos e armazéns no Interior para trânsito da produção e a construção de silos elevadores portuários ou terminais, administrar esses serviços, exercer atribuições delegadas pelo Ministério da Agricultura e promover a conservação e o escoamento das safras.

Na área de irrigação de terras, foi significativo o papel da Comissão Especial de Obras de Irrigação, criada em 1947, na atividade de elaboração de estudos e projetos de barragens de irrigação e de difusão de técnicas das experiências desenvolvidas nas Barragens de Sanchuri (1947), na Colônia São Marcos em Uruguaiana, de Capané (1949), em Cachoeira do Sul, e da Colônia Vargas, no Município de Osório.

A fundação do BANRISUL, em 1928, tinha por finalidade financiar as atividades agrícolas e pecuárias, bem como os municípios, para o saneamento urbano das cidades, a comercialização de safras, etc. Suas operações atendiam a uma antiga aspiração das associações classistas de produtores. A partir dos anos 40, as operações de financiamento agrícola tiveram um papel residual em relação aos recursos repassados pela Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil S/A, criada em 1937. O BANRISUL passou a atuar como banco comercial e banco do Estado Regional desde então.

Em suma, o desenvolvimento da produção agrícola teve amplo apoio do Estado Regional na modernização, no uso de técnicas de cultivo, na comercialização, etc. de produtos essenciais para o abastecimento urbano e de insumos para a indústria.

Os órgãos de apoio às acumulações industrial e comercial vão se confundir no contexto das funções gerais e específicas desenvolvidas pelos aparelhos de apoio ao setor agrícola, visto que a estrutura industrial se caracterizava principalmente por plantas agroindustriais. Entretanto distingue-se a atuação de alguns órgãos favoráveis ao setor industrial, justaposta e complementar à atuação de entidades federais unificadoras da política nacional de industrialização. A unificação da política do Estado Nacional sobrepunha-se à atuação direta dos governos estaduais em relação às principais variáveis de interesse da acumulação industrial, como as políticas monetária, creditícia, salarial, cambial, tributária, etc. Sobre essas importantes variáveis, os governos estaduais passaram a ter uma mínima influência. Entretanto, no Rio Grande do Sul, o apoio às associações classistas foi de fundamental importância para regatear os incentivos à produção e para assegurar participação crescente no mercado nacional.

Internamente, o aparelho regulou a padronização dos produtos, fiscalizou a comercialização e controlou a importação de produtos similares à produção existente; também buscou a concessão de financiamento privado pelos bancos oficiais e a importação de bens de capitais e matérias-primas às empresas e praticou uma política de isenções e reduções sobre tributos e taxas; instituiu o ensino profissionalizante e atraiu escolas de aprendizagem industrial do SENAI e do SENAC em 1942 e 1946 respectivamente. Nesse sentido, o Instituto Riograndense de Pesquisas Tecnológicas (ITERGS), embora objetivasse atender às necessidades do setor público, lançou-se à pesquisa nas áreas de couro, química orgânica, indústria de fermentação, tintas e vernizes, tecidos, madeiras, minerais e agrícola, todas de interesse dos industriais.

A atuação dos órgãos estaduais foi fundamental à acumulação privada e principalmente para certos segmentos do capital competitivo. Entretanto essa atuação visava reorganizar a produção na área e não obstaculizava a acumulação das grandes empresas nacionais e estrangeiras nos ramos da indústria do frio, do fumo, do ramo coureiro-calçadista, moageiro, têxtil, de cervejarias, de cantinas de vinho, metal-mecânico e da comercialização de certos produtos (charque, banha, madeira, erva-mate, etc.).

A falta de energia elétrica passava a ser o principal problema das cidades e essencialmente do setor industrial. Esse fator onerava a ampliação e a implantação de novas plantas industriais porque ficavam condicionadas à instalação de gerador próprio.

A criação da Comissão Estadual de Energia Elétrica, em 1943, tinha por finalidade prever e sistematizar, em plano geral, o aproveitamento dos potenciais hidráulicos em conexão com as reservas carboníferas. Dez anos mais tarde, o grande vulto do capital mobilizado pela CEEE exigiu maior autonomia administrativa e financeira para geri-lo, tendo o Estado Regional transformado-a em autarquia estadual em 1952.

A Comissão Estadual de Comunicações, criada em 1953, atuou na exploração dos serviços de telecomunicações, nas atividades afins e na fiscalização dos serviços de empresas privadas. Realizou as ligações interurbanas e expandiu esses serviços nas cidades desassistidas.

Na área do carvão mineral, as atividades relativas ao conhecimento das reservas e jazidas para a exploração do carvão foram desenvolvidas pelo Departamento Autônomo do Carvão Mineral (DACM), criado em 1947. O DACM contou com a colaboração financeira da Comissão do Plano Nacional do Carvão.

O novo aparelho econômico centralizado propiciou suporte para o Estado Regional orientar a industrialização na economia gaúcha, atuando não só sobre os pontos-chave da produção e valorização do capital, como também estatizou a produção de bens e serviços essenciais nos segmentos de valorização problemática (agricultura, pecuária, indústria e comércio, etc.), assegurando as condições de acumulação do capital, em processo de concentração e de centralização.

É possível deduzir da atuação do Estado Regional que, por um lado, a forte intervenção econômica assegurou diretamente a acumulação do capital, particularmente produto e renda ao capital competitivo, amenizando a exploração das grandes corporações na indústria e no comércio; por outro, a concretização desses objetivos favorecia plenamente a acumulação do capital nas grandes empresas. Como exemplo disso, citamos o melhoramento da produção pecuária, que beneficiava a indústria do frio, do charque e de couros; a modernização da agricultura e a geração de sementes adequadas de soja, trigo, fumo, videira, etc., favorecendo a indústria moageira, de cigarros e do vinho; da mesma forma, a standardização dos produtos e a política de preços mínimos estimularam o capital comercial.

## 2.2 - O aparelho de auxílio à reprodução do operariado<sup>2</sup>

A classe operária no Rio Grande do Sul tinha na ordem dos seus graves problemas, entre os anos 30 e 40, a lenta formação do operariado urbano, a falta de organização representativa de classe e o descumprimento da legislação trabalhista em vigor, como também enfrentou grandes dificuldades primárias e básicas da reprodução social

<sup>2</sup> Essas breves referências foram tiradas do importante trabalho de Barcellos et al (1983) e das mensagens à Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul correspondentes ao período.

relacionadas com abastecimento de bens de consumo essenciais, problemas de habitação, previdência, saúde, etc. Aos poucos, esses problemas de reprodução social foram absorvidos pelo Estado, e, apenas em parte, as categorias desorganizadas tiveram o auxílio dos estados.

Os órgãos e os programas desenvolvidos pelo Estado Regional voltavam-se para o atendimento do operariado urbano das grandes cidades do Rio Grande do Sul, para o abastecimento de bens essenciais, para o tabelamento de preços e para a industrialização e distribuição de uma série de produtos da cesta básica e para a prestação de serviços relativos de uma política social. Para cumprir tais funções, o Estado Regional contou com entidades executivas específicas que realizavam certas atividades da reprodução, em parte financiadas com recursos da União.

A regulação do trabalho pelo Estado estruturou-se através do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, que coordenava a matéria trabalhista por meio das Inspetorias Regionais desde 1932 (transformadas em Delegacias Regionais em 1942).

Entretanto cabe destacar a importância do papel do Estado Regional nas funções de abastecimento, habitação e saúde.

A intervenção estatal no abastecimento do leite ocorreu com a construção do Entrepósito do Leite S/A em Porto Alegre, no ano de 1937, desenvolvendo as atividades de higienização do leite, bem como a distribuição junto à população. Em 1947, foi transformada em autarquia — o Departamento Estadual de Abastecimento de Leite (DEAL). O DEAL tinha a função de abastecer a população com leite pasteurizado, fiscalizar e coordenar a produção e o comércio de leite e seus derivados. O DEAL não se propunha, em princípio, a concorrer no mercado de laticínios, mas, sim, a organizar a produção de leite e derivados no Rio Grande do Sul, a produzir um produto de boa qualidade e a vendê-lo por um preço acessível à população urbana.

No exercício de tais funções, o DEAL incentivou a melhoria do rebanho leiteiro, forneceu forragens aos produtores de leite, organizou equipes de tratores para formar pastagens adequadas e promoveu a formação de cooperativas de leite. No final dos anos 50, avançou para a instalação de fábricas de leite em pó nos Municípios de Taquara e Pelotas, com a cooperação financeira da ONU e da Fundação Internacional de Socorro à Infância.

Não menos importante, o INSTUCARNES realizou a regulação do abastecimento de carnes na Grande Porto Alegre e nas principais cidades, bem como teve a seu cargo o suprimento de produtos básicos, como a batata, o feijão, o açúcar, o sal e muitos outros.

Ao Instituto Riograndense do Arroz coube também a atribuição de abastecimento no Rio Grande do Sul.

Em suma, a intervenção do Estado Regional tanto visava conter o aumento do custo de vida e manter o poder de compra dos baixos salários, como assegurar a diferenciação salarial e os altos níveis de exploração do trabalho.

O abastecimento de bens essenciais fora coordenado pela Comissão Estadual de Abastecimento e Preços (CEAP), criada em 1942, estando subordinada à Secretaria da Agricultura. Posteriormente, a CEAP foi transformada em autarquia estadual — Companhia Riograndense Reguladora de Comércio S/A (CAMPAL) —, em 1952. A CAMPAL manteve uma rede de supermercados e postos de compra e venda na Grande Porto Alegre e no Interior. As funções da empresa eram: controlar os preços — a fixação de alguns e a fiscalização desses —, coordenar o abastecimento e os estoques de gêneros de primeira necessidade nos moinhos e nos engenhos, negociar a exportação das sobras das safras não absorvidas no Rio Grande do Sul, distribuir os produtos sob racionamento, estimar as safras agrícolas e a produção industrial.

O sistema previdenciário foi estatizado nacionalmente, com a criação dos Institutos de Aposentadoria e Pensões dos Marítimos (1932), dos Comerciários (1934), dos Bancários (1934), dos Servidores Cíveis (1938) e outros, que estavam organizados por categorias profissionais e não mais por empresas (BARCELLOS et al, 1983, p.29). A questão da previdência estava amarrada ao processo de formação do operariado e à sua organização representativa classista.

A previdência social no Rio Grande do Sul, portanto, estava vinculada à atuação dos institutos e caixas de pensões, que assistiam os associados em todo o âmbito nacional e que aqui se ressentiam da falta de agências para certas categorias profissionais de trabalhadores e, em geral, para aquelas menos organizadas em sindicatos. E, como tal, o Estado Regional não tinha ingerência sobre o setor de previdência dos trabalhadores. Não obstante, para assistir os seus funcionários públicos, criou o Instituto de Previdência do Estado (IPE) em 1931.

O sonho da casa própria do operariado inseria-se na própria organização do sistema de previdência social, que passou a prover fundos especiais para empréstimo e financiamento da casa própria a seus segurados. O aumento da população urbana agravou o problema frente às tímidas ações do Estado Nacional através desses órgãos. Todavia o Estado estabeleceu a legislação relativa ao financiamento habitacional e as leis relativas à alocação de imóveis, bem como criou, em 1946, a Fundação da Casa Popular (FCP), para centralizar e orientar a questão habitacional dos centros urbanos, ligada ao Ministério do Trabalho. "Entretanto funcionou apenas como órgão receptor e repassador dos recursos destinados à habitação" (BARCELLOS et al, 1983, p.206), não atendendo a contento às suas finalidades habitacionais de casas populares.

Em suma, o sonho da casa própria para o operariado poderia ser realizado pelos programas de construção de vilas operárias pleiteados pelos institutos e caixas de previdência, ou seja, pelos núcleos habitacionais construídos pelas empresas para seus operários com recursos dos institutos de previdência.

O órgão estadual, Bolsa de Trabalho, passou a indicar os operários para a ocupação das vilas desde os anos 30. Em 1946, o Estado Regional criou a Comissão da Casa Popular para estudar o fenômeno da marginalização social, a partir da qual resultou a criação do Serviço da Casa Popular, vinculado à Secretaria de Negócios das Obras Públicas e à Companhia de Materiais Pró-Casa Popular, com a finalidade de construir habitações de baixa renda. Essa empresa mista executava os programas habitacionais financiados com recursos provenientes do órgão federal Fundação da Casa Popular.

As soluções da questão habitacional não tiveram a continuidade necessária para atender às demandas da massa operária durante o período analisado, seja por causa da falta de recursos financeiros, seja pela elitização das moradias construídas com padrão superior ao nível de renda do operariado, seja, ainda, pelo clientelismo que presidia a distribuição das casas.

A formulação de políticas nacionais de saúde pública e assistência médico-social pelo Estado começou a ser organizada a partir dos anos 30<sup>3</sup>. O Departamento Nacional de Saúde, ligado ao Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública, "(...) se manteve como órgão mais importante na área de saúde", atuando nas funções de pesquisas sanitárias, centralização e coordenação dos serviços e fiscalização destes,

<sup>3</sup> Ver, sobre o assunto, Barcellos et al (1983).

além de repassar verbas de auxílios e de subvenções federais (BARCELLOS et al, 1983, p.59). O Ministério da Saúde veio a ser criado em 1953, destacando-se os seus serviços de abrangência nacional no combate a endemias, de assistência médica e sanitária aos segmentos sociais e, principalmente, às categorias de trabalhadores não assistidos. A ação principal do Ministério foi implementada juntamente com a atuação dos órgãos estaduais de saúde.

A atividade sanitária do Estado Regional fora executada precariamente pela antiga Diretoria de Higiene, que estava vinculada à Secretaria de Educação, a qual aglutinava as atividades dos aparelhos que atuavam no setor. A reorganização desse serviço fez-se com a criação do Departamento Estadual de Saúde em 1940, que passou a ser regido por um código sanitário (Decreto-Lei nº 7.558, de 11.II.38). O DES coordenava a implementação do código sanitário através de uma rede de centros de saúde, delegacias de saúde e postos de higiene, localizados em todos os municípios.

Em suma, as classes de baixa renda e desassistidas pelos institutos de pensões beneficiaram-se de uma série de programas de assistência médico-sanitária, materno-infantil, etc. Essas categorias de trabalhadores não tinham acesso ao sistema de previdência existente. Mesmo no período em que houve a ampliação significativa desses serviços, durante o governo de Ernesto Dornelles (1951-54), os mesmos não foram suficientes e adequados às exigências da industrialização em expansão. Entretanto, para o atendimento dos programas de assistência, destaca-se a produção necessária de vacinas BCG, tuberculina e de outros medicamentos e serviços no Instituto de Pesquisas Biológicas, criado em 1948. Em resumo, o Estado tratou de prover as condições para a reprodução do operariado, principalmente do operariado urbano em formação e desorganizado. Em certos segmentos, a unificação da política social do Estado absorveu a totalidade dos serviços e auxílios prioritários relativos ao trabalho e à previdência e, noutros, limitou-se a regular e a financiar entidades paralelas dos governos estaduais.

Por sua vez, a atuação do Estado Regional foi complementar à política social da União de auxílio ao operariado, mas decisiva para garantir o abastecimento de bens essenciais e o fornecimento de auxílios diversos. O aparelho social do Estado Regional permitiu internalizar os problemas do operariado e absorver recursos da União para atender a esses quesitos mínimos, ainda que de forma precária e insuficiente, mas de suma importância para os interesses da acumulação, minimizando as perdas do salário real.

### 2.3 - O aparelho de infra-estrutura geral

Os órgãos estaduais de infra-estrutura estavam voltados para a produção de bens e serviços de natureza pública. A atuação deles revela com mais nitidez a tendência do poder político estadual de gerar as condições básicas da acumulação, com a finalidade de direcionar a industrialização futura do Rio Grande do Sul. Através da base material, o Estado Regional absorveu as reivindicações prementes das classes produtoras por transportes modernos, saneamento urbano, educação e outros. A montagem da base de apoio à industrialização contou com a atuação do aparelho que identificamos a seguir.

A rede de transporte rodoviário passou a ter do Estado Regional um novo direcionamento a partir das conclusões do IV Congresso Nacional de Estradas de Rodagem, realizado em Porto Alegre, no ano de 1936. O Congresso classificou o sistema de transportes do Rio Grande do Sul como sendo dos mais precários do País. Apenas 420km de estradas de rodagem eram capazes de oferecer trânsito garantido todo o ano (RS, 1943, p.116). A falta de integração do sistema de transportes e, particularmente, das estradas, fruto da desorganização e das concessões políticas, clientelistas e dos interesses militares, levou o Estado Regional a criar o Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem (DAER) em 1937. O DAER tinha as atribuições de desenvolver as atividades relacionadas com estudo, planejamento, construção, conservação e melhorias das rodovias e fiscalizar o uso das estradas. Em resumo, tinha a função de garantir a circulação das riquezas e priorizar as obras das estradas mais transitadas, sem desprezar as conveniências políticas e militares.

O papel do DAER teve grande influência na instalação do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER), que veio a ocorrer em dezembro de 1945. A partir dessa data, articulou-se intensamente com o DNER para a obtenção de recursos federais.

Não obstante, o sistema ferroviário resumia-se no principal aparelho de transporte do Rio Grande do Sul, resultado dos maciços investimentos realizados nas décadas de 20 e 30, que se seguiram à nacionalização da Viação Férrea do Rio Grande do Sul S/A (VFRGS) em 1920. Por outro lado, concorreram muitos fatores para incapacitar esse sistema na prestação de serviços de transporte barato e eficiente: a depreciação do capital e a impossibilidade de importar novas locomotivas e componentes, o brutal encarecimento de todos os materiais de consumo, os danos causados nas linhas férreas pela enchente de 1941, etc. Nesse quadro, os investimentos necessários chegavam ao limite da capacidade financeira do Estado Regional, por isso propôs a concessão federal, devolvendo a Viação Férrea à União em meados dos anos 50.

O sistema de infra-estrutura portuária e hidroviária basicamente se localizou nos pontos de concentração de mercadorias e canais de tráfego, junto aos portos de Rio Grande, Porto Alegre e Pelotas. Eles representaram pontos estratégicos para o escoamento do comércio de exportação e importação desde sempre. Por isso mesmo, eram alvo e arena de intensa disputa dos interesses locais e nacionais para obtenção de benefícios fiscais, o que se constituía numa forte razão para manter os comandos de decisões sobre esses serviços centralizados na Secretaria de Obras Públicas. A descentralização só ocorreu em 1951, com a criação do Departamento Estadual de Portos, Rios e Canais (DEPRC), com as funções de planejar, executar e fiscalizar todos os serviços relativos aos portos e canais.

Os serviços de água e esgoto a cargo dos municípios, até os anos 40, eram precários e exigiam dispendiosas obras. A falta de recursos e as dificuldades em explorar os serviços motivaram os governos municipais a transferirem as obras ao Governo Estadual. A Secretaria de Obras Públicas, a partir de 1943, centralizou, planejou e orientou o saneamento urbano nas sedes municipais, além de bancar com o ônus dos financiamentos. As obras concluídas eram repassadas aos municípios para a exploração dos serviços, para a manutenção e a ampliação da rede de água e esgoto. A área educacional foi marcada por sucessivas redefinições pelo Executivo estadual no período, merecendo especial atenção para ajustá-la às necessidades da industrialização e às diretrizes estabelecidas pelo Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública (criado em 1930).

As reformas da educação e do sistema institucional nacionais refletiram-se profundamente nos rumos da obra educacional no Rio Grande do Sul.<sup>4</sup> No ano de 1935; o interventor Flores da Cunha (1931-37) criou a Secretaria de Educação e Saúde Pública; junto, instituiu o Conselho Estadual de Educação para organizar e orientar as questões relativas ao ensino no espaço estadual, funcionando efetivamente só no ano de 1946. Entretanto priorizou o ensino profissionalizante para formar quadros de trabalhadores urbanos e rurais, através da ampliação de suas escolas técnicas e de ensino rural, mantidas com recursos próprios, subvenções do Governo Federal e de empresas diretamente interessadas. As atividades da Universidade do Rio Grande do Sul (federalizada em dezembro de 1950) inseriam-se nessas diretrizes.

Por último, registramos que a instituição do Departamento Estadual de Estatística (por transformação da Diretoria Geral de Estatística), em 1936, encaminhou a sistematização de estatísticas no Rio Grande do Sul. A reorganização do DEE colocava-o como um órgão de apoio à administração, com a finalidade de padronizar as estatísticas, integrar os sistemas estadual e nacional de estatísticas — em convênio com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) — e de elaborar, coordenar e publicar toda sorte de informações estatísticas relacionadas com o estado físico, demográfico, econômico, político e social, administrativo, militar, custo de vida e outros.

Concluindo, a industrialização do Rio Grande do Sul encontrava grandes obstáculos à sua expansão nas condições de infra-estrutura básica e na organização do mercado de fatores. A reorganização e a forma de expressão concreta do Estado Regional foram marcadas por uma decisiva intervenção econômica na produção, na regulação do comércio, no abastecimento de bens essenciais ao operariado urbano e na criação e estatização do capital social básico de transportes, energia, educação profissionalizante, etc.

A criação do forte aparelho material permitiu ao Estado Regional orientar os rumos da industrialização na área, de maneira complementar e articulada com a prioridade do Estado — a acumulação industrial.

Certamente, a atuação do aparelho estadual favoreceu a produção e a valorização do capital em geral, principalmente atendendo às pressões aguerridas dos interesses dos capitais competitivos industrial, agrário e comercial prevalecentes no Rio Grande do Sul. A intensa politização é uma especificidade dessa esfera de poder político. Entretanto o papel da base material garantiu também, pelas mesmas razões já mencionadas, as condições inexoráveis da reprodução do capital das grandes empresas nacionais e estrangeiras em certos segmentos produtivos da pecuária, da indústria moageira, do fumo, do vinho, da banha, da madeira, de cervejaria, de têxtil, de calçados, de metal-mecânica, bem como de empresas de segmentos do comércio e do sistema bancário, etc.

---

4 Ver, sobre o assunto, Barcellos et al (1993) e as respectivas mensagens à Assembléia Legislativa do Rio Grande do Sul.

Quadro 2

Órgãos e instituições públicas do Rio Grande do Sul — 1920-55

ÓRGÃOS	ANO DE CRIAÇÃO	FINALIDADE	RECURSOS (1)
<b>Aparelho de apoio ao capital</b>			
BANRISUL	1928	Operações de crédito	R
CEEE	1943	Produção e distribuição de energia elétrica	U, U e R
INSTUCARNES	1934	Fomento e regulação do complexo pecuário	O, I e R
IRGA	1942	Fomento e regulação da produção e comércio do arroz	O e R
ASCAR-RS	1955	Assistência à agricultura	O e U
CESA	1952	Armazenamento de cereais	O, U e I
Instituto de Pesquisas Veterinárias Desidério Finamor	1946	Produção de drogas para a pecuária	O e R
Instituto Riograndense do Vinho	1936	Fomento e regulação do vinho	O e R
Instituto Riograndense de Pesquisas Tecnológicas	1942	Pesquisa e aplicação de métodos científicos para atividades públicas e privadas	O e R
Comissão Especial de Obras de Irrigação	1947	Atividades de irrigação	O, U e R
Comissão Estadual de Comunicações	1953	Serviços de telecomunicações	O, U e R
<b>Aparelho de auxílio à reprodução do operariado</b>			
CAMPAL	1942	Abastecimento e regulação dos bens da cesta básica	O e R
DEAL	1943	Regulação, abastecimento e fomento da produção de leite	O e R
Comissão da Casa Popular	1946	Construção de habitação de baixa renda	O e U
DES	1938	Serviços de saúde	O e U
Instituto de Pesquisas Biológicas	1948	Pesquisa e produção de medicamentos	O e U
IPE	1931	Previdência e assistência social	C
INSTUCARNES	1934	Abastecimento urbano de bens essenciais	O, R e I
IRGA	1940	Abastecimento urbano de bens essenciais	O e R
Comissão de Salário Mínimo	1936	Determinar o salário mínimo no Rio Grande do Sul	
<b>Aparelho de infra-estrutura geral</b>			
DAER	1937	Executar obras rodoviárias	O, U, R e I
DEPRC	1951	Executar obras e serviços de portos e vias navegáveis	I, O, R e U
DACM	1947	Exploração do carvão mineral	O, U e R
VFRCS	1920	Transportes ferroviários	O, U e R
DEE	1936	Elaboração e publicação de estatística	O e U
Comissão Estadual de Saneamento	1945	Serviços de saneamento urbano	O, U e R

FONTE: FEE (1981). Análise do setor público empresarial no Rio Grande do Sul. Porto Alegre. (25 Anos de Economia Gaúcha, v.6, t.2).

RIO GRANDE DO SUL (1943). Relatório apresentado ao Exmo. Sr. Dr. Getúlio Dorneles Vargas, D.D. Presidente da República, pelo General Osvaldo Cordeiro de Farias, interventor federal no Rio Grande do Sul, durante o período 1938-43. Porto Alegre; Imprensa Oficial.

RIO GRANDE DO SUL. Governador (Ernesto Dornelles) (1953/1955). Mensagem à Assembléia Legislativa, 1952/1954. Porto Alegre.

RIO GRANDE DO SUL. Governador (Ildo Meneghetti) (1957/1959). Mensagem à Assembléia Legislativa, 1956/1958. Porto Alegre.

RIO GRANDE DO SUL. Governador (Walter Jobim) (1949/1951). Mensagem à Assembléia Legislativa, 1948/1950. Porto Alegre.

(1) Convenção sobre a origem dos recursos: I = impostos e taxas; O = orçamentários; R = operacionais; U = subvenções da União; C = contribuições.

### 3 - O PLANEJAMENTO SETORIAL DA INDUSTRIALIZAÇÃO

Como vimos no Capítulo 2, a expressiva intervenção econômica do Estado Regional situou-o diretamente no centro das atividades produtivas da economia gaúcha, agora envolvido como parte fundamental na estratégia de industrialização.

Esse novo papel do Estado Regional implicou uma maior racionalização na definição de objetivos e na alocação de valores, como exigência de primeira ordem nas políticas de gastos públicos. Não obstante, a programação orçamentária e o próprio planejamento setorial constituíram poderoso instrumento centralizador do poder político exercido na cúpula da estrutura pela pessoa do chefe do Executivo estadual.

No que se refere ao planejamento, consta, na Mensagem à Assembléia Legislativa de 1948, que "(...) os principais serviços públicos do Estado vêm sendo executados, paulatinamente, em obediência aos respectivos planejamentos". Segue o comentário:

"É o caminho certo para serem realizados empreendimentos de vulto, de que os recursos normais não permitem ou retardam a sua execução. Ante os grandes problemas, não mais se compreende administração sem planejamento".

E conclui que: "Pode-se no entanto asseverar que a administração do Estado vem sendo exercida dentro da mais rigorosa planificação" (RS. Gov. Walter Jobim, 1949, p.7). Essas são evidências de uma prática crescentemente utilizada, expressa ao nível do discurso, tendo em vista as temeridades ideológicas que envolviam a questão do planejamento para um governo do RS que se propunha liberal. Sem dúvida, as políticas de planejamento representavam uma prática recorrente do Estado Regional para orientar a industrialização.

Não examinamos a experiência de planejamento setorial do ponto de vista puramente técnico-formal do planejamento. Entendemos que o planejamento setorial não se restringia ao estudo meticoloso de soluções econômicas com os respectivos objetivos, metas e previsões financeiras de alocação de recursos públicos, mas representava um instrumento eficiente e um processo de apoio à gestão política na drenagem de recursos do Governo Federal, na obtenção do financiamento de bancos oficiais, na possibilidade de obter recursos pela emissão de títulos e, ainda, uma forma de continuidade das obras, porque garantia a dotação orçamentária anual, e, por consequência, era também um importante instrumento de legitimação política.

Desde logo, analisamos os principais planos setoriais, tendo a preocupação de investigar a experiência de planejamento do Rio Grande do Sul.

### 3.1 - Os planos setoriais

O Plano Rodoviário Estadual foi elaborado pelo Conselho Rodoviário Estadual em 1938. A precariedade do transporte rodoviário, classificado como o penúltimo sistema dentre os estados brasileiros, com apenas 420km de estradas consolidadas, onerava a circulação de mercadorias.

Numa primeira fase, o Plano priorizava a manutenção da circulação no maior número possível de estradas e estabelecia uma meta de 4.500km de estradas. Ao todo, o Conselho planejara uma rede de 10.500km de estradas, que ligavam, por via rodoviária, as sedes de 88 municípios, bem como as regiões produtoras com os grandes centros consumidores do Rio Grande do Sul e com os portos de exportação (Rio Grande, Porto Alegre e Pelotas).

O Plano absorveu em torno de 22% das receitas tributárias no período de 1938 a 1943. Em consequência, o DAER, seguindo rígida orientação técnica e econômica, concretizou uma rede de tráfego permanente de cerca de 4.500km, com diversos tipos de pavimentação (RS, 1943, p.119). Essa obra valeu a segunda posição no sistema de estradas no Brasil, e a circulação das riquezas alcançava todos os recantos do Rio Grande do Sul. A prova dos melhoramentos do transporte rodoviário foi que "(...) se pôde viajar no percurso Porto Alegre—Passo Fundo num único dia", numa distância aproximada de 300km (RS, 1943, p.119).

Em 1946, o Plano teve a primeira revisão, incorporando os projetos da rede de rodovias federais e também as novas demandas internas, projetando a construção de 3.500km de estradas novas, a consolidação da chapa de sondagem em 1.500km, a pavimentação com asfalto em 500km e a construção das "obras de arte" (pontes) numa extensão de 2,5km. Enfim, a meta estabelecia uma rede de 11.000km de estradas.<sup>1</sup>

A maior parte dos recursos para a execução do Plano foram contribuições orçamentárias, acrescidos de uma parcela transferida pela União (entre 1947 e 1956) e das cotas de participação do Fundo Rodoviário Nacional, criado em 1945.

A reorganização do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem e a revisão do Plano Rodoviário Nacional<sup>2</sup> ocorreram em 1945, quando o DAER passou a trabalhar em colaboração com o DNER no sentido de implementar obras no Rio Grande do Sul dos Planos Rodoviários Estadual e Nacional.

Já em 1947, por delegação do DNER, o DAER iniciou a construção das grandes estradas rodoviárias de Porto Alegre—Uruguaiana, Porto Alegre—Jaguarão, Bagé—Aceguá, Osório—Torres, Rio Grande—Santa Vitória do Palmar—Chuí, Uruguaiana—Barra do Quaraí, Pelotas—Pinheiro Machado—Bagé, a conservação das pontes internacionais, etc. (RS. Gov. Walter Jobim, 1951, p.9).

Para concluir, o Plano Rodoviário Estadual possibilitou manter uma rede estadual de 7.400km, dos quais 3.900km em condições de terreno natural, 3.270km com revestimento primário e 230km revestidos com pavimento superior (RS. Gov. 1953, p.23). As realizações do DAER ficaram aquém dos 11.000km planejados. Entretanto

<sup>1</sup> Ver a relação das obras do Plano em RS. Gov. Walter Jobim (1951, p.8).

<sup>2</sup> Ver a relação das obras deste Plano em RS Gov. Walter Jobim (1951, p.9).

o Conselho Rodoviário Estadual buscou integrar-se ao planejamento rodoviário nacional, drenando recursos da União para as grandes obras rodoviárias no Rio Grande do Sul. Os compromissos do DAER possibilitaram a importação maciça de máquinas e equipamentos para reposição de seu parque, bem como para os municípios com o aval das devidas cotas do Fundo Rodoviário Nacional.

O DAER, órgão autônomo e menos vulnerável ao clientelismo político e militar, possibilitou imprimir direção técnica e econômica na alocação dos recursos e, acima de tudo, orientou a realização da infra-estrutura de transporte rodoviário identificada com os reais interesses da industrialização, facilitando a circulação das riquezas entre a produção e os mercados. A superação do obstáculo das condições de transporte obviamente era fundamental à integração econômica e à acumulação industrial, como de resto ao capital em geral.

O Plano de Eletrificação do Rio Grande do Sul objetivava suprir a falta de energia elétrica, um dos problemas mais prementes da indústria, do comércio e das cidades nos anos 40 e 50. As usinas privadas detinham uma potência instalada em torno de 10.000kw, e o Estado Regional controlava em torno de 50.000kw. A potência total representava apenas 15 watts por habitante, média inferior à metade do que se verificava no Brasil (RS. Gov. Walter Jobim, 1949, p.109). As atividades iniciais da Comissão Estadual de Energia Elétrica restringiram-se ao estudo e às investigações técnicas para o planejamento setorial, consumindo largo tempo até o fim da Segunda Grande Guerra, quando a mesma teve acesso à importação de grande vulto de máquinas, equipamentos e materiais necessários.

Esse plano da CEEE, datado de 1945, projetou as obras do setor em duas etapas. Na primeira etapa,<sup>3</sup> estabeleceu a meta de construção de 16 usinas secundárias e de aproveitamento mais simples de energia, com potência total de 42.820kw até o ano de 1950, para atender às demandas imediatas da indústria e do comércio. A meta da CEEE orientou as decisões para a realização de usinas hidráulicas de pequena potência, para a encampação de unidades privadas e para a instalação de geradores Diesel de emergência nas zonas mais atingidas das principais cidades. Na segunda etapa, planejara usinas hidroelétricas e termoelétricas com potência de 106.600kw e de 20.000kw, respectivamente, Candiota, que seria construída pela União, além das hidroelétricas de Jacuí (46.400kw), Ernestina (4.200kw), Canastra (42.000kw), Capigui (3.800kw) e São Jerônimo (10.000kw).

As Mensagens à Assembléia Legislativa de 1952 e 1953 dão conta de que para implementar a totalidade dos empreendimentos da primeira etapa, o Estado Regional evitou tomar os empréstimos necessários com o intuito de baratear o preço da energia, o que retardou a conclusão das obras. Por sua vez, as empresas municipais e privadas de eletrificação deixaram de investir e de fazer a reposição do capital, tendo em vista a possível encampação pelo Estado Regional. Esse gravame criou uma situação dramática nas principais cidades industriais e comerciais do Rio Grande do Sul. Fatalmente, a progressão dos resultados do Plano, revelados nos dados abaixo, não supriu a demanda por energia.

---

<sup>3</sup> Ver a relação das usinas da primeira etapa em RS. Gov. Walter Jobim (1949, p.109), com construção prevista para a partir de 1951.

Na segunda etapa do Plano, a CEEE contou com fatores positivos para encaminhar a questão elétrica: a criação da Taxa de Eletrificação em 1950, a concessão de autonomia administrativa e financeira à CEEE, a realização de todas as obras em regime de cooperação com o Departamento Nacional de Obras de Saneamento (DNOS), o financiamento dos grandes projetos, as transferências permanentes de recursos da União e a inserção das Usinas do Jacuí e Candiota no Plano Nacional de Eletrificação.

Tabela I

Potência elétrica encampada e gerada pela CEEE — 1947-52

(kw)			
ANOS	POTÊNCIA ENCAMPADA	POTÊNCIA GERADA PELA CEEE	POTÊNCIA TOTAL
1947	2 300	-	2 300
1948	1 850	2 550	6 700
1949	-	6 500	13 200
1950	-	4 420	17 620
1951	865	1 510	19 995
1952	1 495	13 495	34 981

FONTE: RIO GRANDE DO SUL. Governador (Ernesto Dornelles) (1954). *Mensagem à Assembléia Legislativa*, 1953. Porto Alegre. p.20-21.

Em suma, a execução do Plano de Eletrificação possibilitou transformar a questão energética do Rio Grande do Sul em questão nacional, oportunizando a obtenção de financiamentos e drenando recursos da União, o que elevou para 127.237kw a potência operada pela CEEE em 1956; ou seja, a CEEE operava com 70% da potência instalada no Rio Grande do Sul (RS. Gov. Ildo Meneghetti, 1958, p.32-33). Entretanto o planejamento no setor elétrico, embora suprimindo precariamente as demandas por energia na indústria, no comércio, nas cidades, etc., representou a estatização da produção do insumo básico num setor de capital desvalorizado e fundamental à acumulação privada. As razões do desempenho vinculam-se ao longo período de maturação das obras e ao volume de recursos necessários, que condicionaram as soluções de longo prazo nesse setor produtivo.

O Plano de Desenvolvimento Agrícola não existia, nos anos 30 e 40, de forma explícita, mas encontramos claramente definida uma direção única da política do Estado Regional nesses anos para o desenvolvimento de seu principal setor produtivo, exportador e gerador de tributos.

As exportações agrícolas representavam 36,9% do valor das exportações totais, os produtos pecuários, 46,3%, e os industriais, 16,8% em 1943 (RS, 1943, p.61).

A orientação política tinha por metas genéricas o desenvolvimento da agricultura e o melhoramento da pecuária. A intervenção decisiva do Estado Regional envolveu várias atividades ininterruptas, sobretudo aquelas de caráter experimental de fomento agrícola, de melhoramento das espécies animais, de incentivo à mecanização e de defesa sanitária animal e vegetal.

A especialização de funções no setor exigiu a organização da Secretaria da Agricultura (em 1936) e de um grande aparelho técnico e administrativo inserido junto às atividades produtivas para orientar e fomentar a modernização agrícola. Mais que isso, o Estado Regional internalizou profundamente os problemas econômicos do setor, nucleando a reorganização produtiva do complexo pecuário e da agricultura.

Assim postos os objetivos, as metas e a organização que envolvem a execução do Plano de Desenvolvimento Agrícola, registramos, a seguir, os aspectos importantes e sintéticos sobre a qualidade da intervenção estatal no setor.

A colonização representava um sério problema ao Estado Regional. O controle estatal de fato da colonização do Rio Grande do Sul ocorreu no início dos anos 30, quando o Governo do RS passou a privilegiar o assentamento dos filhos da população colonial e nacional, natos aqui, adaptados e integrados. Nessa época, o Rio Grande do Sul já constituía um viveiro de agricultores — entre 25.000 e 30.000 —, que anualmente se transferiam das velhas para as novas colônias ou migravam para outros estados. O controle da colonização e os incentivos dados aos colonos viabilizaram a geração de um excedente capaz de custear uma série de gastos do Estado Regional para a criação de infra-estrutura de estradas, assistência técnica, saúde, educação, etc. Em suma, o Estado Regional teve importante participação na reprodução colonial, na produção de excedente colonial, na contenção da evasão de mão-de-obra e na racionalização de seus gastos nessa área.

Como política agrícola do Estado Regional, as diversas unidades das estações experimentais e campos de cooperação realizaram atividades de investigação genética e de métodos culturais, seleção, multiplicação e distribuição de sementes e mudas adequadas às condições do clima e do solo. A ampliação dos programas de serviços de assistência técnica à produção contou com o trabalho de agrônomos e técnicos rurais, atuando em todos os municípios que dependiam da exploração agrícola. O Estado Regional manteve um programa permanente de distribuição gratuita de sementes selecionadas (Quadro 1) ou importadas (vendidas por preços de ocasião). Particularmente, uma das maiores obras do Estado Regional, junto com o Ministério da Agricultura, foi o intensivo fomento à triticultura, visando reduzir as importações brasileiras de trigo, que representavam em torno de 10% do total das importações em 1936 (RS. Assemb. Legis., 1937, p.68). Inclusive, o Estado adquiria toda a produção interna de trigo sem mercado comprador.

Quadro 1

Seleção de tipos de cereais do Rio Grande do Sul — 1934-55

ANOS	CEREAIS	TIPO CRIADO	ESTAÇÃO EXPERIMENTAL
1934	Trigo	Surpresa, Fronteira e Florestana Florense, Novera e Alfredo Chaves Riosulino e Novosurto	Bagé Veranópolis Erechim
	Cevada	Haná	Veranópolis e Erechim
	Aveia	Moravia	Veranópolis e Erechim
	Centeio	Moravia	Veranópolis e Erechim
1936	Trigo	Florestana, 14 de julho, 888-33 e Floreana	Bagé
1938-42	Trigo	Rio Negro e Fontana I, Planalto e Nordeste	Bagé
1949	Trigo	Tropeano, Bagé, Alegrete e Negroz Cincana, Colônias e Trintani Centeiroz, Combate e Patriarca	Bagé Veranópolis Júlio de Cas- tilhos, Ve- ranópolis e Bagé
	Cebola	Rio Grande, Lusitana e Farroupilha	São José do Norte
	Milho	Charrua, Farroupilha e Golden Dent	-
1951-53	Soja	(variedade mais produtiva)	Júlio de Castilhos
1955	Trigo	Colotana e Prelúdio	Bagé

FONTE: RIO GRANDE DO SUL. Assembléia Legislativa (1936). **Anais de Assembléia Constituinte do Rio Grande do Sul, 1935.** Porto Alegre: Imprensa Oficial. p.35.

RIO GRANDE DO SUL. Assembléia Legislativa (1937). **Anais da Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul.** Porto Alegre: Imprensa Oficial. v.1. p.68.

RIO GRANDE DO SUL. Governador (Ildo Meneghetti) (1957). **Mensagem à Assembléia Legislativa, 1956.** Porto Alegre. p.100-109.

RIO GRANDE DO SUL. Governador (Walter Jobim) (1951). **Mensagem à Assembléia Legislativa, 1950.** Porto Alegre.

Nesse sentido, a Secretaria da Agricultura incentivou a mecanização das lavouras, tutelando as importações diretas de máquinas e implementos agrícolas e o financiamento da compra dos equipamentos pelos produtores. Em outra frente, criou "comandos agrícolas" equipados com tratores, arados, grades, trilhadeiras, polvilhadeiras mecânicas e manuais, aplicadores de inseticidas, que operavam juntamente com as estações e inspetorias nas colônias, para prestarem serviços nas propriedades com área até 25 hectares. Com esse objetivo, a Secretaria também organizou os serviços de trilha de cereais, equipados com trilhadeira e motor — que constituíam 100 equipes de trilha em 1947, ampliadas para 250 em 1955 (RS. Gov. Walter Jobim, 1950, p.97; RS. Gov. Ildo Meneghetti, 1957, p.21).

Em linhas gerais, a política agrícola objetivou desenvolver a produção de bens essenciais à reprodução social, beneficiando pequenos e grandes produtores. Seus resultados atendiam a amplos e específicos interesses da acumulação de capital, bem como àqueles das corporações sindicais e autárquicas que controlavam a comercialização dos produtos.

A política de melhoramento da pecuária foi desenvolvida através de diversas unidades estatais junto aos principais municípios pecuaristas, destacando-se as atividades do Posto Zootécnico da Fronteira, em Uruguaijana, especializado no atendimento da pecuária de corte, cavalari e de gado leiteiro e ovinocultura; do Posto Zootécnico da Serra, em Tupanciretã, criado para atender ao gado de corte e à suinocultura; e o Posto Zootécnico da Colônia, em Montenegro, especializado em gado leiteiro, suinocultura e avicultura. As atividades de criação e seleção de animais de linhagens puras, nesses postos e noutros criados posteriormente, serviram de base para ceder os animais reprodutores e matrizes por empréstimo, doação ou venda aos pecuaristas.

Em cooperação com o Ministério da Agricultura, o Estado Regional importava reprodutores e matrizes de puro sangue para revenda financiada aos pecuaristas.

Os serviços prestados de assistência técnica e defesa sanitária animal pelas inspetorias veterinárias envidaram grandes benefícios ao melhoramento dos rebanhos: o combate à febre aftosa e à peste suína, que dizimavam os rebanhos, e à sarna ovina, que desclassificava a lã. O Estado Regional promoveu a vacinação obrigatória, a distribuição sistemática de vacinas e remédios e, inclusive, criou uma polícia sanitária animal itinerante de vacinadores. As atividades de assistência técnica contavam com 24 inspetorias veterinárias e com 10 laboratórios em 1942 (RS, 1943, p.81), tendo sido ampliadas para 52 unidades em 1956 (RS. Gov. Ildo Meneghetti, 1957, p.20). A produção de vacinas antiaftosa, antipeste suína e de outros medicamentos pelo Instituto de Pesquisas Veterinárias Desidério Finamor (localizado na fazenda Flor do Conde, em Guaíba) soma-se a essa política. Também assumiu particular significação a distribuição gratuita de sementes e mudas de muitas variedades de gramíneas e leguminosas forrageiras, obtidas pela estação experimental de agrostologia de Montenegro.

Portanto, diz muito a atuação do Estado Regional na orientação do melhoramento das raças e na assistência técnica à produção pecuária. O papel do Instituto Sul-Riograndense de Carnes Ltda. foi decisivo nessa estratégia da política agrícola. A idéia generalizada de que a indústria do charque estava em decadência e o forte interesse em apressar a melhoria dos rebanhos através da criação de tipos produtores de carne para a indústria do frio constituíam a preocupação preponderante dos criadores, a qual se desdobrou, com a atuação do Instituto Sul-Riograndense de Carnes, num programa de ação abrangente de qualificação das raças e de organização de matadouros-modelo para o aproveitamento de todos os produtos e subprodutos pecuários, principalmente bovi-

nos, suínos e ovinos. A construção dos matadouros-modelo de Tupanciretã, Bagé e Alegrete pelo Estado Regional marca a questão específica a resolver no depoimento de que:

"Terão os próprios rio-grandenses um estabelecimento capaz de industrializar, integral e economicamente, a sua matéria-prima. Devem, para tanto, associar-se em cooperativas, pelo aporte de capital necessário, (...) sem permitir que a maior parte do lucro se escoe, como até hoje, para outras mãos" (RS, 1943, p.98).

Especificamente, a construção de um frigorífico estatal na Região da Serra colocava-se:

"Terá a economia do Estado (RS) o imediato benefício da elevação do preço do boi, pois que diminuída vai ser a oferta geral, graças ao estabelecimento que poderá absorver a produção serrana, em aproveitamento dela própria e das zonas de engorde".

Segue a questão geral: "(...) terá o Rio Grande do Sul resolvido o problema da industrialização e a questão da defesa dos criadores" (RS, 1943, p.98). O Governo do RS e os pecuaristas estimavam que, ao invés de a Região da Serra exportar gado em pé para Porto Alegre e para Rio Grande por Cr\$ 48,57 e Cr\$ 53,31, a exportação da manufatura em charque e subprodutos equivalentes pagaria apenas Cr\$ 24,46 e Cr\$ 28,39 (RS, 1943, p.98).

Cabe ponderarmos, ainda, o destaque do papel do Instituto Sul-Riograndense de Carnes no processo de modernização da indústria de carnes no Rio Grande do Sul. A modernização das charqueadas, transformando-as para a indústria do frio, fez-se pela própria iniciativa da autarquia em criar charqueadas-modelo, indústrias de carnes frigorificadas e uma adequada estrutura de transporte e armazenamento. O Instituto incentivou a criação de cooperativas pecuaristas de carne, a definição da política de preços do charque e de carnes, assim como o controle da oferta e a padronização do produto.

A política do Instituto Sul-Riograndense de Carnes propunha-se apenas a amenizar a concorrência brutal dos frigoríficos estrangeiros, que dominavam o setor basicamente pelo controle do mercado externo, pela escala da planta industrial, pela tecnologia de industrialização e pelo acondicionamento do produto, que representava o mais importante componente concorrencial que reduzia o custo de transporte. Nessa carreira, a ação do Instituto sempre corria atrás, jamais superando as condições das corporações estrangeiras.

Efetivamente, o Estado Regional visou assegurar renda e produto à classe dos pecuaristas e à criação de um tipo de boi com carcaça adequada à indústria do frio.

O Plano de Saneamento Urbano teve origem na Secretaria de Obras, em 1943, que detinha o controle das atividades de urbanização das cidades. Nessa época, os serviços de água e esgoto encontravam-se em condições precárias. As "obras a realizar" já não poderiam ser executadas, por seu tamanho, apenas com os recursos municipais. Além disso, os serviços atendidos pelas prefeituras tinham decaído muito de qualidade. Essas razões levaram as Prefeituras de Jaguarão, Dom Pedrito, Cachoeira do Sul, Santa Maria, Uruguai, Cruz Alta, Santo Ângelo, Júlio de Castilhos, Itaqui e Alegrete a transferirem esses serviços à Secretaria de Obras. Basta considerarmos que, no ano de 1943, apenas 21 cidades contavam com serviços de abastecimento de água, sendo que 19

deles foram construídos até 1932, e apenas 15 cidades tinham serviço de esgoto, todos construídos até o ano de 1932 (RS. Gov., 1953, p.114).

Frente a esse quadro, o Estado Regional implementou o Plano de Saneamento Urbano, tendo como meta prioritária a execução das obras para prestar serviços de água nas principais cidades, com recursos inteiramente financiados. Aliás, o Estado Regional

"(...) arcou integralmente com o ônus dos empréstimos, cabendo às tarifas dos serviços em funcionamento cobrir o custeio das despesas de manutenção e exploração, reformas e ampliações necessárias" (RS. Gov. Walter Jobim, 1949, p.98).

A execução das obras planejadas dependia de recursos financeiros basicamente, tendo o Estado Regional realizado os serviços de água nas seguintes cidades, até 1952: Novo Hamburgo, Erechim, Montenegro, São Borja, Taquara, Vacaria, Camaquã, Tapes, Bento Gonçalves, Arroio Grande, Canoas, Tramandaí, Passo Fundo e Santa Cruz do Sul (os dois últimos concluídos em 1955).

A questão do saneamento ainda permanecia dramática em 1953. Dá conta disso a Mensagem de 1954, afirmando que, dentre as 92 sedes municipais, apenas 34 delas possuíam serviços de abastecimento de água, dessas haviam 25 sedes mantidas pelo Estado Regional, oito eram de responsabilidade dos municípios e uma mantida pelo Exército (em General Câmara). Apenas 15 sedes municipais tinham rede de esgoto, das quais oito eram mantidas pelo Estado Regional (RS. Gov. Ernesto Dornelles, 1955, p.6).

Frente ao quadro, o planejamento do setor e a centralização dos serviços de saneamento permitiram implementar uma orientação técnica e administrativa uniforme, não suficiente para cumprir as metas do Plano, mas racional em relação aos recursos do Estado Regional.

O Plano Geral de Irrigação foi confiado à Comissão Especial de Obras de Irrigação em 1945. Em 1947, a Comissão pôde esboçar o Plano Geral, objetivando eliminar os freqüentes prejuízos causados à produção agrícola e, particularmente, à cultura do arroz pelas irregularidades do clima no Rio Grande do Sul. O Plano tinha por meta atingir a irrigação de um milhão de hectares em cerca de 15 anos, sendo de 111.000ha a parte a realizar nos primeiros cinco anos. As principais barragens planejadas foram as seguintes:

- Reservatório do Iruí - localizado entre Rio Pardo e Cachoeira do Sul, com capacidade para irrigar uma área de 40.000ha. Esse projeto constava do Plano SALTE;
- Reservatório do Duro - situado no Município de Camaquã, com capacidade para irrigar uma área de 35.000ha. Previa também o saneamento agrícola dos 10.000ha localizados no Banhado do Colégio. A drenagem dessa área seria executada pelo DNOS;
- Reservatório do Ibirapuitã - localizado em Alegrete, capaz de irrigar 80.000ha de área e com aproveitamento de força elétrica;
- Reservatório do Vacacaí - situado em São Gabriel, com capacidade para irrigação de uma área de 35.000ha e aproveitamento de energia elétrica;

- Reservatório do Divisa - localizado em Rosário do Sul, possibilitaria a irrigação de uma área de 16.000ha, incluindo o projeto de colonização da Fazenda Nacional de Saicã, abastecimento de água à Cidade e ao Frigorífico Swift;
- projetos diversos - Projeto Capivari em Osório; Projeto do Arroio Castelhana em Venâncio Aires; projeto de uma barragem no Arroio Taquarembó, em Dom Pedrito;
- programa de assistência para a construção de pequenos sistemas de irrigação (pequenos açudes).

Resumindo, os trabalhos da Comissão Especial de Obras de Irrigação não ultrapassaram o planejamento das obras por absoluta falta de recursos ao longo desses anos, restringindo-se a prestar serviços de assistência técnica. O Plano malogrou, embora o Rio Grande do Sul viesse colhendo frutos em duas experiências triunfantes: as Barragens do Sanchuri, concluídas no ano de 1947, em Uruguaiana; e a Barragem do Capané, inaugurada em 1949, em Cachoeira do Sul.

O Plano de Educação e Cultura iniciou-se, com maior expressão, no governo interventor de Cordeiro de Farias (1938-43), seguindo com redefinições no seu conteúdo em cada um dos governos do RS sucessivos. Vale repetirmos que o Rio Grande do Sul carecia muito de ter um ensino público adequado às necessidades de mão-de-obra qualificada exigidas pela indústria, pelo comércio e pela agricultura.

Os aspectos relevantes da reorganização do ensino primário e profissional ficam registrados a seguir.<sup>4</sup>

No geral, o Plano de Educação e Cultura contemplava os objetivos de estender a rede de ensino primário a toda a população em idade escolar, obrigatória e gratuitamente; ampliar o ensino profissional para atender às demandas crescentes do parque fabril e à realidade do setor agrícola; ampliar o ensino normal, principalmente, e o secundário; fornecer serviço assistencial médico-dentário (a partir de 1947), assistência alimentar através da sopa escolar (a partir de 1946) e distribuir uniformes.

Para o atendimento de toda a população em idade escolar, o Plano projetava que seria necessário duplicar a rede de ensino público primário, além da indispensável participação das redes de ensino municipal e particular. Em 1938, a rede de ensino primário compunha-se de 845 escolas públicas, 2.830 municipais e 1.938 particulares, sem que tivessem um "currículo" mínimo e um efetivo controle público (RS, 1943, p.11).

Em resposta aos interesses industriais e rurais, o Estado Regional tomou a si as tarefas de organização e de modernização dos ensinos primário e profissional, como estabelecia a Carta de 1937. A atuação voltou-se, basicamente, para a construção de novas escolas; para a reabertura e encampação de escolas municipais; para a organização da carreira do magistério público primário (em 1938); para a criação de delegacias regionais de ensino com atribuições técnicas e administrativas (em 1938); para a criação de programas para formação de professores de escolas rurais nas nove escolas normais públicas e nas 15 escolas particulares; para a ampliação do quadro de

<sup>4</sup> Ver a pesquisa de Barcellos et al (1983), que contempla a amplitude e a complexidade que envolveram a obra educacional no Rio Grande do Sul, entre 1930 e 1964.

concurados; para a infiltração do ensino nacionalista nas zonas de maior condensação de escolas estrangeiras, a fim de erradicar a influência do pangermanismo; para a fiscalização do ensino primário nas escolas particulares (Decreto nº 7.614, de 12.12.38), com a finalidade de criar um sistema escolar único, instituindo o ensino obrigatório de Língua Portuguesa, História, Geografia e o culto das tradições pátrias.

A intervenção estatal na educação foi de grande significação nesse período, porém esteve aquém dos interesses da industrialização.

O governo de Walter Jobim (1947-50) definiu como meta a construção de 258 escolas rurais em convênio com o Instituto Nacional de Ensino Profissional, tendo cada unidade uma área cultivável, equipamentos e instrumentos de trabalho de uso na terra e sendo dotadas com residência para professores. Essa meta não foi atingida totalmente no tempo previsto.

O ensino técnico-profissional a cargo do Estado Regional estava restrito, nos anos 40 e início dos anos 50, ao aperfeiçoamento e à formação de técnicos nas unidades da Escola Técnica Parobé, da Escola Técnica Feminina General Ernesto Dornelles, da Escola Técnica de Agricultura (em Viamão) e da Escola Artesanal Dr. Cilon Rosa (em Santa Maria) (RS. Gov. Ernesto Dornelles, 1954, p.59). Contava também com as unidades do SENAI (1942) e do SENAC (1946), além de unidades privadas como a Sociedade Assis Brasil de Educação Rural (em Bagé) e outras.

Em síntese, o ensino profissionalizante resumia-se tão-somente a essas unidades mais as 111 escolas padronizadas de ensino rural, com um quadro de 581 professores. Portanto, apesar dos avanços na reorganização do ensino profissional no período, não houve um desenvolvimento suficiente para atender aos interesses das classes produtoras, como atestam os discursos do Governo do RS junto às mensagens à Assembléia Legislativa.

Em relação à política de saúde, a reorganização de suas atividades no Rio Grande do Sul data dos anos 40, determinada por duas razões positivas: a criação do Departamento Estadual de Saúde, com grande autonomia, e a aprovação pela Assembléia Legislativa Estadual do Código Sanitário (Decreto-Lei nº 7.558, de 1938). A meta planejada para a atuação do novo Departamento foi a de criar centros de saúde e/ou postos de higiene em todas as sedes municipais, para cumprirem as atividades definidas no código sanitário: higiene do trabalho, através de visitação médica aos operários e inspeção dos estabelecimentos fabris e comerciais; higiene pré-natal; higiene infantil, através de assistência aos recém-nascidos, orientação das mães, imunização contra a tuberculose, difteria e varíola e fornecimento de alimentos apropriados; organização hospitalar; higiene pré-escolar e educação sanitária; política sanitária e saneamento; combate às verminoses, malária, doenç  de Chagas, tracoma, lepra, tuberculose, moléstias venéreas; e outros serviç os. Cada item envolvia um programa de atividades do DES, que se limitava a cinco centros de saúde e 15 postos de higiene localizados nas sedes municipais, que foram ampliados para 70 unidades em 1952.

O DES manteve-se, nos anos 40 e 50, plenamente articulado com o Departamento Nacional de Saúde para a implementa o desses programas e para obter recursos para a constru o e aparelhamento de novas unidades sanitárias; para custear a produ o de vacinas antivar ola, antift ica, BCG, antidift rica e outros medicamentos pelo Instituto de Pesquisas Biológicas; para incentivar a iniciativa privada e associativa na organiza o hospitalar; e, particularmente, para realizar convênio para combater a doenç  de Chagas e a malária.

Essas atividades de saúde pública, em síntese, expressam o avanço significativo da atuação coordenada do DES, orientada para atendimento das classes operárias e, em especial, das categorias que não tinham acesso à assistência dos institutos de previdência e caixas de pensões.

Por fim, registramos que houve outros planos setoriais que marcaram a ação do Estado Regional: Plano de Reparcelamento da Viação Férrea, Plano de Portos, Rios e Canais, Plano de Lavra do Carvão Mineral, Plano Financeiro, Plano de Foros e Cadeias, Plano Aeroviário, Plano de Prédios Públicos.

Concluindo, o planejamento setorial demarcou uma nova forma de expressão do Estado Regional e de administração dos gastos públicos, porque tanto serviu como instrumento para realizar as funções tradicionais de infra-estrutura, educação, etc., como para absorver e orientar a produção de insumos e serviços básicos em certos segmentos da atividade produtiva, como garantir serviços essenciais à reprodução social.

O planejamento situou o Estado Regional no centro das atividades produtivas da economia gaúcha, como presença fundamental na industrialização. A superação dos obstáculos no sistema de transportes, de energia elétrica, de armazenagem, etc. era condição básica à integração e à articulação com a economia brasileira. A modernização do complexo pecuário e da agricultura beneficiava amplos e específicos interesses do setor e das atividades industriais e comerciais conexas, bem como as grandes corporações estrangeiras e nacionais que operavam na industrialização da carne, da banha, nas indústrias moageira, do fumo, do vinho, cervejarias, metal-mecânica, no comércio, etc. A garantia de serviços de assistência à saúde, de saneamento urbano e, principalmente, de abastecimento de bens essenciais representava uma participação decisiva para auxiliar e manter o custo da reprodução social.

A seguir, destacamos o I Plano de Obras, Serviços e Equipamentos — 1953, que representou uma determinação política de coordenação e de unificação dos diversos planos setoriais existentes.

### **3.2 - O I Plano de Obras, Serviços e Equipamentos — 1953**

O I Plano de Obras, Serviços e Equipamentos constitui uma contribuição amadurecida do Estado Regional, sendo elaborado setorialmente por técnicos de diferentes áreas, coordenados pelo titular da Secretaria de Obras Públicas.

O Plano mereceu especial destaque, na época, por ter sistematizado o resultado da experiência de planejamento setorial de vários anos, objetivando obter um melhor aproveitamento das possibilidades econômicas da economia gaúcha através de critérios mais racionais de administração dos serviços e obras públicas. A idéia de sistematizar os diferentes planos setoriais num documento-síntese permitia obter uma visão de conjunto das obras planejadas e dos interesses da sociedade sul-rio-grandense. Esse avanço na centralização dos comandos de decisões foi fundamental para melhor determinar as prioridades e evitar as "(...) ingratas descontinuidades que têm decorrido da insuficiência ou da falta de recursos" (RS. Gov. Ernesto Dornelles, 1954, p.3).

O próprio Plano coloca com justeza o porquê desse destaque na época:

"Nesse Plano se coordenam e de certo modo se unificam os diversos planos de obras e serviços que o atual Governo deparou, alguns em plena execução,

no ato de sua investidura, e aqueles que depois elaborou, assim como se prevêem obras complementares ou entrosadas à série de empreendimentos que o Governo Federal (...) vem realizando no Estado, de alguns anos a esta parte" (RS. Gov., 1953, p.2).

O Plano deixava claro a deliberação de realizar obras complementares ou entrosadas com o planejamento federal. O diagnóstico profundo da economia gaúcha serviu de base para redefinir cada plano setorial e ajustá-lo no tempo, bem como para planejar em outros setores, segundo técnicas mais avançadas e critérios econômicos.

O setor de transportes mereceu especial destaque na determinação dos recursos, com a percentagem de 46,67%, sendo 19% para o sistema rodoviário, 16% para recompor o desgaste do sistema ferroviário, 10% para o precário sistema de portos e navegação interna e 1% para o sistema aeroviário. O sistema ferroviário integrava o Plano Geral de Reaparelhamento da Rede Ferroviária Nacional. Os sistemas hidroviário e aeroviário foram implementados em convênio com a União.

Por sua vez, o Plano Rodoviário Estadual foi financiado por empréstimos, transferências da União, cotas do Fundo Rodoviário Nacional, Taxa Rodoviária (criada em 1955) e com contribuições orçamentárias, tendo por metas o aparelhamento do DAER; a construção, o melhoramento e a pavimentação de estradas; e a construção de pontes (todas as obras estão identificadas no Plano), destacando-se o conjunto de pontes e viadutos para a travessia do rio Guaíba. Na gestão do Governador Meneghetti (1955-58), as obras rodoviárias não sofreram descontinuidade.

Para o setor de eletrificação, o I Plano de Obras, Serviços e Equipamentos definia duas prioridades: uma meta de longo prazo previa a construção de usinas para a geração de 131.895kw de potência, correspondendo à segunda fase do Plano de Eletrificação, sob a responsabilidade do Governo Federal — as Usinas de Canastra (42.000kw), Jacuí (46.600kw) e Candiota (20.000kw) entre outras —; a outra meta previa a construção de pequenas usinas hidroelétricas para geração de 33.000kw, a instalação de pequenas usinas Diesel-elétricas de emergência, com potência de 19.000kw, e de rede de distribuição para as cidades e vilas do Interior não atingidas pelo Plano.

O resultado da implementação do Plano representou a potência operada pela CEEE de 127.237kw, equivalente a 70% da potência instalada no Rio Grande do Sul, em 1956.

Para o setor agrícola, o I Plano de Obras, Serviços e Equipamentos definiu cinco grandes metas. Determinou a construção de uma rede de silos elevadores e armazéns para cereais — ou Plano de Silos e Armazéns —, com uma capacidade de ensilagem para 85.000t de trigo. Foi destinado 10% dos recursos totais para a construção de nove silos elevadores, localizados no Interior, com capacidade para 55.000t, e de duas unidades portuárias ou terminais, com capacidade para 30.000t de grãos. A execução do Plano de Silos e Armazéns foi financiada pelo BNDE, em 1956, e com recursos do montante de uma taxa de 2% sobre o valor do trigo, arrecadada a partir de 1957. Naquele ano, o Ministério da Agricultura transferiu para o patrimônio da CESA 11 silos e armazéns, por ter dificuldade em administrá-los. Foram previstos também a construção, a ampliação e o reaparelhamento, nas sedes municipais, dos serviços de fomento agrícola, das estações experimentais, dos postos zootécnicos, das inspetorias agrícolas e veterinárias, dos serviços de colonização, bem como a aquisição de equipamentos e

materiais para execução dos programas sanitários animal e vegetal, dos programas de comandos agrícolas e outros. Tal obra absorvia em torno de 5% dos recursos do Plano e determinava a irrigação de um milhão de hectares em cerca de 15 anos e de 111.000ha em cinco anos, consumindo 3% dos recursos; a construção do prédio e o reaparelhamento do Instituto Riograndense de Pesquisas Tecnológicas; a organização de granjas agrícolas para assentamento de colonos; e a instalação, no Interior, de usinas de beneficiamento de leite e de mosto de uva.

A questão do saneamento urbano permanecia dramática. Apenas 34 cidades do Rio Grande do Sul tinham serviços de água, 15 tinham sistema de esgoto, e somente duas cidades tinham obras em construção dentre os 91 municípios existentes. O I Plano de Obras, Serviços e Equipamentos destinou 13% dos recursos para a instalação de sistema de água em todas as 56 cidades sem serviços, a ampliação das nove redes de água e esgoto a cargo do Estado Regional e a construção da rede de esgoto em mais de 10 cidades. As obras em 36 cidades foram iniciadas com financiamento do Plano, através das transferências da União e com empréstimos tomados pelo Estado Regional.

A obra educacional absorveu 5% dos recursos para construção e reaparelhamento das escolas em todos os níveis e para programas de assistência escolar. A prioridade, entretanto, coube às obras para os ensinos técnico-profissional (2,2%) e primário (1,5%). Em 1956, o ensino primário contava com 881 unidades escolares; o ensino normal, com 69 unidades do 1º e 2º graus; o ensino rural, com 350 escolas rurais; o ensino ginasial, com 30 escolas; o ensino colegial, com seis unidades; e o ensino técnico-profissional, com 10 unidades — este absorvia 3.109 alunos e 390 professores (RS. Gov. Ildo Meneghetti, 1957, p.14).

Por último, a área de saúde recebeu 5% dos recursos para construção e reaparelhamento de três centros de saúde, de 12 postos de higiene nos municípios que ainda não os tinham e para diversos serviços de assistência social, programas sanitários de combate à doença de Chagas, etc.

Em suma, o I Plano de Obras, Serviços e Equipamentos representou a unificação do planejamento setorial e a centralização dos comandos da direção econômica do Estado Regional. A coordenação do Plano teve grande determinação na definição das prioridades — segundo uma visão de conjunto da economia gaúcha —, no controle e na racionalização dos recursos escassos, na articulação com o planejamento nacional e como instrumento eficiente para pleitear o financiamento das obras junto aos órgãos federais e aos bancos oficiais.

A grande prioridade foi criar as condições basilares da acumulação industrial, implementando obras consideradas parte das funções clássicas do Estado Regional: aparelhamento do sistema de transportes, educação profissional, saneamento urbano, etc.

Mas o Plano também estabeleceu uma profunda intervenção em certos segmentos produtivos fundamentais à acumulação em geral e, particularmente, do capital industrial, como de armazenagem da produção, geração de energia, aparelhamento dos portos, aparelhamento e modernização do setor agrícola, etc. Esses setores foram absorvidos pelo Estado Regional porque apresentavam problemas para a valorização do capital, com baixa taxa de acumulação, ou até duvidosa, que não atraíam o capital privado. Sem dúvida, a industrialização do Rio Grande do Sul passava pelo impulso e orientação desses setores pelo Estado Regional.

Tabela 2

Distribuição de sementes e mudas pela Secretaria da Agricultura  
no Rio Grande do Sul — 1931-1942

ESPÉCIES	1931-34	1935	1936	1938	1939	1940	1941	1942
Arroz (t) .....	-	-	-	-	-	123,3	-	-
Aveia (t) .....	10,0	1,4	2,2	2,6	4,8	1,2	1,4	5,9
Centeio (t) .....	5,8	0,9	0,7	3,0	0,8	1,1	0,5	1,0
Cevada (t) .....	3,0	0,4	0,7	2,2	0,7	0,9	0,3	0,4
Milho (t) .....	1,5	3,9	1,4	12,0	12,0	42,0	5,1	145,5
Trigo (t) .....	35,0	27,5	144,2	279,2	420,0	237,9	239,9	290,7
Mandioca (1 000 mudas) .....	-	-	-	-	-	-	62,0	244,6
Batata (1 000 mudas) .....	51,8	-	-	-	6,5	2,0	1,0	282,2
Cebola (kg de sementes) .....	-	-	-	-	-	22,0	325,0	25,0
Ervilha (t) .....	-	-	-	-	-	-	-	7,3
Feijão (t) .....	-	-	-	-	1,2	0,4	34,8	301,4
Soja (t) .....	-	-	0,6	-	0,5	-	-	-
Lentilha (t) .....	-	-	-	-	-	-	1,2	32,6
Amendoim (t) .....	-	-	-	-	-	-	-	175,4
Girassol (t) .....	-	-	-	-	0,6	2,0	0,1	-
Linho (t) .....	8,0	3,0	7,7	8,0	9,6	9,0	1,7	15,5
Tungue (t) .....	-	-	-	-	14,0	30,0	19,0	-
Bananeiras .....	-	-	-	-	-	700,0	-	-
Morango (1 000 mudas) .....	-	-	-	-	-	28,0	-	-
Videira (1 000 mudas) .....	77,0	-	72,2	122,2	112,0	174,0	92,5	82,6
Cana-de-açúcar (1 000 mudas) .....	250,0	-	39,4	-	-	-	-	-
Outras (1 000 mudas) .....	29,0	-	4,9	26,5	14,7	17,2	11,4	15,1
Fumo (kg) .....	5,0	-	-	-	-	22,0	5,0	9,0

FONTE: RIO GRANDE DO SUL. Assembléia Legislativa (1936). *Anais de Assembléia Constituinte do Rio Grande do Sul, 1935*. Porto Alegre: Imprensa Oficial.

RIO GRANDE DO SUL. Assembléia Legislativa (1937). *Anais da Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul*: Porto Alegre: Imprensa Oficial. v.1.

RIO GRANDE DO SUL (1943). *Relatório apresentado ao Exmo. Sr. Dr. Getúlio Dornelles Vargas, D.D. Presidente da República, pelo General Osvaldo Cordeiro de Farias, interventor federal no Rio Grande do Sul, durante o período 1938-43*. Porto Alegre: Imprensa Oficial.

## 4 - A QUESTÃO DO FINANCIAMENTO

Neste capítulo, apresentamos uma visão quantitativa das fontes dos recursos do Estado Regional para financiamento do planejamento. A multiplicidade de tratamento dado aos registros dos investimentos públicos, aos empréstimos e às transferências da União, nesse período de reestruturação e padronização das contas públicas, não autoriza dizer uma palavra final sobre o assunto. Entretanto, com base nos dados apresentados abaixo, buscamos argumentos para evidenciar o progressivo envolvimento do Estado Regional com a industrialização. A ação de planejamento setorial contemplava programas e projetos articulados com a acumulação e com o planejamento nacional.

### 4.1 - A base tributária e financeira do Estado Regional

Os recursos para financiamento do planejamento estadual procedem de fontes internas e externas. Tratamos, a seguir, de uma forma concisa do financiamento do setor público estadual — Administrações Direta e Indireta.

Os recursos internos de natureza orçamentária derivavam de impostos e de adicionais ou percentuais sobre impostos e/ou taxas que compõem a receita tributária. Tradicionalmente, mantém-se como principal fonte financiadora do planejamento estadual. Em 1941, a base fiscal representava 51,2% da receita total, caindo para 40,9% em 1949 e subindo para 55,8% em 1956 (Tabela 2).

Contudo o Estado Regional encontrava sérias dificuldades para implementar os planos setoriais e cumprir as metas estabelecidas, porque os recursos exigidos pelos programas e projetos em execução, a conservação e a manutenção do capital instalado, bem como a vinculação de despesas específicas em relação a certas receitas, formavam uma séria restrição (BNDE, 1965, p.42).

A necessidade de ampliação das receitas públicas em todos os níveis fez-se sentir nas Constituições de 1934, 1937 e 1946, com a criação de impostos e taxas que modificaram a base tributária. A comparação da evolução dos principais tributos entre 1933 e 1956 pode ser feita na Tabela 3, destacando-se a perda de participação de todos os impostos e taxas com a criação do IVC, em 1936. A participação do IVC na receita tributária, no primeiro ano, foi de 28,8%; em 1956, representava 86,5% e formava, com os demais tributos, quase a totalidade da receita.<sup>1</sup> A grande maioria das taxas adicionais

---

<sup>1</sup> O Imposto de Exportação, como principal receita fiscal dos estados e municípios, penalizava excessivamente os interesses dos produtores exportadores. A Carta de 1934, afinal, fixou-o em 10% "ad valorem" das exportações, a ser cobrado apenas pelos estados. No Rio Grande do Sul, o Imposto já não excedia 6,5% num único produto (banha), vigorando reduções para alguns produtos e isenções para a grande maioria (RS. Assemb. Legis., 1937, p.121).

e percentuais, dando origem aos mais variados destinos de receitas vinculadas, recaía sobre o IVC. São a Taxa de Eletrificação de 12% (criada em 1950), a Taxa de Transporte de 10% (criada em 1955), a Taxa de Educação de 17,5% (criada em 1959) e a Taxa de Desenvolvimento Agropecuário de 2% (criada em 1960).

As transferências correntes para o orçamento estadual compunham-se da participação de 40% sobre o Imposto Único sobre Combustíveis, 50% do Imposto Único sobre Energia Elétrica, 37,5% do Imposto Único sobre Minerais, cotas do Fundo Rodoviário Nacional, criado em 1945, contribuições da União, dos municípios e diversos.

Isso posto — uma visão das bases estreitas do financiamento do Estado Regional —, ponderamos a importância dos recursos orçamentários como fonte de financiamento do planejamento setorial em relação às despesas totais — Administração Direta mais as autarquias e departamentos.

Considerando os dados sobre despesas com serviços industriais de transportes, energia e comunicações como investimentos, constatamos que eles tiveram uma participação de 33,7% e 43,5% nas despesas totais do Estado Regional, nos anos de 1941 e 1946 respectivamente, caindo, para os demais anos, a um nível oscilante entre 18,3% e 11%, com exceção de 1948 (Tabela 2). Esse indicador se torna expressivo se acrescido da participação dos recursos externos de empréstimos e mais os investimentos do Governo Federal. Os empréstimos eram contratados junto aos bancos oficiais, como o Banco do Brasil S/A, a Caixa Econômica Federal, o BNDE e o BANRISUL — tendo um único empréstimo de banco estrangeiro em 1952 —, sendo canalizados diretamente para financiar projetos e programas dos planos setoriais em geral (Quadro 1). Em relação às despesas totais, esses empréstimos tiveram menor expressão durante o Governo de Walter Jobim (1947-50), período em que foram mantidas as despesas com infra-estrutura à custa dos recursos orçamentários.

Por último, os recursos repassados pela União foram aplicados diretamente em programas e projetos no Rio Grande do Sul, incluindo-se as transferências para as obras de estradas federais que tiveram delegada sua execução ao DAER. Em 1945, esses recursos representaram apenas 2% das despesas estaduais, crescendo, espetacularmente, esta participação para 9,9%, 20,1%, 36,3% e 23,4%, respectivamente, nos anos de 1949, 1950, 1953 e 1955 (Tabela 2). Na verdade, a partir dos anos 50, os recursos repassados pela União constituíram a principal fonte financiadora dos investimentos públicos no Rio Grande do Sul.

Em particular, os gastos do Estado Regional, favorável aos interesses da acumulação do complexo pecuário e da agricultura, em relação à receita tributária, representaram 4% em 1941, 26,5% em 1952 e 25,4% em 1956. Em sua maioria, destinaram-se aos programas de apoio à agricultura, à pecuária e a criar a estrutura de silos e armazéns, etc. Por sua vez, as despesas identificadas com educação e saúde, únicos itens abertos sobre os auxílios à reprodução da força de trabalho, tiveram uma participação histórica em torno de 11% (Tabela 2).

Concluimos, portanto, que a direção econômica da ação do Estado Regional foi favorável a manter níveis de renda e a ampliar as condições básicas de acumulação de capital, destinando a isso a maior parte dos recursos tributários, bem como aqueles recursos externos determinantes drenados da União e de empréstimos tomados de bancos oficiais principalmente.

Como indicador da participação do Estado Regional na formação bruta de capital da economia gaúcha, o aporte de investimentos públicos representava 3,6% do Produto Interno Líquido (PIL) do Rio Grande do Sul em 1947. Esse indicador aproximado da formação bruta de capital cresceu para 5,1% em 1950, 7,0% em 1953 e 7,6% em 1954, vindo a cair para 3,4% no final do período.

Outro indicador da industrialização do Rio Grande do Sul é o dado de variação da renda interna nominal entre 1939 e 1949, de 407,1%, modificando-se para 639,7% entre 1949 e 1959 (FEE, 1986, Tabelas 1, 2 e 3)<sup>2</sup>; nesses mesmos períodos, a variação da renda "per capita" foi de 402,1% e 554,6% respectivamente. A taxa de emprego na indústria, entre 1949 e 1959, foi de 21%, correspondente às taxas médias anuais de crescimento industrial de 10% entre 1948 e 1953 e de 4,8% entre 1954 e 1956 (FEE, 1978). Na agricultura, o pessoal ocupado cresceu 16,8% entre 1939 e 1949 e 24,5% entre 1949 e 1959 (FEE, 1982).

Esses parâmetros são reveladores da intensa industrialização do Rio Grande do Sul nos anos 40 e 50, anos marcados pela experiência de planejamento setorial e indicadores das bases tributárias estreitas que restringiam o financiamento dos órgãos e instituições e a própria autonomia do Estado Regional, limitado e subordinado, porém articulado ao Estado.

Tabela 1

Receitas, despesas e investimentos públicos no Rio Grande do Sul — 1941-1956

ANOS	RECEITAS (A)		INVESTIMENTOS DA UNIÃO (B)	EMPRES- TIMOS (C)	A+B+C (D)	DESPESAS TOTAIS (E)	RECEITAS TRIBUTARIAS. (F)
	Investi- mentos	Transfe- rências					
1941	(1)118,0	...	...	31,1	311,4	349,7	349,7
1942	-	-	...	87,4	87,4	433,2	204,7
1943	(1)195,2	-	(2)20,3	67,4	282,9	520,1	252,5
1945	(1)290,9	-	(2)15,0	146,0	451,9	731,3	346,8
1946	434,0	-	(2)25,4	95,4	554,8	999,6	763,0
1947	277,0	91,0	102,0	50,0	520,0	2 003,0	63,0
1948	70,0	189,0	127,0	4,1	390,1	3 248,0	1 075,0
1949	169,0	200,0	326,0	97,0	792,2	3 276,0	1 088,0
1950	200,0	210,0	550,0	114,0	1 074,0	2 729,0	1 119,0
1951	238,0	229,0	591,0	173,0	1 231,0	3 945,0	1 641,0
1952	347,0	229,0	442,0	369,0	1 388,0	5 239,0	1 999,0
1953	539,0	170,0	1 758,0	322,2	2 789,0	4 842,0	2 414,0
1954	1 052,0	124,0	2 157,0	549,0	3 882,0	6 932,0	3 088,0
1955	983,0	247,0	1 892,0	106,2	3 228,0	8 068,0	3 772,0
1956	1 252,0	164,0	1 496,0	36,7	2 949,0	11 129,0	5 389,0

FONTE: FEE (1980). *Análise do setor público no Rio Grande do Sul*. Porto Alegre. (25 Anos de Economia Gaúcha, v.6, t.1). Tabelas 10, 16, 25.

FINANÇAS DO ESTADO (1944/1956). Porto Alegre: Secretaria da Fazenda. (Vários números).

RIO GRANDE DO SUL. Governador (Ernesto Dornelles) (1954). *Mensagem à Assembleia Legislativa*, 1953. Porto Alegre.

NOTA: Em valores nominais.

(1) Serviços industriais de infra-estrutura. (2) Receitas de contribuições da União.

<sup>2</sup> O Índice Geral de Preços, Coluna 2, da FGV, entre 1949 e 1959, variou 424%. Essa modificação é sugestiva da afirmação acima sobre a renda interna do Rio Grande do Sul.

Tabela 2

Indicadores dos investimentos no Rio Grande do Sul — 1941-1956

(%)

ANOS	RECEITA TRIBUTÁRIA	EMPRÉSTIMOS	INVESTIMENTOS DA UNIÃO	RECEITA TRIBUTÁRIA + (INVESTIMENTOS
	DESPESAS TOTAIS	DESPESAS TOTAIS	DESPESAS TOTAIS	DA UNIÃO + EMPRÉSTIMOS
				PILcf-RS
1941	33,7	8,9	-	-
1942	-	20,2	-	-
1943	37,5	13,0	3,9	-
1945	39,7	20,0	2,0	-
1946	43,5	9,6	2,5	-
1947	18,3	2,5	5,1	3,6
1948	8,0	0,1	3,9	2,5
1949	11,2	3,0	9,9	4,3
1950	15,0	4,2	20,1	5,1
1951	11,9	4,4	15,0	5,1
1952	10,8	7,0	8,4	4,5
1953	14,6	6,6	36,3	7,0
1954	17,1	7,9	31,1	7,6
1955	15,3	1,3	23,4	4,9
1956	12,8	0,3	13,4	3,4

ANOS	IMPOSTOS	INFRA-ESTRUTURA(1)	DESPESA AGRÍCOLA	DESPESAS COM EDUCAÇÃO
	RECEITA TRIBUTÁRIA	RECEITA TRIBUTÁRIA	RECEITA TRIBUTÁRIA	E SAÚDE
				RECEITA TRIBUTÁRIA
1941	51,2	49,2	4,0	11,4
1942	47,2	-	4,4	9,4
1943	48,5	49,1	3,3	11,2
1945	47,3	45,2	8,0	11,3
1946	52,2	51,6	3,7	12,8
1947	44,3	54,3	7,9	18,5
1948	42,8	46,5	20,3	18,9
1949	40,9	48,5	17,7	14,5
1950	47,3	63,2	7,5	9,4
1951	45,1	53,9	23,9	9,2
1952	44,3	50,5	26,5	8,4
1953	55,0	57,2	11,1	10,7
1954	55,9	47,4	18,4	14,7
1955	52,6	49,0	18,3	11,5
1956	55,8	42,1	25,4	11,3

FONTE: Tabela 1

(1) Despesas com serviços industriais de infra-estrutura mais serviços de utilidade pública.

Tabela 3

Estrutura da receita tributária do Rio Grande do Sul — 1933-1956

(%)

ANOS	IVC	IMPOSTO DE EXPORTAÇÃO	IMPOSTO SOBRE A INDÚSTRIA E PROFISSÕES	IMPOSTO INTER-VIVOS	IMPOSTO TERRITORIAL	TAXAS	IMPOSTO DO SELO	SOMA PARCIAL
1933	-	11,6	12,2	9,0	13,5	23,3	5,7	75,5
1936	28,8	13,2	13,9	9,7	9,8	13,9	5,3	95,0
1939	39,7	5,9	12,1	8,5	7,5	10,6	7,7	92,3
1942	53,4	7,8	5,1	9,3	7,4	3,2	6,2	92,6
1947	72,8	5,0	2,0	7,9	2,8	-	4,0	94,5
1950	79,9	4,9	-	5,3	3,2	-	4,8	98,1
1954	82,9	1,5	-	5,7	2,9	-	5,3	98,3
1956	86,5	0,8	-	4,91	2,3	-	3,0	97,5

FONTE: FINANÇAS DO ESTADO (1944/1956). Porto Alegre: Secretaria da Fazenda. (Vários números).

Quadro 1

Crédito para financiamento do planejamento setorial  
do Rio Grande do Sul — 1946-56

DATA DE CONTRATAÇÃO	VALOR (Cr\$ milhões)	FONTE DOS RECURSOS	FINALIDADE
1946	100 000	Caixa Econômica Federal	Plano de Eletrificação
1946	200 000	Banco do Brasil S/A	Plano de Eletrificação
1946	60 000	Caixa Econômica Federal	Plano de Saneamento Urbano
1947	50 000	Caixa Econômica Federal	Plano de Eletrificação
1948	500 000	Banco do Brasil S/A	Obras de utilidade pública
1949	50 000	Banco do Brasil S/A	Plano de Eletrificação
1950	50 000	BANRISUL	Obras e investimento
1950	60 000	Banco do Brasil S/A	Plano de Eletrificação
1951	21 379	Caixa Econômica Federal	Dívida flutuante
1951	173 000	Banco do Brasil S/A	Plano de Eletrificação, obras e investimentos
1951	400 000	Banco do Brasil S/A	Plano Rodoviário Estadual, saneamento, educação, ferrovias e dívida flutuante
1951	100 000	Banco do Brasil S/A	Plano Ferroviário e investimento do Estado Regional
1952	368 000	Banco do Brasil S/A	Plano de Eletrificação e dívida flutuante
1952	50 000	Banco do Brasil S/A	IRCA para a comercialização do arroz
1952	600 000	Banco do Brasil S/A	IRGA para a comercialização do arroz
1952	120 000	Banco do Brasil S/A	Plano de Desenvolvimento Agrícola
1952	(1)25 000	International Bank for Reconstruction and Development	Plano de Eletrificação
1952	100 000	Instituto de Aposentadoria e Pensões dos Industriários (IAPI)	Plano Rodoviário Estadual
1953	322 000	Banco do Brasil S/A e Caixa Econômica Federal	I Plano de Obras, Serviços e Equipamentos e Plano de Eletrificação
1953	743 650	BNDE	Plano Ferroviário
1954	549 000	Banco do Brasil S/A	I Plano de Obras, Serviços e Equipamentos
1954	160 000	Caixa Econômica Federal	Plano de Saneamento Urbano
1954	35 000	Banco do Brasil S/A	Plano de Desenvolvimento Agrícola
1955	600 000	Banco do Brasil S/A	Comercialização do arroz — safra 1954/55
1955	106 000	Banco do Brasil S/A	I Plano de Obras, Serviços e Equipamentos
1956	36 000	Caixa Econômica Federal	I Plano de Obras, Serviços e Equipamentos e Plano de Eletrificação
1956	224 000	BNDE	Plano de Silos e Armazéns

FONTE: RIO GRANDE DO SUL. Governador (Ernesto Dornelles) (1953/1955). Mensagem à Assembléia Legislativa, 1952/1954. Porto Alegre.

RIO GRANDE DO SUL. Governador (Ildo Meneghetti) (1957/1959). Mensagem à Assembléia Legislativa, 1956/1958. Porto Alegre.

RIO GRANDE DO SUL. Governador (Walter Jobim) (1949/1951). Mensagem à Assembléia Legislativa, 1948/1950. Porto Alegre.

(1) Valores em dólares.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

A política de planejamento setorial representou uma nova forma de administração racional dos recursos públicos, capaz de centralizar as decisões do Estado Regional e de orientar a sua atuação de profunda repercussão na industrialização da economia gaúcha. Mais do que isso, constituiu um processo de apoio à gestão política para obtenção de recursos internos, para drenar financiamentos do Governo Federal, de bancos oficiais e de outras fontes, bem como para transformar problemas estaduais e regionais em questão nacional. A atuação do Estado Regional contribuiu para a superação da crise em certos segmentos produtivos, para a superação dos obstáculos ao movimento do capital e da acumulação industrial, absorvendo e materializando os interesses específicos e gerais da economia e da sociedade sul-rio-grandenses.

A criação de uma forte base material e a definição de políticas setoriais situaram o Estado Regional no centro das atividades produtivas, como presença orgânica no processo de industrialização.

Na verdade, o planejamento direcionou-se para a realização das funções ditas clássicas do setor público principalmente. Mesmo cumprindo essas funções clássicas, a atuação do Estado Regional foi fundamental na articulação com o Estado para concretizar essas condições basilares da acumulação, destacando-se a estatização e o empreendimento da produção básica de insumos, bens e serviços, como energia, armazenamento da produção, sistema portuário, abastecimento urbano, etc., bem como a intervenção direta na produção e na modernização do setor agrícola.

Em especial, a política setorial auxiliou a reprodução do operariado, atuando no abastecimento de bens essenciais nas principais cidades e na prestação de serviços assistenciais às categorias não assistidas pelos institutos e caixas de pensão. Essa intervenção foi fundamental para desonerar o capital dos custos da reprodução social.

Podemos dizer que, ao longo da "industrialização restringida" da economia brasileira, o Estado Regional e, fundamentalmente, a política de planejamento favoreceram amplamente os interesses da acumulação de capital em geral e, principalmente, como fração dele, as grandes corporações. Recapitulando, o Estado Regional internalizou a questão agrícola, produzindo serviços, regulando o mercado interno (e brasileiro) de carnes, viabilizando importações de bens de capital e financiando a modernização do setor e da indústria do frio, que eram áreas de valorização problemática e em crise; estatizou e empreendeu a produção de insumos, bens e serviços de energia, armazenagem, serviços portuários, telecomunicações, etc.; procedeu ao abastecimento de bens essenciais ao operariado urbano, atenuando as perdas do poder aquisitivo dos salários e transferindo excedente para outros setores através desses bens e serviços; o Estado Regional atuou, ainda, na prestação de serviços de saúde, habitação, previdência, etc., principalmente às categorias desorganizadas; bem como regulamentou o comércio e demais fatores.

Nesse contexto, o planejamento beneficiou a acumulação do capital em geral — industrial, comercial, bancário e agrário —, o que, por certo, atendeu plenamente aos interesses do grande capital estrangeiro e do nacional, em processo de concentração e de centralização, ou não obstaculizou a sua expansão em certos segmentos da economia

gaúcha, como a indústria do frio, moageira, do fumo, de cantinas de vinho, de cervejarias, metal-mecânica, do comércio de banha, de madeira, de charque, de erva-mate, etc.

Isso não significa que o Estado Regional favorecesse mais diretamente as grandes empresas. Ao contrário, nessa fase de "industrialização restringida", o papel do Estado Regional foi também francamente favorável à acumulação do capital competitivo da agricultura e da indústria, que encontrava fortes limites frente as regras do mercado.

O Estado Regional representou uma forma de coesão interna, detendo maior autonomia em relação ao Governo Federal, visto que as demandas do setor privado (e de setores sociais) passaram pela esfera do poder político estadual, ou estavam fortemente nele representados. Paradoxalmente, por um lado, a força do Estado Regional articulava uma certa unidade, por outro, a sua subordinação ao Estado permitiu o acesso aos recursos para financiar a industrialização e favoreceu o interesse maior da economia brasileira — a acumulação industrial —, que solapava a coesão e a unidade enquanto poder político paralelo.

**PARTE III**  
**O PLANEJAMENTO**  
**DO RIO GRANDE DO SUL — 1956-74**

## INTRODUÇÃO

Nesta parte, pesquisamos a segunda fase da experiência de planejamento do Rio Grande do Sul, caracterizada pela existência de planos globais e pela criação de uma agência central de planejamento. A seguir, reproduzimos uma síntese do movimento da economia gaúcha no período como parâmetro para o planejamento e tendo por suposto a industrialização no Brasil, que avançou para a sua última fase a partir do período de Juscelino.

O movimento da economia gaúcha, ponderado pela herança de seu modelo histórico de crescimento, centrado na agropecuária, teve uma expansão do PIL (a preços de 1949) de 7,6% anuais entre 1947 e 1955, contrastando com as variações médias que se seguiram, entre 1956 e 1961, de 4,3%. Os sinais da crise revelaram-se nos anos de 1957 (com variação de 1,4%) e 1959 (0,47%), precisamente na fase em que se completou a integração do mercado nacional, a consolidação do capitalismo monopolista com maciças inversões de capital estrangeiro e de capital estatal principalmente.<sup>1</sup> Esse moderado desempenho do Rio Grande do Sul não se atribui ao Produto industrial, pois este cresceu a taxas positivas de 7,9% anuais, tendo sua importância na geração da renda interna do Rio Grande do Sul superado os 21%. A crise foi puxada pela estagnação da lavoura empresarial (arroz, trigo e soja) e por outros produtos primários de exportação, que registraram variações negativas e diminuição de área plantada. Mais especificamente, coube à fragilidade da lavoura empresarial do trigo, que decresceu, em média, 8,2% ao ano. O decréscimo foi atribuído a fatores climáticos, à inflação acentuada, à falta de apoio federal, à política cambial, aos contratos de importações de trigo norte-americano, etc.<sup>2</sup> A cultura do arroz absorveu os impactos da crise, tendo crescido a taxas moderadas devido aos efeitos da política de preços e de estoques reguladores e ao uso de técnicas modernas de cultivo. A lavoura empresarial da soja teve precisamente nesse período a sua forte expansão. As características específicas dos demais segmentos, pecuária tradicional e agropecuária colonial, asseguraram crescimento moderado segundo o ritmo da expansão econômica, embora a bovinocultura tenha respondido adequadamente ao estímulo do preço do boi no período. Além do que, os 13 principais produtos de exportação foram tabelados e sujeitos ao contingenciamento estabelecido pelo Governo Federal.

A crise de superacumulação teve grandes reflexos na renda interna do Rio Grande do Sul, com uma variação ao nível de 3,9% anuais, o que representou uma profunda alteração no curso da expansão industrial, pois cresceu apenas 0,4%. Essa indústria caracterizava-se por empresas de pequeno e médio portes — 73,4% delas possuíam até cinco pessoas empregadas; 23,2% empregavam de cinco a 49 operá-

<sup>1</sup> Estas notas têm por base FEE (1978) e FEE (1982).

<sup>2</sup> Ver Schilling (1961). A confiabilidade dos dados sobre o trigo, atribuída à operação "trigo papel", deixa sob suspeita esse desempenho negativo.

rios; 3,2% tinham de 50 a 499 operários; e apenas 0,17% empregavam mais de 500 operários. O grupo de empresas com até cinco empregados detinha 78% do total, produzia apenas 9% do Produto industrial e empregava 15% dos operários do setor em 1958. Em contraste, as empresas com mais de 400 operários absorviam em torno de 20% do operariado urbano (ACCURSO et al, 1965, p.26), sendo mais vulneráveis, portanto, à crise de superacumulação, apesar de manterem controles sobre os processos tecnológicos, matérias-primas e mercados, pois em torno de 70% do Produto industrial correspondia à transformação de produtos primários. Além disso, o setor tinha peso na formação da renda gerada e dinamizava uma corrente de serviços de comércio — modelo histórico gaúcho.

Na fase de recuperação da economia brasileira (1968-74), tendo por eixo da acumulação o setor de bens duráveis de consumo sob uma estrutura diferenciada de renda e de baixos salários, a economia gaúcha cresceu a taxas médias anuais de 11,3%, superando o modelo histórico agropecuário na formação da renda interna. A transformação da indústria garantiu com sua maior expressão de qualidade uma função de fornecimento de bens intermediários pela industrialização de matérias-primas locais e manufaturas complementares. O setor abriga também um importante segmento de máquinas e equipamentos e insumos modernos voltados para a agricultura (FEE, 1978).

A industrialização brasileira e o movimento da economia gaúcha são parâmetros para a análise das políticas de direção econômica do Estado Regional. Essa razão nos leva a investigar a forma que assumiram o planejamento global e a criação de agências de planejamento nessa nova fase, quando o Estado Regional ampliou expressivamente a sua participação na economia, através de projetos de vulto e potenciais, precisamente na etapa que se completara a industrialização nacional.

Apresentamos agora a disposição da Parte III. No Capítulo 1, colocamos a questão presente e latente nos partidos políticos e no Governo do RS: "(...) a industrialização de que tipo?"; contrastando esse debate com a pauta dos interesses em jogo das burguesias industrial e comercial e agrária. Essa questão envolveu a política de planejamento do Estado Regional, razão pela qual o capítulo tem caráter introdutório à parte.

Já no Capítulo 2, descrevemos a organização do sistema de planejamento e o registro do aparelho do Estado Regional. No Capítulo 3, examinamos o II Plano de Obras, Serviços e Equipamentos — 1959-62, elaborado pelo Gabinete de Administração e Planejamento (GAP), que tem por pano de fundo a exclusão da economia gaúcha dos maciços investimentos estrangeiros e estatais do Plano de Metas.

No Capítulo 4, investigamos o Plano de Investimentos e Serviços Públicos — 1964-66, realizado também pelo GAP no início do segundo Governo Meneghetti (1963-66). O Plano teve uma concepção formal completa e inflexível, com diagnóstico, objetivos e metas, projetos e programas com a previsão de recursos, e teve a implementação marcada pelo contexto da crise geral do País.

Deixamos de pesquisar a experiência de planejamento estadual do período 1967-70, caracterizada pela volta dos planos setoriais, pela implantação do Orçamento Plurianual de Investimentos (OPI) em 1968 e pela experiência de planejamento microrregional, realizado por um consórcio de escritórios privados de planejamento. Inscrevem-se nesse planejamento o Plano Taquari-Antas, o Plano do Vale dos Sinos, o Plano das Estradas Vicinais, etc.

Por último, 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 - A INDUSTRIALIZAÇÃO COMO QUESTÃO CENTRAL

Este capítulo visa dar uma visão do quadro político e da pauta dos principais interesses em torno da questão central, como fatores que pesaram na definição da política de planejamento do Estado Regional. Limitamo-nos a escrever uma síntese da temática, porque já foi objeto de análise de vários autores.

## 1.1 - A industrialização de que tipo?

A industrialização colocava-se como prioritária nos governos do RS desde meados dos anos 40. Entretanto, no final dos anos 50 e meados dos anos 60, levantou-se um intenso debate junto ao Governo do RS e aos partidos em torno do tipo de industrialização pretendido para o Rio Grande do Sul. Dominavam o debate, como bem coloca Müller (1979): de um lado, desenvolver uma indústria que aproveitasse as matérias-primas locais e aos poucos internalizasse unidades de capital e insumos; de outro, desenvolver um pólo industrial dinâmico de bens de capital e de insumos industriais.

Uma razão política também acendeu esse debate: a parcela insignificante que coube ao Rio Grande do Sul do bloco de investimentos estrangeiros e estatais realizados no Ciclo Juscelino (1955-59). Mais detalhes sobre a "marginalização" do Rio Grande do Sul, que também pesaram nas decisões políticas do planejamento estadual, veremos no Capítulo 3.

A maioria dos projetos, não concluídos, do Governo Domelles (1951-54), inscritos no I Plano de Obras, Serviços e Equipamentos — 1953, passaram a ter prioridade no Governo Meneghetti (1955-58). Vale citarmos, constituíram-se de projetos de infra-estrutura moderna, como Plano de Saneamento Urbano, Plano de Eletrificação, Plano de Portos, Rios e Canais, o aparelhamento da viação férrea e a construção de silos e armazéns — financiados pelo BNDE —, plano de ensino rural, plano de modernização da pecuária e da indústria do frio, etc. O Governo do RS manteve a proposta de industrialização em curso, ou modelo histórico, dando maior prioridade ao setor agrícola.

Os sinais da crise da economia gaúcha, com baixas taxas de crescimento já em 1957, puseram à prova as dificuldades do Governo do RS para sustentar a proposta de industrialização e a prioridade agrícola. As dificuldades explicitaram-se com as restrições de crédito e de financiamento público pela União e pelos bancos oficiais para esses projetos. As razões que definiram as possibilidades de expansão do setor produtivo gaúcho são várias. Primeiro, a restrição de crédito nos bancos oficiais, que foi, no passado, importante fonte de financiamento até 1955, voltando-se após para grandes projetos do Plano de Metas no Centro-Sul. Segundo, a receita estadual mantinha-se exaurida pelos efeitos inflacionários e pelas novas funções do Estado Regional, sem excedentes. Terceiro, acentuou-se a perda de autonomia do Estado Regional em relação à política de preços mínimos agrícolas, às exportações

agrícolas, às políticas cambial e creditícia, etc., que afetavam profundamente a base produtiva no Rio Grande do Sul. Quarto, a situação inflacionária e os juros altos oneravam a tomada de empréstimos de bancos privados. Quinto, coube ao Rio Grande do Sul uma ínfima parcela das indústrias básicas do Plano de Metas (0,3% dos investimentos), por motivo da insuficiência de transportes, de energia elétrica e a posição geográfica principalmente. Por último, a Instrução nº 113 da Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC) estabelecia que a sobretaxa cambial paga pelos importadores das regiões não favorecidas pelo Plano de Metas deveria ser compensada por investimentos do Governo Federal. Os investimentos federais foram mínimos no Rio Grande do Sul, além de a política cambial dificultar ou onerar as importações de máquinas e equipamentos agrícolas, insumos, sementes e raças puras.<sup>1</sup>

Nesse contexto, a consciência do salto da industrialização no Centro-Sul e do papel secundário legado ao Rio Grande do Sul junto ao Governo Meneghetti (1955-58) ficou clara no registro seguinte:

"É inegável que, de algum tempo a esta parte, o afluxo de empréstimos e investimentos estrangeiros para o Brasil vem crescendo de modo excepcional (...). O exame, entretanto, da participação do Rio Grande do Sul na partilha desses investimentos está bem longe de ser animador para o nosso Estado. Seja relativamente aos empréstimos do exterior, seja quanto às importações de equipamentos sem cobertura cambial, nos termos da Instrução nº 113, da SUMOC, ao Rio Grande do Sul vem cabendo parcela insignificante" (RS. Gov. Ildo Meneghetti, 1959).

Esses fatores frustraram a prioridade agrícola e engendraram a incorporação das bases do modelo histórico gaúcho à industrialização nacional, determinando suas posições e funções na acumulação.

No debate político, a polêmica sobre a via de industrialização polarizou-se entre o PSD e o PTB.<sup>2</sup> O PSD, elegendo Meneghetti (1955-58) pela aliança dos partidos PSD-PL-UDN, que formavam a Frente Democrática, aderiu plenamente à estratégia industrializante a partir do aproveitamento das matérias-primas sul-rio-grandenses, inclusive associado aos capitais forâneos, nacional e estatal. O capital estrangeiro de risco e de empréstimo era essencial para levar a cabo a industrialização. Entretanto deveria seguir as diretrizes do modelo histórico, aos moldes da indústria frigorífica, da indústria do fumo (Cia. Souza Cruz S/A), da indústria moageira (Moinhos Riograndenses S/A), da indústria de cervejas (Brahma), de cantinas de vinho, etc. (MÜLLER, 1979, p.380). Essas empresas utilizavam matérias-primas da agropecuária.

O parecer da Comissão de Desenvolvimento Econômico da Assembléia Legislativa contemporiza uma crítica à proposta de industrialização que pretendia alocar no

<sup>1</sup> O estudo *Insuficiente Desenvolvimento Econômico do Rio Grande do Sul* (ACCURSO et al, 1965) apresenta uma visão diferente. Afirma que o insuficiente crescimento da economia gaúcha se colocava do lado da oferta, não podendo ser a crise debitada a causas exógenas. As causas da crise eram atribuídas ao esgotamento da base física, sem modificações na produtividade do Setor Primário; à inflexibilidade da estrutura de propriedade agrária; ao fato de que, em geral, nos investimentos realizados não prevalecia o critério reprodutivo; à dependência estrutural da economia ao Setor Primário; e à rigidez da indústria por estar excessivamente vinculada ao Setor Primário.

<sup>2</sup> As posições partidárias tiramos de Müller (1979).

Estado refinaria, siderurgia, fábrica de tratores e outras, porque contrariava a idéia de "essencialmente aproveitar as matérias-primas rio-grandenses".

"Industrializar, sim, mas industrializar em primeiro lugar aquilo que temos aqui, aquilo que representa uma imensa riqueza agropecuária." (RS. GAP, 1962).

O PSD propunha, para tanto, uma ampla participação do Governo do RS em promover a organização social a partir de uma pecuária e de uma agricultura fortes.

O PTB aderiu à estratégia de um capitalismo autônomo — pólo industrial —, com grandes projetos de ponta. Elegendo-se pela Coligação Populista, entre o PTB, o PRP e o PSP, o Governador Brizola (1959-62) propunha um pólo industrial no Rio Grande do Sul, sem se descuidar do aproveitamento das matérias-primas agropecuárias, com a criação de uma infra-estrutura moderna junto com grandes empresas.

O encaminhamento político dado à questão central pleiteava uma maior participação e integração na industrialização nacional e no planejamento estatal. Brizola (1959-62) denunciou a marginalização da indústria, da agricultura e a falta de infra-estrutura no Rio Grande do Sul, discriminado pelo Governo Juscelino (1955-59). Apon-tava que o Governo Federal cresceu como força captadora de recursos, mas não como força distribuidora dos mesmos recursos.

"Quando o último governo da República acelerou o processo de industrialização no Centro-Sul, não cuidou ele da distribuição geográfica das unidades de vanguarda, da localização eqüitativa do parque manufatureiro; nem mesmo de realizar uma política de tratamento diferenciado de nossa economia, que é, por excelência, uma economia diferenciada (...)." (RS. Gov. Leonel Brizola, 1961, p.9).

As desigualdades regionais no Brasil eram aceitas até então como uma necessidade própria dos momentos de transição da economia, e as ondas de desenvolvimento propagar-se-iam sobre as regiões atrasadas. Mas as ondas de desenvolvimento e progresso que se multiplicaram do Centro-Sul aqui não chegaram. Ao contrário, ocorreram efeitos regressivos, restrições ao financiamento público e de bancos oficiais, contingenciamento de exportações de produtos agrícolas, imposição de preços mínimos agrícolas irrealis, importações com sobretaxa cambial, etc.

Falando ao empresariado gaúcho, reunido no Fórum Econômico Visconde de São Leopoldo<sup>3</sup>, Brizola (1959-62) agendou um discurso inflamado de denúncia pública sobre a descapitalização do Rio Grande do Sul.

"Mas outras causas a estas se somaram: enquanto numa faixa privilegiada do território nacional implantava-se a indústria de bens de produção, o nosso Estado era condenado a permanecer dotado apenas de um insuficiente parque de bens de consumo, ao qual nem sequer foram dadas as oportunidades de reequipamento.

.....

"Nossa agricultura e nossa pecuária, em virtude da política artificial de contingenciamento, terminaram também por perder posição no mercado nacional." (Correio da Manhã, 1961, pág.9).

<sup>3</sup> O Fórum foi realizado pelo jornal *Correio da Manhã* no mês de maio de 1961, em Porto Alegre.

O estilo do discurso do Governador gaúcho, "marcado pela radicalização verbal e pela disposição de politizar determinadas questões tidas como prioritárias em sua proposta de governo" (FONSECA, 1988, p.39), conclamou a união das forças sociais do Rio Grande do Sul para reverterem e corrigirem essas distorções. Como? Através de um planejamento nacional centralizado que não excluísse os planos e programas regionais e estaduais.

"A consecussão de todos esses objetivos que representam exigências inelutáveis da transformação do Brasil num país de economia madura (crescimento homogêneo e em equilíbrio) só seria atingida mediante a elaboração de planos regionais de desenvolvimento coordenados e completados, na sua execução, por uma política geral de desenvolvimento a cargo do Poder Central." (Correio da Manhã, 1961, p.9).

Esse era o caminho por excelência para a criação de novos pólos dinâmicos no País — para a criação de outros "são paulos" —, para atrair investimentos federais no Rio Grande do Sul e superar a crise.

A gestão política dada à questão central culminou na Conferência de Florianópolis, realizada em março de 1961, reunindo o Presidente da República e os Governadores do Rio Grande do Sul, do Paraná e de Santa Catarina. Os pontos tratados visaram ao desenvolvimento harmônico dos estados sulinos, como reconhecimento da marginalização do Extremo Sul. Da pauta, destacam-se os projetos de ponta do II Plano de Obras, Serviços e Equipamentos — 1959-62, que veremos adiante, no Capítulo 3.

O elenco de projetos de ponta desse plano constituiu a base da industrialização do Rio Grande do Sul daí para o futuro. Em troca, o Governo do RS depositava o apoio político ao novo chefe do Executivo federal.

O segundo Governo Meneghetti (1963-66), defensor do projeto de produções pecuária e agrícola fortes e determinantes no Rio Grande do Sul, mostrou-se, de sobejo, com carência de recursos para realizar um mínimo de investimentos. Em vista disso, determinou a elaboração do Plano de Investimentos e Serviços Públicos — 1964-66, buscando aumentar a eficiência do setor público (estadual, municipal e federal) e dinamizar a industrialização. Como? Vinculou os programas orçamentários anuais do Governo aos programas prioritários definidos no Plano. Mais do que isso, o plano trienal buscava uma identificação com os objetivos e programas do Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social — 1963-65, do Governo Federal, para assegurar os recursos necessários. Na prática, propunha-se a realizar uma gestão estadual para determinar ou influenciar também a aplicação dos recursos federais previstos no Plano para o Rio Grande do Sul. Mas a consciência de que a crise era nacional, os cortes dos recursos federais, a crise política e outros fatores cercaram de incertezas e imprecisões o soerguimento do programa partidário do PSD — a industrialização como uma expansão do modelo histórico gaúcho. Entretanto o discurso gravou uma posição mais realista.

"Cabe aos estados uma ação complementar à do Governo Federal no sentido de promover as reformas que conduzam às modificações mais fundamentais no quadro rural gaúcho." (RS. Gov. Ildo Meneghetti, 1965).

Enfim, o quadro que reproduzimos a largas tintas desse debate em torno da questão central sugere que a industrialização não se restringia ao Estado Regional, mas era posta na decisão centrada no Governo Federal.

Frente ao pleito dos interesses empresariais e da sociedade sul-rio-grandense, cabe ao Estado Regional o papel de intérprete das lutas privadas e sociais, de influenciar decisões favoráveis à industrialização da economia estadual. Essa lógica deve nortear as decisões do planejamento estadual: planejar a industrialização e buscar a inserção de projetos e programas no planejamento nacional, bem como consubstanciar o papel do Estado na orientação da acumulação de capital.

## 1.2 - A pauta dos interesses em jogo: Governo do RS, partidos e empresários

O alvo e a arena das gestões e lutas empresariais voltavam-se, basicamente, para a esfera do Governo Federal, pleiteando demover os efeitos perversos da política econômica do período JK e da falta de infra-estrutura básica para a concretização de suas expectativas. Em contraste às tendências das forças políticas (Governo e partidos), portadoras de projetos sociais, a classe empresarial manifestava-se de forma objetiva e precisa, pleiteando e exigindo, fazendo alianças e radicalizando posições em defesa de seus interesses. As políticas cambial, monetária, de investimentos e de controle de preços impostas pelo Governo Federal refletiam-se profundamente sobre a base produtiva da economia gaúcha, gerando um processo de incorporação e integração e definindo posições dos capitais na economia brasileira.

A seguir, identificamos, em três períodos, os interesses comuns do empresariado e as alianças que se formaram e se redefiniram para fazer frente às distintas situações conjunturais, envolvendo politicamente os Governos Federal e Estadual. A agenda dos principais interesses do empresariado agrícola, da indústria e do comércio fica representada pelos interesses das respectivas entidades de classe: Federação da Agricultura do Rio Grande do Sul (FARSUL), Federação das Indústrias do Rio Grande do Sul (FIERGS) e Centro das Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul (CIERGS), Federação do Comércio do Rio Grande do Sul (FEDERASUL) e Associação Comercial de Porto Alegre (ACPA).<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Os interesses empresariais específicos, conjunturais e até conflitantes, formariam uma listagem imensa e confusa que pouco contribuiria para entendermos a sua influência na ponderação da ação estatal de planejamento. Por isso, pesquisamos os interesses mais gerais representados pela FARSUL, pela FEDERASUL, pela ACPA, pela FIERGS e pelo CIERGS. Consideramos essas entidades representativas dos interesses empresariais. Embora sejam posições muito diferenciadas e até antagônicas, esperamos que, em cada uma delas, prevaleça a posição da liderança da fração empresarial que contenha o consenso ou a hegemonia. Entretanto ficou a convicção de que não esgotamos a pauta acima.

Não foi possível pesquisarmos os interesses da classe operária pelo tempo que demandaria junto às diversas fontes. Por igual motivo, os interesses da indústria ficaram incompletos. Sugerimos ver a tese de mestrado de Gros (1987).

## Período de 1956 a 1961

Os interesses do empresariado são a seguir enumerados.

Primeiro, a restrição de crédito imposta pelo Governo JK foi alvo de intensa articulação do empresariado com o apoio do Governo do RS e de parlamentares. Pleiteavam a ampliação da faixa extra de redesconto no Banco do Brasil S/A, mantida em nível insuficiente para atender às demandas por crédito do empresariado. As reivindicações da FARSUL, da FEDERASUL e da FIERGS requeriam financiamento, principalmente para a agricultura e a agroindústria, que não tinham prioridade no crédito oficial subsidiado, discriminando a mais importante base produtiva da economia gaúcha.

Segundo, as entidades empresariais defendiam uma reforma cambial nos termos da Instrução nº 70 da SUMOC, propondo a redução do monopólio cambial estatal, taxa realista de câmbio e fim das taxas múltiplas. Por um lado, a Instrução nº 70 criava cinco categorias com taxas múltiplas de câmbio para as importações em função dos interesses industriais. Em consequência, as importações de máquinas, equipamentos e insumos para a agricultura, agroindústria e grande parte da indústria de bens de consumo não se incluíam como essenciais, sendo penalizadas com a falta de divisas, com os ágios cambiais e as maiores taxas de câmbio, etc. Por outro lado, a política cambial irrealista barateava as exportações com profundos reflexos para a economia gaúcha.

Terceiro, o sistema de controle de preços sobre 17 produtos básicos de consumo feito pela Comissão Federal de Abastecimento e Preços (COFAP) atingia 13 dos principais produtos de exportação do Rio Grande do Sul. A FARSUL reivindicava a extinção do tabelamento ou um ajuste adequado dos preços tabelados e o fim da intervenção estatal nessa área.

Quarto, os empresários insistiam na adoção de uma política firme de exportações, corrigindo a defasagem da taxa cambial, pleiteavam isenções e reduções de impostos sobre exportações, a realização de acordos comerciais com diversos países importadores potenciais, o apoio externo aos exportadores, a liberação das exportações e a consequente eliminação do sistema de contingenciamento. Os empresários também exigiam a construção do entreposto frigorífico no porto de Rio Grande, do tendal e câmeras frias no porto de Porto Alegre, a aquisição de vagões frigoríficos, etc., para corresponder à aparelhagem existente nas cooperativas de carnes criadas. Respondendo a isso, o Ministro da Fazenda criou, em setembro de 1958, o Subgrupo de Fomento da Exportação — Seção RS, com a finalidade de incrementar as exportações, sendo formado por representantes do Governo do RS, entidades da classe empresarial e a Comissão de Financiamento da Produção (CFP) (Carta Semanal, 1958, n.47).

Quinto, as entidades empresariais manifestavam-se contrárias às políticas monetária e financeira do Governo Federal, que acarretavam efeitos contraproducentes no Rio Grande do Sul, e reivindicavam a adoção de medidas que entendiam combater a inflação: corte nos gastos excessivos da União, corte nas emissões de dinheiro para cobrir o déficit, uma reforma cambial, uma política de incentivos para aumentar a produtividade agrícola, melhoria nas deficiências de armazenamento e transportes de mercadorias, redução da escorchantes carga tributária sobre gêneros de consumo essenciais.

Sexto, o sistema de transporte marítimo e fluvial deficiente constituiu motivo de sucessivos pleitos da FARSUL, da FEDERASUL/ACPA, da FIERGS/CIERGS e do próprio Governo do RS junto ao Governo Federal para: reaparelhamento dos portos, dragagem e ampliação do cais, reforma das tarifas portuárias e, principal-

mente, reforma da legislação da estiva, ou das conquistas sindicais dos trabalhadores na estiva, que oneravam sobremaneira o transporte; a liberação de navios estrangeiros para transbordo de cabotagem no Brasil, integrando o porto de Rio Grande na rota dos cargueiros que se dirigiam ao Prata; a vinda regular de navios das empresas estatais líderes Lloyd Brasileiro e Companhia Costeira para escoamento das safras; repressão ao roubo nos portos; e outras exigências. As razões do estrangulamento do transporte marítimo eram o baixo calado dos portos, a adaptação difícil das cargas de gêneros resfriados e madeiras e o mais baixo preço dos fretes para cereais, que não agradava aos transportadores.

Sétimo, as entidades buscaram a liberação dos recursos federais destinados às obras paralisadas de infra-estrutura contempladas no Plano de Metas, a realização das estradas BRs e das Estradas da Produção, que constavam no programa rodoviário do DAER e do DNER, como também a dinamização da Viação Férrea e a execução das obras no Rio Grande do Sul consignadas no Plano Nacional de Portos.

Oitavo, a FIERGS, a FEDERASUL e o Governo do RS pressionam a União para a construção de uma usina termoeétrica de grande capacidade, para atender à demanda de energia. As razões expostas pediam a maior rapidez para a instalação da usina termoeétrica associada à exploração das reservas de carvão no Rio Grande do Sul.

Nono, na condição de segundo mercado de tratores do Brasil, empresários do comércio e da indústria reivindicavam ao Presidente da República, em março de 1960, a instalação de uma indústria de tratores (Carta Semanal, 1960, n.13).

Décimo, as classes empresariais empenhavam-se junto ao Presidente da República e junto à Comissão Executiva do Plano Postal-Telegráfico pela extensão dos benefícios e inovações programadas, bem como pelo reaparelhamento dos serviços de correios e telégrafos, pelo aumento de pelo menos dois canais rádio-telefônicos entre Porto Alegre e São Paulo e entre Porto Alegre e o Rio de Janeiro, pela autorização para instalar cabo aéreo telegráfico entre Porto Alegre e Rio Grande e pela instalação do sistema telex.

Décimo primeiro, as negociações e os estudos para formação de um mercado comum entre os países latino-americanos, formalizado no Tratado de Montevidéu, em 08.02.60, com a criação da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), foram objeto de efetiva participação das entidades a partir de 1959. A FEDERASUL marcou posição contrária à inclusão, na lista de possíveis produtos importados, de determinados produtos gaúchos (Carta Semanal, 1959, n.44). A FARSUL postulava que era atribuído ao país importador o direito de limitar quantitativamente as importações, até o limite do déficit da produção interna, e ainda de nivelar, por meio de tarifas móveis, o preço do produto importado ao do produto nacional. A entidade admitia vantagens da ALALC em termos de investimentos e tecnologia, entretanto, corporativamente, propunha ter bons negociadores especializados nos diversos setores da produção, bem como "(...) convém aparelharmos devidamente, para que no processamento das listas os interesses nacionais em jogo sejam definidos por elementos dos setores afetados" (Relat. anu. FARSUL, 1960, p.27).

Décimo segundo, o problema da reorganização agrária, no final dos anos 50 e durante os anos 60, provocou forte resistência da FARSUL contra o projeto de reforma agrária encaminhado pelo Executivo federal ao Congresso e contra igual projeto que corria na Assembléia Legislativa estadual. A FARSUL tratava-a como uma questão de interesse nacional, no sentido de firmar uma posição a nível de país. Para tal, propugnou uma intensa agenda, articulada nacionalmente com as entidades ruralistas, junto ao Executivo federal, junto ao Congresso Nacional e junto à Assembléia Legislativa,

contra a aprovação dos projetos de reforma agrária. A luta classista polarizou-se com o Governador Brizola (1959-62), por motivo de desapropriações de terras em 1962. A FARSUL defendia a seguinte posição: aceitar uma "Lei Agrária" com base democrática e cristã, cabendo somente à União legislar sobre a terra; respeito intransigente ao sagrado direito à propriedade, assegurado pela Constituição Federal; utilização, em primeiro lugar, das terras públicas para distribuição e, por último, das terras de propriedade privada comprovadamente ociosas e improdutivas. Essa pauta de luta manteve-se permanentemente na agenda da FARSUL, mesmo com a Lei do Estatuto da Terra, criada, em 1967, pelo regime autoritário, que se tornou letra morta.

Décimo terceiro, em defesa de seus interesses, as entidades de classe influenciaram as determinações dos planos e programas setoriais do Governo do RS, fazendo-se representar junto ao Conselho de Desenvolvimento do Estado (CDE), ao Conselho Rodoviário Estadual, à Comissão Estadual de Energia Elétrica, à Comissão Estadual de Silos e Armazéns, à Comissão Estadual de Comunicações e outras.

Décimo quarto, ambas as associações empresariais defendiam o equilíbrio das finanças do Estado Regional, uma reforma administrativa e uma revisão tributária. Propunham maior entrosamento com o Executivo federal, no sentido de atrair recursos e ampliar os serviços de assistência e pesquisa de fomento à agricultura e à indústria, o ensino profissional, etc. Enfim, as forças empresariais articularam forte resistência contra a majoração de impostos para financiamento do II Plano de Obras, Serviços e Equipamentos — 1959-62.

## Período de 1962 a 1967

A pauta dos interesses da FARSUL compunha-se de: democratização do crédito rural e aumento de crédito oficial; assistência técnica e pesquisa tecnológica; assistência de saúde e previdência ao trabalhador rural; educação rural para o homem do campo; preços mínimos realistas; definição de uma política agrária nacional; e flexibilidade na adaptação da FARSUL à nova lei sindical criada em 1967.

A FEDERASUL reivindicava: o fim do tabelamento; liberação total das exportações de produtos agrícolas e isenções de impostos sobre exportações primárias; melhores condições de transporte ferroviário e regularidade de navios de carga; reajuste de salários independente do dissídio salarial (ano de 1962); aumento do crédito oficial; recursos para as obras rodoviárias no Rio Grande do Sul; a criação da siderúrgica Aços Finos Piratini. Em apoio ao novo Governo Federal, em março de 1964, sugere as reformas de base: efetivo combate da inflação, reforma administrativa, reforma tributária, reforma bancária e reforma agrária (segundo os princípios definidos pela FARSUL).

Os empresários da indústria pleiteavam: uma política de estabilização de preços; melhores condições de transportes e energia elétrica; aumento do crédito oficial para capital de giro; expansão dos serviços de telefonia, telegrafia e implantação de telex; contenção dos aumentos salariais do setor público para combater a inflação. Sugeriram as reformas de base ao novo Executivo federal em manifesto conjunto com as demais entidades empresariais. Requeriram que as medidas de política econômica do Estado dessem o mesmo tratamento dispensado às empresas estatais para o setor.

## Período de 1968 a 1974

Nesse período, a FARSUL requeria a definição de uma política agrícola estável, o controle de preços dos bens de produção agrícola — máquinas e insumos —, restabelecimento do seguro agrícola, maior apoio aos tricultores, assistência técnica e pesquisa agropastoril, reformulação na política de crédito rural, apoio à bovinocultura e previdência social ao empresário rural. A FIERGS reclamava maior participação do setor privado na condução da política econômica do País, a falta de crédito, a agilização do emprego dos recursos disponíveis geridos pelo BRDE, em especial, aqueles destinados ao financiamento das pequena e média empresas.

Concluímos agora o registro dessas notas sobre as posições e lutas dos reais interesses manifestos na economia gaúcha, emanadas das categorias hegemônicas, como expressão de inquietação frente à crise. Foram manifestações contrárias à política econômica do Governo Federal, contraproducente no Rio Grande do Sul; o debate polêmico junto ao Estado Regional, que tinha suas finanças corroídas pela inflação; as intensas críticas contra a comercialização caótica de produtos agrícolas, especialmente em relação ao trigo; os reclamos pela falta de assistência técnica à agropecuária, pela alta do custo de vida, que puxava a luta por salários, pela eliminação da restrição ao crédito, como problema de maior grandeza, que se fazia sentir no ritmo de atividades e investimentos que assegurassem a competitividade na indústria, no comércio e na agricultura.

Enfim, o panorama que reproduzimos a largas tintas sugere que a solução não se restringia ao âmbito do Estado Regional, mas era posta na decisão política centrada no Executivo federal. A extensa pauta que a classe empresarial e o Estado Regional pleiteavam junto ao Estado não circunscrevia seus interesses apenas ao espaço estadual, mas tinha repercussões no pólo industrial do Centro-Sul e, especialmente, na política econômica do Governo Federal, que determinava um padrão de distribuição da renda nacional e as posições dos segmentos produtivos e das finanças públicas do Estado Regional. Frente aos interesses empresariais, o Estado Regional colocava-se no papel de intérprete das lutas e angústias e mantinha a posição incoercível de influenciar decisões favoráveis à industrialização da economia gaúcha nas esferas fora de seu domínio e controle. É precisamente essa lógica que norteou as determinações do planejamento: planejar a industrialização e inserir projetos e programas no planejamento nacional, e, assim, consubstanciar no Rio Grande do Sul o papel do Estado na orientação da acumulação de capital.

## 2 - A ORGANIZAÇÃO DO SISTEMA DE PLANEJAMENTO — 1956-74

A organização do sistema de planejamento, como propõe a técnica formal de um processo de tomada de decisões para a racionalização de gasto de recursos, ocorreu com a criação do Conselho de Desenvolvimento do Estado, em junho de 1959, constituído por um colegiado representativo dos amplos interesses da economia gaúcha para assessorar o governador. Mas, sobretudo, efetivou-se com a centralização dos comandos de decisões no Gabinete de Administração e Planejamento, órgão criado em fevereiro de 1959. O exercício das funções atribuídas ao CDE e ao GAP, de assessoramento político e técnico, marcou a institucionalização do processo de planejamento.

Neste capítulo, fazemos uma descrição do sistema de planejamento no Rio Grande do Sul, tendo por referência os bons trabalhos existentes sobre o assunto.<sup>1</sup> No Quadro I, listamos o aparelho de ação do Estado Regional.

No primeiro governo de Meneghetti (1955-58), as atribuições de controle financeiro, estudo e avaliação das obras em execução do I Plano de Obras, Serviços e Equipamentos — 1953 estavam centralizadas junto aos órgãos técnicos da Secretaria da Fazenda, como a Divisão de Centralização, o Gabinete de Orçamento e Finanças e o Gabinete de Estudos Econômicos e Financeiros.

Já no início de 1957, a falta de recursos financeiros para a conclusão das obras do Plano e os primeiros sinais da crise manifestos sobre alguns segmentos produtivos motivaram o Governador a recomendar estudos ao GOF para a constituição de uma espécie de conselho estadual de economia, com a função de assessoramento, que seria formado por um colegiado, com a finalidade de traçar as diretrizes da política econômica e social do Estado Regional. Esse fato visava unir forças internas para fazer frente à crise e à falta generalizada de créditos público e privado. A política econômica do Governo Federal, principalmente as políticas cambial e monetária, atingiu em cheio a falta de crédito nos governos estaduais, frustrando as sucessivas investidas do Governador Meneghetti (1955-58) para tomada de financiamento junto aos bancos oficiais, bem como junto às caixas de pensões e aos institutos de aposentadoria por determinação expressa do Governo Federal. Além do mais, reduziram-se quase totalmente os investimentos federais no Rio Grande do Sul.

---

<sup>1</sup> Ver os trabalhos: BNDE (1965), IPEA (1972), RS.GAP (1962), Lenz (1980) e RS. SCP (1983). O trabalho de Lenz (1980) tem o mérito de retomar a evolução da experiência de planejamento, elucidativo de todo o processo, tendo o objetivo de analisar a concepção de planejamento implantado. O trabalho RS. SCP (1983) faz um estudo exaustivo sobre os fundamentos teóricos da técnica formal de planejamento e sobre o modelo de sistema implantado no Rio Grande do Sul entre 1969 e 1982.

## 2.1 - O CDE na função de coordenação política

O CDE<sup>2</sup> tinha por função precípua assessorar o Governador, promover estudos e oferecer recomendações sobre o planejamento da industrialização, sobre a coordenação da política econômica e social do Estado Regional, sobre a elaboração e a revisão dos planos, estudos e projetos, relatórios e estatísticas e sobre a matéria legal de interesse do Rio Grande do Sul. Poderia também emitir parecer sobre as proposições das secretarias de governo. O CDE era formado por um colegiado presidido e convocado pelo Governador, composto pelos secretários de governo pelo Reitor da Universidade Federal do Rio Grande do Sul e por mais 10 membros escolhidos livremente pelo Governador, que, em geral, eram representantes das classes empresariais do Rio Grande do Sul.

A articulação dos amplos interesses no âmbito do Estado Regional criou um processo de legitimação, prevalecendo os interesses hegemônicos como prioridade na alocação de valores em investimentos públicos e de incentivos fiscais e determinando políticas como se fossem de interesse geral. O CDE ditava as diretrizes de ação do Estado Regional, consoante com a política de industrialização nacional e com a política econômica nacional pelos reflexos que tinham na economia gaúcha, especialmente no Centro-Sul.

A evolução do CDE sofreu modificações em 1961 (RS. Lei 12.174), que atribuíram maior competência ao Governador em relação a sua influência na fixação da pauta das reuniões, reduzindo, assim, a influência dos interesses privados e sociais no Governo do RS. O CDE perdeu a ingerência sobre projetos de lei, decretos e atos administrativos do Governo do RS, como também teve reduzida a sua influência sobre as proposições das secretarias, bem como restringiu a participação dos secretários no Conselho (participavam apenas quando as matérias tratadas fossem das respectivas secretarias). Em compensação, a atuação do Gabinete de Administração e Planejamento, a do Conselho de Desenvolvimento do Litoral (criado em 1960) e a dos órgãos complementares de assessoramento foram condicionadas a seguir as diretrizes estabelecidas pelo CDE. Assumiram, portanto, a característica de órgão político do Governo do RS.

Posteriormente, no segundo Governo Meneghetti (1963-66), o CDE ampliou as suas funções (RS. Lei 4507), passando a ser também um órgão executor das políticas de industrialização junto à Secretaria de Economia. Os reveses sofridos pelo Plano de Investimentos e Serviços Público — 1964-66 e a transformação do GAP propiciaram ao CDE exercer as funções de planejamento da economia gaúcha, numa conjuntura política e econômica extremamente desfavorável de crise geral.

Agora, cumpre registrarmos alguns aspectos da atuação do CDE conforme registros nas Mensagens à Assembléia Legislativa dos anos de 1963 e 1964: prestou assistência

---

<sup>2</sup> O papel relevante do CDE ocorreu durante o Governo Brizola (1959-62), sendo instituído pelo Decreto nº 10.499, de 08.06.59, com atribuição semelhante ao CDE de São Paulo e ao CDE do Governo Federal.

técnica ao setor privado para a instalação de projetos e obtenção de financiamentos junto às agências nacionais e internacionais; criou incentivos para a implantação de novas indústrias que produzissem artigos sem similar e substituíssem importações; pressionou o Governo Federal para prover o setor privado do crédito necessário; acompanhou e assessorou inúmeras missões estrangeiras que examinaram as oportunidades de investimentos no Rio Grande do Sul; dedicou especial atenção ao aproveitamento integral do carvão mineral para a indústria e geração de energia; definiu diretrizes para nortear a política de gastos do Estado Regional, tendo em vista a gravidade do desemprego revelado pelo diagnóstico da situação econômica; publicou inúmeros estudos técnicos sobre a economia gaúcha.

## 2.2 - O GAP no comando da decisão técnica

A efetiva centralização dos comandos de decisões, com a criação do GAP, em fevereiro de 1959, diretamente subordinado ao Governador (RS. Decreto 10.367),<sup>3</sup> fez a história de uma nova etapa do planejamento estadual. O GAP tinha por finalidade planejar, orientar e acompanhar a execução do II Plano de Obras, Serviços e Equipamentos — 1959-62. Suas atribuições em relação ao Plano eram planejar, orientar e controlar tecnicamente e executivamente os programas, obras e serviços; prestar assistência econômico-financeira ao planejamento e à execução do Plano; prestar assistência jurídica; sugerir medidas para a execução do Plano; elaborar estudos para ponderar as decisões administrativas; e outras. A estrutura funcional do novo órgão compunha-se de um setor de planejamento e controle técnico-executivo, um setor de planejamento e controle financeiro e um setor jurídico, tendo a orientação técnica de um engenheiro, um economista e um advogado nos respectivos setores.

Cabe destacarmos que a instituição do GAP, como órgão eminentemente técnico, visava elaborar e detalhar os estudos, os programas, os projetos, as obras e os serviços, em suma, planejar todo o II Plano de Obras, Serviços e Equipamentos — 1959-62. O GAP deveria fazer a síntese do Plano. Isto porque a forma de lei como foi aprovado o Plano pela Assembléia Legislativa não definia e enumerava as obras, mas era apenas um esquema global de aplicação de recursos a ser executado em diversos setores. Portanto, faltava a definição política e técnica de uma minuciosa relação das obras e dos projetos setoriais.

<sup>3</sup> A concepção de um órgão central de planejamento do tipo do GAP teve no passado órgãos similares no Gabinete de Administração do I Plano de Obras, criado para administrar o I Plano de Obras, Serviços e Equipamentos — 1953 junto à Secretaria de Negócios das Obras Públicas, e no Gabinete de Administração do Plano de Obras, com a finalidade de acompanhar a execução do Plano de Obras, Serviços e Equipamentos — 1956 do Município de Porto Alegre em 1957 (RS. GAP, 1962).

Das atividades do GAP no período 1959-61, salientam-se a elaboração e a coordenação dos trabalhos levados à Reunião de Governadores da Região Sul em Florianópolis,<sup>4</sup> os quais visavam ao desenvolvimento dos estados sulinos conjunta e harmoniosamente. Todos os projetos foram aprovados pelo Presidente da República, salientando-se os projetos sobre energia elétrica, financiamentos da União e do Banco do Brasil S/A, as Estradas da Produção, irrigação, instalação de uma refinaria da PETROBRÁS, aeroportos, saneamento, indústria de tratores, modernização agrícola, colonização e reforma agrária, saúde, um plano de produção agrícola, indústria do frio, comunicações e outros.

O GAP reuniu as condições objetivas para ser uma entidade central de planejamento com as alterações introduzidas em janeiro de 1963 (RS. Decreto 14.955), tendo a atribuição de elaborar um plano estadual integrado com os planos regionais e nacional. O sistema de planejamento ficou composto por um órgão central — o GAP —, articulado com diversos órgãos técnicos setoriais, chamados de Grupos de Planejamento (GP) ou "Gapinhos", que funcionavam localizados nas diversas secretarias e nas entidades descentralizadas. "Para cumprir as tarefas de planejamento e controle, o GAP centralizava as decisões básicas e descentralizava a formulação de objetivos setoriais, a execução e o controle respectivos" (RS. Gov. Ildo Meneghetti, 1963, p.29).

O sistema permitiu coordenar todos os planos setoriais específicos ao nível do setor público, compatibilizar as metas e a feitura de um documento-síntese do Plano. O processo contínuo de informações, da base para a cúpula, estabelecia filtros para a manifestação dos interesses setoriais privados e públicos e compatibilizava decisões finais de objetivos e metas do planejamento, dentro de uma visão global da economia gaúcha (BNDE, 1965, p.168).

Os Grupos de Planejamento passavam a ter relações puramente técnicas com o GAP, sem dependência administrativa, porém com funções de elaborar estudos, executar e controlar os respectivos programas setoriais.

No plano formal, o GAP articulava-se com as fontes supridoras de recursos — BRDE, BANRISUL, orçamento estadual principalmente —, através da adaptação da técnica do orçamento por programas, implantada desde 1962.<sup>5</sup> Regionalmente, articulava-se com o Conselho de Desenvolvimento do Extremo Sul, com a Comissão Interestadual da Bacia do Paraná—Uruguai e com a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Fronteira Sudeste do País (BNDE, 1965, p.169).

Cabe destacarmos que o sistema, com base nas experiências do II Plano de Obras, Serviços e Equipamentos — 1959-62, do Plano de Ação de São Paulo — 1959-62, do Plano de Metas e num diagnóstico mais sério da economia gaúcha, propôs medidas de maior orientação e controle no uso dos recursos. Mais importante do que isso, possibilitou elaborar o Plano de Investimentos e Serviços Públicos — 1964-66.

<sup>4</sup> Reunião realizada entre os dias 23 e 25 de março de 1961, em Florianópolis.

<sup>5</sup> O orçamento como instrumento de execução anual pretendia transformar uma peça essencialmente contábil em instrumento de planejamento. Assim, os problemas de curto prazo passaram a estar intimamente ligados com os de médio e longo prazos.

Entretanto os fatores adversos, como as mudanças de ordem política, a modificação do grupo dirigente e a carência de recursos principalmente, concorreram para dificultar a implantação do planejamento estadual, para a desfiguração e para o abandono desse plano trienal.

Esses fatores culminaram com a mudança das atribuições do GAP, em dezembro de 1964, agora com competência de caráter mais geral nas funções de assessoramento ao Governador e às Administrações Direta e Indireta relativas a estudos e projetos de investimento e financiamento, estudos técnicos, sugestões de políticas, etc. Assim, o GAP foi transformado em Gabinete de Assessoria e Planejamento, com atribuições de assessoramento ao Governador na área de planejamento.<sup>6</sup>

Em 1967, foi criada a Comissão Central de Planejamento (CCP), com o objetivo de ser um novo órgão centralizador das decisões no sistema de planejamento estadual. Suas funções foram de assessorar o Governo do RS no planejamento, na avaliação e na coordenação dos programas administrativos de desenvolvimento econômico e social. Conforme cita Lenz (1980), a principal função da CCP, constituída com pessoal técnico do CDE e do GAP e presidida pelo chefe da Casa Civil do Governo do RS, passava a ser a de organizar um plano integral com base nos planos setoriais já existentes nos órgãos. Em especial, a CCP deveria elaborar a proposta orçamentária. Na verdade, orientava-se o sistema de planejamento para uma adaptação à nova técnica de orçamento esboçada na Lei Federal nº 4.320, de 17.03.64, (RS. Decreto 18.606).<sup>7</sup> A adaptação da lei teve compatibilizadas as alterações necessárias no Orçamento Plurianual de Investimentos — 1968-70.

Em suma, o movimento de avanço e reverses nos comandos de decisões de planejamento dá sinais da intensa politização de que se cercaram as ações do Estado Regional, resistindo à centralização das decisões inflexíveis e constituindo-se em instância de manifestação dos fortes interesses estaduais e nacionais.

A nova técnica de orçamento plurianual de investimentos determinava a programação trienal de todas as despesas de capital (transferências, investimentos, amortizações, etc.) do Estado Regional. Desde então, a CCP e o GOF passaram a avaliar, ajustar e elaborar esse novo tipo de orçamento, com projeções trienais de suas despesas de capital nas Administrações Direta e Indireta. "Embora incipiente, já há controle da execução dos projetos do referido orçamento, no tocante à administração direta e autárquica" (IPEA, 1972).

A complexidade para operar o sistema de OPI e a necessidade de planejamento, coordenação administrativa e controle da máquina pública exigiam um forte poder central, dotado de mecanismos de controle e avaliação dos gastos de valores do Estado

<sup>6</sup> Ver, sobre o assunto, Lenz (1980, p.54-55) e RS. SCP (1983, p.15).

<sup>7</sup> Foi aprimorado pela Lei Complementar nº 3, de 07.12.67. Portanto, desde 1962 o Governo do RS adotava esse sistema. Na prática, a avaliação é a de que não se fez um orçamento-programa global como se desejava, mas, sim, um orçamento-programa por projetos (Lenz, 1980, p.55, 59).

Regional. A criação da Secretaria de Coordenação e Planejamento (SCP) teria por princípio a consecução dessas funções, como agência central do sistema de planejamento estadual, absorvendo as funções do CDE, do GAP e da CCP. A nova secretaria foi criada precisamente com a reforma administrativa estabelecida pelo Decreto nº 19.801, de 08.08.69.

## 2.3 - A fase de coordenação e planejamento — 1970-74

No plano formal, a nova Secretaria de Coordenação e Planejamento exerceria um papel fundamental na concretização dos objetivos da reforma administrativa estabelecida em 1969: o planejamento do desenvolvimento, a coordenação, a descentralização, a integração e o controle administrativo.<sup>8</sup> A reforma estabelecia a organização administrativa sob a forma de sistema, no qual estruturava cada secretaria, tendo três seções internas: de planejamento, de finanças e de administração. Cabia à SCP coordenar o sistema de planejamento, o sistema de orçamento-programa, o sistema de estatística e de pesquisa científica. As atribuições da SCP eram: a política de desenvolvimento, a coordenação do plano geral do Estado Regional, a elaboração da proposta orçamentária anual, segundo a técnica do orçamento-programa, do Orçamento Plurianual de Investimentos, a integração dos planos setoriais com o plano estadual e deste com os regionais e nacional. Também cabia-lhe elaborar estudos, pesquisas e estatísticas, identificar as fontes de recursos para o financiamento do planejamento, propor incentivos creditícios e financeiros e promover a organização administrativa estadual.

A reforma administrativa baseou-se numa linha de orientação organizacional adaptada à técnica de planejamento global e voltada para elaborar um plano geral de desenvolvimento da economia gaúcha. A aplicação dessa técnica formal, entretanto, exige a preexistência de certas condições básicas, como recursos humanos técnicos, um sistema de informação básica, uma estrutura administrativa adequada e a existência de planos setoriais consistentes que ponderassem a integração desses num plano global. Não obstante, esses pré-requisitos ou foram criados e/ou foram adaptados pelo processo de organização administrativa.<sup>9</sup>

Nesse sentido, para suprir as necessidades de formação e aperfeiçoamento de pessoal técnico, a SCP criou o Centro de Desenvolvimento de Recursos Humanos da Administração Estadual em 1971, depois transformado em Fundação para Desenvolvimento de Recursos Humanos (FDRH) em 1972, tendo maior autonomia administrativa.

A condição de haver informação básica para o planejamento global contou, como instrumento de pesquisa científica para o desenvolvimento e assessoria

<sup>8</sup> A reforma administrativa também objetivava ajustar a estrutura funcional às leis federais.

<sup>9</sup> Ver, sobre o assunto, os trabalhos RS. Gov. Euclides Triches (1973), RS. SCP (1983) e Jost (1974).

técnica, com as atividades da Fundação de Ciência e Tecnologia (CIENTEC), criada em 1972, assumindo as funções antes exercidas pelo antigo Instituto Riograndense de Pesquisas Tecnológicas (criado em 1942). Para os serviços de processamento de dados, foi criada a Companhia de Processamento de Dados do Estado do Rio Grande do Sul (PROCERGS) em 1971. As atividades de pesquisa e análise econômica e social e de estatística contaram com as funções da Superintendência de Planejamento Global (SUPLAG) e da Superintendência de Estatística e Informática, junto à Secretaria de Coordenação e Planejamento.

No final de 1973, a criação da Fundação de Economia e Estatística (FEE) constituía um órgão de apoio operacional do planejamento estadual para execução de estudos, pesquisas, análises da economia gaúcha e elaboração de estatísticas. Para incentivo à pesquisa, a reforma administrativa incorporou as funções já desenvolvidas então pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio Grande do Sul (FAPERGS).

Junto à Secretaria de Coordenação e Planejamento, destacou-se o papel da Superintendência de Planejamento do Setor Público, na missão de elaborar e aperfeiçoar o orçamento e acompanhar sua execução, bem como de elaborar o Plano de Ação do Governo do RS para a concretização da nova técnica de planejamento.

Na prática, a ação do Governo revelou que os aperfeiçoamentos obtidos no controle, na avaliação e na programação do Orçamento Plurianual de Investimentos, desde sua implantação em 1968, transformaram-se no principal instrumento de ação do Estado Regional (LENZ, 1980, p.60). A programação e a racionalização dos gastos orçamentários representaram um importante instrumento do poder político centralizado. Os primeiros resultados do sistema foram a elaboração da proposta orçamentária e a montagem de um documento auxiliar chamado Programa de Ação, com as informações físicas e financeiras dos diversos projetos integrantes do OPI.<sup>10</sup>

Entretanto o orçamento anual constituía-se no único instrumento efetivo de planejamento para a implantação de projetos até meados dos anos 70. De modo geral, "(...) não houve uma efetiva integração com os planos de desenvolvimento, inclusive, se revelavam numa total incompatibilidade com a real situação financeira do Estado Regional" (RS. SCP, 1983, v.2, p.113).

A última condição do planejamento global, relacionada com a preexistência de planos setoriais consistentes, ou seja, a existência de bons planos setoriais, o Estado Regional atenderia com a experiência nos órgãos encarregados de gerar a infra-estrutura de transportes, energia, saneamento urbano, armazenamento da produção e outros.

A política de industrialização planejada pela SCP foi orientada para programas de distritos e de áreas industriais e para programas de agroindústria, a partir da diretriz estabelecida para o desenvolvimento industrial mais homoganeamente distribuído e

<sup>10</sup> O primeiro e último Programa de Ação refere-se ao triênio 1973-75. Posteriormente, abandonou-se a programação por triênio, dando lugar para o Programa de Ação Anual.

integrado no Rio Grande do Sul. Ela visava integrar a indústria e a agropecuária aos grandes projetos do Governo Federal, como o Superporto de Rio Grande, os Corredores de Exportações, a política educacional, bem como implementar outras metas de interiorização e diversificação da indústria, aproveitando as matérias-primas locais e a fixação do homem à sua cidade de origem.

Como órgão de apoio à indústria no Estado Regional, criou-se o Conselho Especial de Planejamento e Expansão de Distritos Industriais (CEPEDI)<sup>11</sup> em 1970, tendo o objetivo de estudar e planejar a expansão de distritos industriais. Entre 1970 e 1972, o grupo de assessoria técnica do CEPEDI ocupou-se da realização do Distrito Industrial de Rio Grande, bem como ampliou sua faixa de atuação em novos pólos regionais ou potenciais de desenvolvimento, na economia gaúcha. Essa política visava suprir a futura demanda industrial que se apresentava em fase de crescimento acelerado na época. Dessa intervenção planejada, surgiram os programas dos novos Distritos Industriais de Gravataí, Cachoeira do Sul, Butiá, Santa Maria, Triunfo e outros, como as áreas industriais de Farroupilha e Caxias do Sul.

A atuação do CEPEDI voltava-se para a realização de todos os serviços de infra-estrutura econômica básica e dos estudos de oportunidades industriais através do órgão executor, a Companhia Estadual de Desenvolvimento Industrial e Comercial (CEDIC)<sup>12</sup>; e para a prestação de serviços de assessoria tecnológica através da CIEN-TEC e de assessoria gerencial através do Centro de Indústrias do Estado do Rio Grande do Sul (CIERGS) e do Instituto de Desenvolvimento Empresarial do Rio Grande do Sul (IDERGS)<sup>13</sup>; e, ainda, para a concessão de incentivos fiscais<sup>14</sup>.

Para melhor integrar e racionalizar a utilização dos recursos disponíveis e as atividades dos diversos órgãos estaduais e federais voltados ao atendimento do setor agropecuário, o Estado Regional instalou o Programa de Investimentos Integrados para o Setor Agropecuário do Estado do Rio Grande do Sul (PIIRGS), em convênio com o Ministério da Agricultura, com o Instituto Nacional de Reforma Agrária, com o Instituto Interamericano de Ciências Agrícolas (IICA) da Organização dos Estados Americanos (OEA) e com o Banco de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE). Tinha por objetivo estimular a iniciativa privada e adequar o planejamento estadual do setor agropecuário às prioridades e objetivos do Governo Federal. O Programa colocava a necessidade de definição de uma política agrícola e da coordenação dos serviços de infra-estrutura e apoio à experimentação e à pesquisa, à assistência técnica, ao crédito

<sup>11</sup> Participavam como membros do CEPEDI os titulares das Secretarias de Coordenação e Planejamento, da Indústria, de Transportes, de Energia, da Agricultura e de Negócios das Obras Públicas.

<sup>12</sup> A CEDIC foi criada em 1973 e era mantida basicamente com recursos do Estado Regional para executar a política industrial.

<sup>13</sup> O CIERGS prestava assessoria através do IDERGS, com recursos do Centro Brasileiro de Assistência Empresarial (CEBRAE).

<sup>14</sup> O Estado Regional subsidiava, também, os juros incidentes sobre o financiamento dos investimentos fixos e empréstimos de expansão através do Fundo Operação-Empresa (FUNDOPEM).

rural e à comercialização, desenvolvidos pelos diversos órgãos no Rio Grande do Sul. Resultou em estudos de grande mérito, representados nos trabalhos publicados: **Problemática da Agropecuária, Estudos Básicos, Perfis de Agropecuária e Programação Agropecuária.**

Como suporte creditício e financeiro aos programas de industrialização da economia gaúcha concorriam a participação do Banco de Desenvolvimento do Estado do Rio Grande do Sul (BADESUL), do BRDE, do BANRISUL e da Caixa Econômica Estadual (CEE).<sup>15</sup>

Concluindo, as atribuições das agências centrais — CDE, GAP, CCP e SCP — dão conta das diversas tentativas de planejamento global da economia gaúcha. A funcionalidade dessas agências não foi capaz de se impor nas decisões programadas de gasto de valores em idéias. Sempre houve os reveses surgidos pela falta de recursos e pela forte influência dos interesses privados e públicos junto ao Estado Regional. No processo efetivo das determinações finais, concretizou-se muito mais um tipo de planejamento impreciso e flexível e/ou um tipo de planejamento para negociação, como instrumento eficiente da gestão política, com vistas à tomada de recursos internos e externos, do que o prescrito pela técnica formal do agir planificadamente.

Esse processo culminou com a criação da Secretaria de Coordenação e Planejamento, que institucionalizou o sistema de planejamento no Estado Regional. A coordenação era concebida com o significado de harmonia, de forma a promover a comunicação e a integração das complexas atividades da máquina pública e a fazer a previsão e exercer o controle dos gastos. À função de planejamento propunha-se uma ação pensada antes, durante e após o ato, sem improvisações e subjetividade.

A rigidez da proposta original cedeu lugar a um sistema bem mais flexível, realista e com capacidade de rearranjo para execução de projetos. Nas iniciativas práticas tentadas, o planejamento global não ficou sendo um fator central inquestionável de determinações finais. Caracterizou-se como instrumento dinâmico e flexível para promover a industrialização. Em contraste, a rigidez do controle das contas do Estado Regional passou a ser uma fonte de legitimação do poder político, além de ser a principal fonte de financiamento do planejamento estadual.

No Quadro 1, listamos os principais órgãos, com suas finalidades e a origem dos recursos, em que se assentou a atuação do Estado Regional no período. Evitamos maiores comentários, tendo em vista os vários trabalhos existentes que descrevem a funcionalidade desses órgãos.

---

15

Para uma análise mais aprofundada sobre o sistema de planejamento e as transformações em andamento no período 1969-82, sugerimos conferir o trabalho RS (1983), que se propõe a analisá-lo com riqueza de detalhes.

## Quadro I

## Principais órgãos e instituições do Rio Grande do Sul — 1956-74

ÓRGÃOS	ANO DE CRIAÇÃO	FINALIDADE	RECURSOS (1)
<b>Aparelhos de apoio à acumulação de capital</b>			
CEEE .....	1951	Produção e serviços de energia	R, O, I
Companhia Riograndense de Telecomunicações (CRT) .....	1960	Produção e serviços telefônicos	R, O, I
CESA .....	1959	Construção e serviços de armazenagem	R, O
Açúcar Gaúcho S/A (AGASA) .....	1962	Cultura e industrialização da cana-de-açúcar e comercialização de açúcar	R, O
BANRISUL .....	1928	Operações de crédito	R
Central Vitivinícola do Sul S/A (VINOSUL) .....	1972	Concentração de mosto de uvas e de outras frutas	R, O, P
Companhia dos Terminais Pesqueiros do Rio Grande do Sul (COTEPE) .....	1972	Implantar e administrar terminal pesqueiro	R, O
BADESUL .....	1973	Financiamento de projetos de desenvolvimento	R, O, P
CEE .....	1960	Operações de crédito e poupança	R
CEDIC .....	1973	Execução de programas de desenvolvimento industrial e comercial	O, R
IRGA .....	1940	Regular o comércio de arroz	R, O, I
INSTRUCARNES .....	1934	Fomento da produção pecuária e regular a indústria e o comércio de carnes	R, O, I
Aços Finos Piratini S/A (AFP) .....	1960	Siderurgia de aços finos	R
Companhia Riograndense de Nitrogenados .....	1973	Insumos agrícolas	R, P
ASCAR/EMATER-RS .....	1956	Serviços técnicos para a agricultura e pecuária	O, U
<b>Aparelhos de auxílio à reprodução do operariado</b>			
Companhia de Habitação do Estado do Rio Grande do Sul (COHAB-RS) .....	1964	Urbanização e habitação de baixa renda	R, O, BNH
CORLAC .....	1970	Organização, industrialização e regulação do comércio de leite e derivados	R, O
Comissão Estadual de Terras e Habitação .....	1960	Assentamento de agricultores e construção de casas populares	O, U
FUNDA SUL .....	1964	Assistência social	O, U
INSTRUCARNES .....	1934	Apoio ao capital e regulação do abastecimento urbano de carnes e outros produtos básicos	O, R
IRGA .....	1940	Apoio ao capital e regulação do abastecimento de arroz e outros produtos básicos	O, R
IPE-RS .....	1931	Previdência social e assistência de saúde e pecúlio	C, O
<b>Aparelhos de infra-estrutura geral</b>			
DAER .....	1937	Vias de transporte rodoviário	O, U, R
DEPRC .....	1951	Transporte hidroviário e portos	O, U, R
Companhia Riograndense de Mineração (CRM) .....	1969	Pesquisa, industrialização e comércio de carvão mineral	O, R, U
Companhia Riograndense de Saneamento (COORSAN) .....	1965	Serviços de saneamento urbano	O, R, U
Companhia Intermunicipal de Estradas Alimentadoras (CIMTEA) .....	1969	Construção e conservação de estradas do sistema estadual e federal	O, U
FORH .....	1972	Formação de recursos humanos	O, U, R
CIENTEC .....	1972	Pesquisa científica e exata	O, U, R
FEE .....	1973	Pesquisa e análise econômica e social e estatísticas	O, R
Fundação Gaúcha do Trabalho (FGT) .....	1966	Formação de mão-de-obra	O, U
FAPERGS .....	1964	Financiamento de pesquisas de projetos de interesse do RS	O, U
PROCERGS .....	1971	Processamento de dados	O, R
Fundação Zootécnica .....	1942	Pesquisa zootécnica	O, R, U

FORTE: FEE (1981). Análise do setor público empresarial no Rio Grande do Sul. Porto Alegre. (25 Anos de Economia Gaúcha, v.6, t.2).

RIO GRANDE DO SUL. Governador (Euclides Triches) (1973/1975). Mensagem à Assembléia Legislativa, 1972/1974. Porto Alegre.

RIO GRANDE DO SUL. Governador (Lido Menghetti) (1957/1959). Mensagem à Assembléia Legislativa, 1956/1958. Porto Alegre.

RIO GRANDE DO SUL. Governador (Lido Menghetti) (1965/1966). Mensagem à Assembléia Legislativa, 1964/1965. Porto Alegre.

RIO GRANDE DO SUL. Governador (Leonel Brizola) (1961/1963). Mensagem à Assembléia Legislativa, 1960/1962. Porto Alegre.

(1) Convenções sobre a origem dos recursos: O - orçamentários; R - operacionais; U - subvenções da União; I - taxas fiscais; P - recursos privados; BNH - Banco Nacional de Habitação; C - contribuições.

## 3 - O II PLANO DE OBRAS, SERVIÇOS E EQUIPAMENTOS — 1959-62

### 3.1 - O plano de grandes projetos de ponta

A experiência de planejamento no Rio Grande do Sul assumiu característica extremamente singular no período analisado. O planejamento colocava-se em condições iniciais muito imprecisas e contraditórias, primeiro, em relação às determinações da acumulação nacional na fase de "industrialização acabada" e aos efeitos perversos propiciados pelas distorções das políticas cambial, monetária, creditícia e de investimentos do Plano de Metas sobre a base produtiva e as finanças públicas da economia gaúcha; segundo, em relação à autonomia do Estado Regional, colocava-se frente aos reveses da falta de dinheiro para realizar investimentos de porte, frente aos reduzidos alcance e eficácia da sua política econômica e frente às condições da taxa de investimento privado dependente do movimento da acumulação nacional.

Essas razões, por si só, redefinem o espaço possível do planejamento para orientar e implantar o "pólo industrial gaúcho", por assim dizer, no sentido de regular a crise e orientar os investimentos para superar o atraso em relação ao Centro-Sul (SP, MG e RJ).

Portanto, cabe ponderarmos o lugar por excelência, o limite e o impacto do planejamento estadual, orientado por caminhos abertos através da gestão política e da negociação de recursos e projetos junto ao Governo Federal, bem como de outras fontes de financiamentos.

Ao nível interno, entretanto, a atuação do Estado Regional avançou significativamente na forma de organização e na adoção de novas técnicas de formulação, execução e controle da política de gastos públicos. Em especial, exerceu a prática da nova estrutura orçamentária de maneira a separar as despesas correntes dos gastos com investimentos.

O sistema de planejamento era bastante simples. O Gabinete de Administração e Planejamento, criado em 1959 e ligado diretamente ao Governador, reunia um grupo de técnicos para planejar, orientar e acompanhar a execução do II Plano de Obras, Serviços e Equipamentos — 1959-62, que passamos a examinar. 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 considerar e orientar as propostas e planos setoriais segundo as diretrizes do Governo do RS e do CDE.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> 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.

Feitas essas considerações, analisamos a seguir os elos do planejamento com a acumulação de capital. Investigamos também o planejamento frente aos interesses manifestos na economia gaúcha e, em consequência, a autonomia do Estado Regional em relação à questão central posta nos planos — a industrialização.

Após, apresentamos as políticas e os projetos de apoio ao capital, as políticas de auxílio à reprodução do operariado e a política de infra-estrutura geral. Por último, tecemos as observações finais.

É importante repetir que o II Plano de Obras, Serviços e Equipamentos — 1959-62, como foi proposto em forma de lei, não preenchia os requisitos de um plano formal, visto que inexistiam por completo os elementos caracterizadores, como a relação das obras e 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 (RS. Lei 3.601) antes de ter a forma de um documento-síntese. A própria lei previa a elaboração dos projetos e programas do II Plano de Obras, Serviços e Equipamentos.<sup>2</sup>

Por sua vez, o Gabinete de Administração e Planejamento, subordinado diretamente ao novo Governador, empossado em fevereiro de 1959, tinha a atribuição precípua de planejar, orientar e acompanhar a execução do Plano.

### 3.2 - A crise e a exclusão do centro dinâmico industrial

Os indicadores da evolução da economia constam na Mensagem à Assembléia Legislativa de 1961 (RS, 1961) e no estudo preparado pelo GAP especialmente para o Conselho Nacional de Economia em junho de 1960 (RS. GAP, 1962).

A visão global levanta a largas tintas indicadores de uma grande crise econômica a partir de 1957. A evolução da economia gaúcha, 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 análise concentra sua atenção sobre as causas e os efeitos da crise que atingiram a base produtiva e a sociedade sul-rio-grandenses.

A ponderação da economia gaúcha em relação à economia brasileira era projetada pelo GAP com um peso de, no mínimo, 10%. Os indicadores revelam que a população do Rio Grande do Sul correspondia a 8% da população do País, ocupava 10% da população ativa, produzia 8,1% do Produto industrial e abrangia 11,2% da população agrícola, criava 12,2% da população pecuária e arrecadava 8,3% da receita tributária nacional. Essa ponderação conduziu à discussão política e à justificativa dos reflexos da crise.

<sup>2</sup> O projeto gerou uma grande controvérsia na Assembléia Legislativa. Na Assembléia, discutia-se a competência do Poder Legislativo para encaminhar tal matéria, considerada como tipicamente do Poder Executivo. A Comissão de Finanças rejeitou o projeto sob os argumentos de ser matéria exclusiva do Executivo, por não conter a relação das obras e 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. GAP, 1962, p.93, 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. Gerou, assim, a concentração industrial no Centro-Sul, que passou não só a sugar recursos das demais regiões, como a produzir efeitos inibitórios ao desenvolvimento estadual. O Governo Federal contra-argumentava que os sacrifícios nessa fase seriam devolvidos 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 (RS. Gov. Leonel Brizola, 1961, p.12).

Ficava muito claro para o Governo do RS que o centro dinâmico caminhou para a grande industrialização, implantando a indústria de bens de capital, e 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, que apareciam 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 conteúdo acima, exposto em breves notas, marcou o discurso político sobre a crise do Rio Grande do Sul no início dos anos 60. Os diferentes argumentos tinham por base a tendência dos indicadores da situação econômica da agricultura, da indústria e das finanças públicas que registramos a seguir.

As estimativas da formação da renda setorial apresentavam a seguinte distribuição: Setor Primário, 41%; Setor Secundário, 15%; Setor Terciário, 44%; e a distribuição da população ativa setorial era de 58%, 14% e 28% respectivamente, destacando-se a importância do Setor Primário na base produtiva.

O desempenho do Setor Primário ficava por conta da produção de oito principais produtos agropecuários, com participação de 70,2% no setor (milho, arroz, trigo, lã, produção bovina, produção suína, feijão e soja), que passaram por um período de estagnação a partir de 1956, com tendência de queda de crescimento nos últimos anos (1958-59). Os principais fatores do fraco desempenho sinalizavam os investimentos pouco significativos de modernização agrícola que poderiam alterar o quadro, a política de preços mínimos injusta, o contingenciamento e o ágio cambial sobre importações de bens de capital e insumos agrícolas.

Em relação à indústria, os indicadores apontavam um baixo crescimento entre 1956 e 1958, considerando que o Setor Secundário retirava 65% das matérias-primas da agropecuária e empregava em torno de 10% da população ativa. Essa estagnação não se verificou na indústria química, na farmacêutica, na de calçados, na de tecidos e na de vestuários. O fraco desempenho do setor era atribuído à indústria da alimentação, que se manteve estacionária desde o ano de 1953. As razões também indicavam a falta de crédito para investimento, a política cambial que penalizava os insumos e os bens de capital, além da falta de incentivos fiscais e as condições de transportes.

As finanças estaduais foram condicionadas de maneira fulminante pelo nível da atividade econômica, pela política econômica do Estado e pela concentração do poder financeiro no Governo Federal. A falta de recursos levou o Governo Dornelles (1951-54) a promover uma política de endividamento e a recorrer à tributação mediante taxas com destinação específica para financiar o I Plano de Obras, Serviços e Equipamentos — 1953.

A partir de 1959, a mesma alternativa do endividamento e do aumento da tributação foi colocada para financiar o II Plano de Obras, Serviços e Equipamentos — 1959-62.

O diagnóstico da crise da economia gaúcha identificava quatro razões. A primeira, a perda nas relações de troca dos produtos agropastoris e da indústria de bens de consumo em relação às manufaturas do Centro-Sul. A segunda, a desigualdade gerada pela política cambial, efeitos da Instrução nº 70 da 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, bem como as importações de insumos e máquinas da indústria de bens de consumo. Para compensar a implantação do sistema de ágios, a Instrução nº 70 previa a realização de investimentos federais compensatórios nos estados. O GAP estimou uma soma vultosa em torno de Cr\$ 9,4 bilhões da época, correspondentes às taxas diferenciais de câmbio cobradas sobre importações do Rio Grande do Sul entre, 1953 e 1959. Entretanto, além de sugar esses recursos, os investimentos federais não aconteceram e até decresceram em termos reais no mesmo período. A terceira causa relaciona-se com as perdas atribuídas pelo processo inflacionário na produção e nas finanças públicas. Como quarta causa, é apontada a exclusão da economia gaúcha do bloco de investimentos do Plano de Metas. Os investimentos federais diretos realizados no Rio Grande do Sul restringiam-se a Cr\$ 7,5 bilhões até 1959, que representavam menos de 4,4% dos investimentos totais, excluindo a construção de Brasília. A nível setorial, a distribuição dos investimentos federais no Rio Grande do Sul correspondeu a: energia, com 3%; transportes, com 7%; alimentação, com 2,5%; e indústria de base, com 0,3%. Essa pequena participação se efetivou graças à continuidade dos programas anteriormente projetados de estradas federais, de eletrificação, de silos e armazéns, das ferrovias e da segunda etapa do saneamento urbano. Os novos investimentos federais e privados na indústria de base, com a participação de 0,3%, corresponderam às plantas da Armazéns Gerais (do Ministério da Agricultura), da Companhia Celulose Cambará, do Estaleiro Só S/A e da Companhia Siderúrgica Riograndense.

Resumindo, os fatores responsáveis pela situação de crise e exclusão do Rio Grande do Sul foram: os investimentos federais insuficientes, a sobretaxa cambial sem os investimentos federais compensatórios, os ágios da taxa cambial sobre as importações de bens de capital e de insumos para a agricultura e a indústria de bens de consumo, o processo inflacionário e as perdas nas relações de troca com o Centro-Sul — importações de manufaturas "versus" exportações de bens primários.

Essas considerações repõem no seu lugar por excelência a questão da industrialização do Rio Grande do Sul no tempo, questionando a eficácia do planejamento estadual nessa fase do capitalismo monopolista de Estado. Mais do que isso, o diagnóstico da crise da economia gaúcha apontava para a superação dos pontos de estrangulamento, das distorções da política econômica, dos possíveis pontos de germinação de riqueza, etc., todos centrados na política econômica do Governo Federal, na estratégia dos investimentos da União e no planejamento nacional articulado ao planejamento estadual. Portanto, cabe perguntarmos, quais as características que vai assumir o planejamento do Estado Regional em relação à acumulação de capital, se as soluções não estavam ao seu alcance e sob seu controle?

### **3.3 - A política de apoio ao capital e à reprodução social**

O objetivo genérico do II Plano de Obras, Serviços e Equipamentos — 1959-62 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 de apoio à produção (10,00%). A título ilustrativo, registramos as despesas realizadas entre 1959 e 1961 com o Plano.

Tabela 1

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

INCISOS	AUTORIZAÇÕES Valor (Cr\$ milhões)	%	DESPESAS REALIZADAS (Cr\$ milhões)		
			1959	1960	1961
Educação e cultura .....	10 000,00	28,75	1 250,9	2 420,3	3 802,9
Transportes e armazéns .	8 500,00	24,29	1 606,6	2 478,5	3 305,5
Energia e comunicações ..	8 000,00	22,86	1 205,8	1 944,5	2 991,5
Saúde, assistência social e habitação .....	3 000,00	8,57	346,4	484,2	619,4
Mecanização, assistência e incentivo à produ- ção .....	3 500,00	10,00	309,1	538,4	410,6
Turismo .....	250,00	0,71	6,2	18,6	7,8
Pesquisa e experimentos	500,00	1,43	2,0	0,2	-
Edifícios e organização dos serviços públicos	700,00	2,00	352,7	494,2	385,2
Serviços, atividades e obras complementares .	400,00	1,14	29,0	205,5	110,6
Administração do Plano .	150,00	0,43	45,0	45,0	45,1
<b>TOTAL .....</b>	<b>35 000,00</b>	<b>100,00</b>	<b>5 159,0</b>	<b>8 638,6</b>	<b>11 678,9</b>

FORNTE: RIO GRANDE DO SUL. Lei 3.601, 1.2.58.

RIO GRANDE DO SUL. Governador (Leonel Brizola) (1961/1963). Mensagem à Assembleia Legislativa, 1960/1962. Porto Alegre.

A seguir, investigamos as principais políticas, projetos e programas de apoio ao capital, de infra-estrutura geral e de auxílio à reprodução do operariado contemplados no II Plano de Obras, Serviços e Equipamentos — 1959-62.

### 3.3.1 - A política de apoio ao capital

A implantação da indústria siderúrgica de aços finos tinha por meta promover a instalação de uma usina siderúrgica para a produção de 50.000t/ano de ferro-esponja e 45.000t/ano de aços

especiais (não comuns), aproveitando o carvão e a energia elétrica existentes no Município de Charqueadas. A produção do insumo básico visava atender às necessidades do desenvolvimento da indústria mecânica-metalúrgica do sul do País, em especial a indústria de máquinas e equipamentos agrícolas. O Projeto de Lei nº 4.072, de constituição da Aços Finos Piratini S/A, foi aprovado pela Assemblêia e sancionado pelo Governador em dezembro de 1960.

A participação e o financiamento da União foram assegurados pela aprovação, no Congresso Nacional, da Lei nº 2.341/60, que contemplou o projeto com Cr\$ 1 bilhão do Plano Nacional do Carvão.

A apresentação do projeto e as gestões do Governo do RS na Conferência de Florianópolis com o Presidente da República determinaram a concretização do projeto técnico.

**A política nacional uniforme para o preço do ferro, do aço, da energia elétrica e dos combustíveis** estabelecia a unificação dos preços desses insumos básicos a nível nacional, como ocorria com o preço do trigo. Essa meta objetivava, primeiro, sanear as condições desfavoráveis da indústria no Rio Grande do Sul, como as das demais regiões do País, que pagavam mais caro pelos insumos básicos; segundo, propiciar igual oportunidade de desenvolvimento harmônico a todas as unidades da Federação.

O Governo do RS lutava pela unificação dos preços do ferro, do aço, dos combustíveis e da energia elétrica, alegando já ter cooperado com a equivalente participação de 10% da economia nacional e ainda cooperava com igual percentagem no esforço da industrialização do País, onde se insere a instalação das grandes siderúrgicas. A defesa dessa proposição encontrava respaldo nos próprios interesses da indústria local favoráveis a demover os fretes elevados e a concorrência no grande mercado do Centro-Sul, que demandavam significativa parte da produção. A unificação de preços dos insumos básicos era fundamental para o desenvolvimento do parque industrial e para a localização de novas unidades.

Essa proposta foi aceita pelo Presidente da República na Conferência de Florianópolis, recomendando estudos aos órgãos competentes.

**A implantação da indústria de material elétrico pesado** previa formar uma empresa de capital estrangeiro e com participação associada do Estado Regional, voltada para o mercado nacional. O Governo do RS assinou protocolo com o grupo GIE, italiano, para estabelecimento dessa indústria no Rio Grande do Sul. A concretização das negociações exigiram ativas gestões junto à União e ao grupo para criar a Companhia Eletromecânica S/A (COEMSA), com estrutura de empresa de porte nacional, no ramo de material elétrico. A indústria de material elétrico do Rio Grande do Sul teve grande expansão nos anos 50 e início dos anos 60, puxada pelo Plano de Eletrificação Estadual e pelo planejamento nacional.

A realização do projeto da **Refinaria Alberto Pasqualini** teve decisão favorável do Presidente da República na reunião de Florianópolis, consoante com decisão do Conselho Nacional do Petróleo. Em convênio com a PETROBRÁS, o Governo do RS comprometeu-se a doar a área de terra necessária para a instalação da refinaria. As obras de infra-estrutura da Refinaria Alberto Pasqualini iniciaram no final de 1961; a instalação do projeto técnico da refinaria e do oleoduto Tramandaí—Canoas teve início em 1962. A realização do projeto foi assunto que empolgou a opinião pública e alvo de intensos debates políticos nacionais, considerando a repercussão que teria na economia gaúcha e na Região Sul e, particularmente, na uniformização do preço dos combustíveis.

O projeto de implantação da indústria de tratores agrícolas buscava atrair uma fábrica de tratores para o Rio Grande do Sul, na condição de segundo maior centro consumidor do Brasil, o que exigiu um grande esforço do Governo do RS junto ao Governo Federal, especialmente junto ao grupo executivo GEIA. As dificuldades das empresas detentoras de projetos aprovados pelo GEIA, em 1960, residiam em atender às normas gerais adotadas, no sentido de cumprir as futuras etapas exigidas para a nacionalização das empresas. Esses dispositivos legais tanto atrasavam a implantação dos projetos aprovados associados com capitais nacionais que se dispusessem a se localizar no Rio Grande do Sul, como significavam maiores problemas para um Estado Regional menos desenvolvido do que o Centro-Sul e sem recursos públicos e capital privado para cumprir as etapas de nacionalização.

Na reunião de Florianópolis, o Governo do RS acentuou a necessidade de dar tratamento diferenciado para essa indústria, revisando os dispositivos legais impostos pelo GEIA. Então, o Presidente da República decidiu a revisão do Plano Nacional de Tratores Agrícolas, convocando, inclusive, algumas empresas para auscultar seu interesse em se localizar no Rio Grande do Sul (RS. Gov. Leonel Brizola, 1961, p.203).

Internamente, o Governo do RS oferecia todas as vantagens, quais sejam: doação de área construída, participação acionária, isenção de impostos, garantia de aquisição de uma cota da produção, financiamento e tarifa especial de energia. Em 1962, constituiu-se uma sociedade piloto de fabricação de tratores.

O projeto de implantação de indústrias de máquinas agrícolas tinha por base a importância do setor agrícola na geração da renda da economia gaúcha (em torno de 41%) e as possibilidades de exportação para outros estados. A assistência prestada pelo Governo do RS foi no sentido de incentivar a formação de uma associação dos produtores de equipamentos agrícolas, somando esforços para atrair novas indústrias, bem como para criar áreas industriais para a instalação dos projetos. A associação teve decisiva participação junto ao Grupo Executivo de Modernização Agrícola (GEMAC), criado em 1960, a nível nacional, incumbido de sugerir estímulos cambiais, fiscais, creditícios, de assistência técnica e outras, atraindo novas empresas. Em 1961, existiam três fábricas no Rio Grande do Sul: Mecânica Ritter Ltda., produtora de arados e semeadeiras-adubadeiras; Indústria de Máquinas Brasília Ltda., produtora de trilhadeiras, arados, grades, veículos, trituradores de erva-mate e acessórios; e Indústria de Máquinas Agrícolas Fuchs S/A, pioneira na fabricação de discos para arado na América do Sul.

O projeto de implantação das indústrias de fertilizantes representava um fator da maior importância para elevar a produtividade e a produção agrícola do Rio Grande do Sul, repondo ao solo os elementos nobres retirados por colheitas sucessivas. O projeto substituiu importações de insumos e encontrava ampla aceitação nas classes industriais e agrícolas.

O Governo do RS apresentou, na reunião de Florianópolis, a proposta de criação de uma sociedade de economia mista (pela transformação da Indústria Química Básica S/A, entidade privada, com projeto já aprovado no BNDE), com participação igual e majoritária da União e dos Estados de Santa Catarina e Rio Grande do Sul.

Na ocasião, o Presidente aprovou a idéia e determinou a constituição do grupo de trabalho para atualizar o projeto e constituir a nova empresa. Teria capacidade de produzir 36.500t/ano de ácido sulfúrico para obter 32.000t/ano de ácido fosfórico e, com ele, produzir 55.000t/ano de superfosfato triplo granulado (RS. Gov. Leonel

Brizola, 1961, p.204). O projeto seria financiado pelo BNDE e com recursos do Plano Nacional do Carvão.

A planta industrial instalar-se-ia na zona carvoeira de Santa Catarina. A fábrica de misturas e granulação dos fertilizantes ficaria no Rio Grande do Sul, constituída pela Companhia Riograndense de Adubos S/A (CRA).

O apoio à indústria da construção naval, embora houvesse outros estaleiros operando no Rio Grande do Sul, inclusive o Estaleiro Mabilde, de propriedade do Governo Federal e administrado provisoriamente pelo Estado Regional, foi dado ao grupo privado Estaleiro S6 S/A. O Governo do RS pressionou o Grupo de Trabalho para o Estabelecimento da Indústria de Construção Naval no Brasil (GEICON) e as autoridades federais para a aprovação do projeto com os incentivos previstos. Resultou aprovado o projeto industrial e recebeu a encomenda estímulo que consistia na ordem de execução de um banco cargueiro com capacidade de 2.000t.

Internamente, o Governo do RS incentivou a empresa para estabelecer convênio de assistência técnica com estaleiros holandeses.

A indústria de laticínios recebeu um crédito especial através do BANRISUL para ser aplicado em um programa de financiamento da indústria de laticínios. Os recursos foram destinados, de acordo com o plano elaborado pela Associação Sulina de Crédito e Assistência Rural e pelo Gabinete de Administração e Planejamento, conforme orientação do primeiro Fórum Agrícola, promovido pela Secretaria da Agricultura. A aprovação dos financiamentos estava a cargo de uma comissão formada por representantes do BANRISUL, da ASCAR, da Secretaria da Agricultura, da Secretaria de Economia e do CDE.

O programa beneficiou as seguintes empresas até 1962: Cooperativa Agrícola Mista Aceguá, Usina de Laticínios Alegretense Ltda., Fábrica de Laticínios Irmãos Mayer, Vva. Carlos Franke S/A, Cooperativa de Laticínios Estrela Ltda., Hélio Paganin, Laticínios e Cereais S/A (LACESA) e outras.

A política de incentivos industriais, que objetivava atrair novos investimentos ao Estado Regional, planejava a realização de uma "cidade industrial", oferecendo todas as condições necessárias de infra-estrutura, inclusive próxima aos bairros operários. A "cidade industrial" projetada em 1961 localizou-se entre o Aeroporto Salgado Filho e o dique do Rio Gravataí, em seu prolongamento para o sul, com capacidade para 200 indústrias médias e pequenas, numa área de 420ha.

Nesse mesmo ano, o grande número de pedidos de indústrias interessadas compeliu o Governo do RS a criar a segunda área industrial, chamada "Cidade Industrial de Canoas", de um e de outro lado da rodovia BR-2, com 2.540ha.

Como incentivo, o Governo do RS também regulamentou a redução e as isenções de impostos para a indústria, em especial sobre produtos industriais exportados, bem como subvencionou a participação nas feiras, certames e exposições industriais.

A política de energia elétrica, definida no plano do setor, estabeleceu uma meta de 500.000kw até dezembro de 1962 e a previsão de um "plano de um milhão de kw" para execução, por etapas, até 1970. A meta projetava uma capacidade de geração do insumo básico adiante da demanda interna. Para a execução do plano, previa recursos originados da Taxa de Eletrificação, do Fundo de Ampliação, do Plano Nacional do Carvão e do Fundo Federal de Eletrificação, os dois últimos geridos pelo BNDE.

Cabe ponderarmos que as atividades de geração e distribuição de energia pela Companhia Estadual de Energia Elétrica (CEEE) se caracterizavam por serem atividades produtivas estatais, com certo grau de autonomia financeira e administrativa,

mas subordinadas ao aval político do Estado Regional e essencialmente dependentes da União para prover os recursos necessários à execução do Plano. A própria transformação da CEEE em empresa de capital misto visava agilizar o acesso aos recursos disponíveis do Fundo Federal de Eletrificação. Com a criação da empresa estatal ELETROBRÁS, a aplicação dos recursos do Fundo Federal de Eletrificação passou a ser feita sob a forma de participação de capital.

O que importa investigarmos, ainda, é a forma como se amarram as articulações entre Estado Regional, CEEE e Estado, para resolver a questão principal posta no financiamento do Plano de Eletrificação. Registramos as evidências a seguir.

**Projeto Jacuí (primeira etapa - 70.000kw):** as construções de barragem, túnel de adução, chaminé de equilíbrio e abertura do conduto forçado estavam a cargo do DNOS. As demais obras civis, bem como o alargamento do túnel forçado, a montagem do equipamento e as linhas de transmissão estavam a cargo da CEEE. O projeto foi financiado com recursos da Taxa de Eletrificação e empréstimo do BNDE (RS. Gov. Leonel Brizola, 1961, p.214; RS. Gov. Leonel Brizola, 1962, item 7.A.8).

**Projeto Jacuí (segunda etapa - 70.000kw):** o contrato de importação do material necessário à implantação do projeto teve aval do BNDE em 1961.

**Projeto Candiota (primeira etapa - 20.000kw):** foi iniciado pelo Departamento Nacional de Estradas de Ferro e, posteriormente, transferido para a CEEE, com a intervenção da Comissão Executiva do Plano Nacional do Carvão em junho de 1960. A CEEE concluiu a termoeleétrica com recursos federais. As linhas e subestações relacionadas com a usina foram financiadas pelo BNDE (RS, 1960, 216 e 196). As obras de instalação da mina de carvão para a usina teve verba do Fundo Nacional do Carvão.

**Projeto Charqueadas I e II (72.000kw):** a construção da usina estava a cargo da empresa Charqueadas S/A, na qual o Governo Federal tinha participação majoritária, sendo financiado pelo Fundo Federal de Eletrificação. As obras de transmissão da energia ficaram a cargo da CEEE, que compraria energia "em grosso" dessa usina.

**Projeto da Usina de Passo Fundo (220.000kw):** cabe evidenciarmos apenas que os recursos necessários à sua execução dependiam de recursos do orçamento da União, que consignou Cr\$ 800 milhões anuais como auxílio federal para a sua realização.

**Projeto Fronteira Oeste (66.000kw):** este projeto, em Alegrete, e o Projeto Usina Techa (24.000kw), à margem do rio Gravataí, eram de grande interesse para as respectivas regiões, sendo ambos financiados com recursos do Estado Regional e da CEEE entre 1960 e 1962.

Por último, a CEEE executou vários projetos de pequenas unidades Diesel e turbo, geradoras de energia de grande interesse local, bem como instalou as linhas e redes municipais e promoveu a progressiva encampação e nacionalização dos serviços de eletricidade em Porto Alegre e Canoas.

O plano de expansão dos serviços de comunicações estabeleceu a meta de satisfazer as demandas atuais e de permitir a modernização e a expansão futura dos serviços de telecomunicações. Os recursos procederiam do orçamento, da Taxa de Comunicação (instituída em 1959, de 1,5% sobre o Imposto sobre Vendas e Consignações), mais os créditos adicionais do Governo Federal.

A precariedade dos serviços de telecomunicações induziram à intervenção do Estado Regional desde 1953, com a criação da Comissão Estadual de Comunicações, avocando para si o poder concedente dos serviços telefônicos básicos e de longa distância. Com esse argumento, ponderado pelos serviços deficientes de tipo manual,

com elevado custo de operação, e com o desinteresse do capital privado em ampliar os serviços, o Estado Regional avançou para a estatização total desse setor produtivo, com a criação da CRT, em dezembro de 1960.

O processo de negociações em torno do valor de tombamento dos bens da Companhia Telefônica Nacional (CTN), subsidiária da ITTC, para fazerem parte do capital da CRT, resultou na encampação de seus bens nas 89 sedes municipais onde operava no ano de 1962. Extensivamente, procedeu-se à encampação de 35 empresas telefônicas municipais que operavam com déficit, sendo coberto por dotações orçamentárias do Estado Regional.

A estatização das comunicações possibilitou avaliar a situação e planejar a recuperação e a ampliação dos serviços em todas as sedes municipais. A execução do plano iniciou-se nas principais cidades, através da implantação de centros de operação automáticos, serviços interurbanos e à longa distância.

As ligações com os demais estados da Federação, de competência do Governo Federal, dependeriam muito mais das negociações políticas do Estado Regional, que pleiteava novos canais radiotelefônicos e serviços de telex com São Paulo, Rio de Janeiro e com a nova capital federal, Brasília.

Em suma, a política de estatização e planejamento dessa atividade produtiva, desinteressante para o capital privado, significou o início da superação dos serviços deficientes e a modernização das telecomunicações. Especialmente a extensão desses serviços para São Paulo, Rio de Janeiro e Brasília constava da pauta dos interesses do empresariado e da sociedade sul-rio-grandense.

O programa de silos e armazéns procurava atingir uma capacidade dinâmica de estocagem e conservação de produtos agrícolas de 700.000t, sob controle da Comissão Estadual de Silos e Armazéns — autarquia estadual. A previsão era a de que todas as unidades da CESA permitiriam cinco rotações anuais de estocagem. Ainda assim, resultava um grande déficit de estocagem, mesmo incluindo os silos e armazéns de particulares e da União. A capacidade total chegaria a 1,35 milhão de toneladas, insuficiente para estocar o volume médio das safras dos 10 principais produtos agrícolas, que já alcançava 3,5 milhões de toneladas anuais.

O programa definiu três etapas. Na primeira, realizou a exploração adequada dos 14 armazéns existentes, a conclusão das obras de 11 silos e elevadores que constavam do I Plano de Obras, Serviços e Equipamentos — 1953 e a construção de um laboratório de pesquisas e análises. Isso elevaria a capacidade estática para 137,1 mil toneladas. Na segunda etapa, a meta definida para construção de mais dois armazéns-celeiros e 17 silos e elevadores com estrutura metálica foi revista pelo não-financiamento do BNDE. A última etapa, que estabelecia a construção de cinco armazéns-frigoríficos de produção, conservação e de distribuição, teve sua execução financiada pelo BNDE e com recursos da CESA.

Em suma, a intervenção do Estado Regional nas atividades produtivas de ensilagem e armazenagem da produção era de grande interesse para a acumulação nacional e para o Estado, que financiou o grosso dos recursos através do BNDE, numa área de valorização incerta e duvidosa. Internamente, o projeto financiava-se com a Taxa de Cooperação e a de Transportes, receitas operacionais e empréstimos.

A criação do Conselho de Desenvolvimento do Extremo Sul (CODESUL) e do BRDE visava à união de forças para influenciar o projeto de industrialização nacional, em especial, a política de crédito e investimento a favor do desenvolvimento regional do Rio Grande do Sul, do Paraná e de Santa Catarina.

As diretrizes formuladas pelo CODESUL seriam operacionalizadas através do BRDE, no sentido de praticar uma política seletiva de crédito de investimento, de captar recursos do BNDE e de outras fontes para financiar projetos de industrialização essenciais à economia da região. Em suma, a realização dessa idéia não só foi ao encontro dos interesses empresariais, como teve pleno apoio do Governo Federal na reunião de Florianópolis, em 1961.

A criação da Caixa Econômica Estadual do Rio Grande do Sul, como um órgão captador de poupanças, inseria-se no contexto da estratégia de industrialização da economia gaúcha. Ou seja, a CEE objetivava a retenção de recursos que estavam sendo sugados para aplicação em outras regiões, face à orientação financeira da União. Cumpria também a função de instrumento de apoio financeiro ao Estado Regional como previa o II Plano de Obras, Serviços e Equipamentos — 1959-62.

Os programas de apoio à produção agropecuária estabeleciam a continuação de certos programas e a implementação de novos para atender a amplos e específicos interesses do setor. Os principais projetos geridos com recursos orçamentários e com a Taxa de Desenvolvimento Agropecuário foram: censo agropecuário, fomento e assistência técnica por agrônomo e veterinário em cada município, produção de sementes e mudas selecionadas, importação de matrizes e de reprodutores puros, criação de 60 postos de inseminação artificial, combate às endemias animais, reaparelhamento do Instituto de Pesquisas Veterinárias Desidério Finamor, programa especial e permanente de difusão e democratização da propriedade (que visava organizar cooperativas e núcleos de reforma agrária), etc.

Outros programas de apoio foram financiados por convênio entre o Estado Regional e o Ministério da Agricultura: Plano de Experimentação e Fomento da Cultura do Trigo; Estudo Genético do Trigo (programa ítalo-brasileiro); Assistência Sulina de Crédito Agrícola e Rural (ASCAR-RS); e financiamento ao pequeno agricultor através do BANRISUL, que repassava parte dos recursos do Banco do Brasil S/A.

Para concluirmos, a intervenção estatal ocorreu na prestação de serviços essenciais e extremamente onerosos e não lucrativos, mas fundamentais à reprodução do setor agropecuário, embora, em certos segmentos, esses serviços tenham sido prestados, em parte, pelo capital monopolista, nas áreas do fumo, da uva, da pecuária, etc.

### 3.3.2 - A política de auxílio à reprodução do operariado

A política de saúde estabeleceu uma série de serviços de assistência médica e sanitária às populações carentes, como assistência ao adulto, materno-infantil e outras de controle da higiene da alimentação, fiscalização e apoio aos serviços de saúde, etc., que, em geral, foram cobertos por créditos orçamentários.

A participação financeira do Ministério da Saúde e da Legião Brasileira de Assistência (LBA) realizava-se nas campanhas de combate à desidratação, na campanha contra a poliomielite, em convênios entre o Instituto de Pesquisas Biológicas (órgão estadual) e o Ministério da Saúde para aparelhagem e produção industrial de vacinas (inclusive para distribuição em outras unidades da Federação) — vacinas antivaríola, antitífica, BCG, preparo da vacina contra a poliomielite e outros. Todavia o Estado Regional manteve a maior parte dos serviços de saúde e assistência social, contando com recursos da União nas grandes campanhas de saúde pública.

### 3.3.3 - A política de infra-estrutura geral

Neste item, destacamos a política de transporte e educacional nas atividades do Estado Regional.

O plano de transporte rodoviário incorporou a experiência pioneira de planejamento do DAER, que já tinha definido um plano para o futuro. Destacamos apenas o maior empreendimento rodoviário que sintetiza a natureza do planejamento estadual eficiente e articulado com interesses nacionais, representado nos projetos das denominadas Estradas da Produção, constituídas por um conjunto de trechos de estradas estaduais e inseridas no Plano Rodoviário Nacional. O projeto era formado pelas Estradas da Produção Norte, ligando as regiões Norte e Nordeste do Rio Grande do Sul com o porto de Porto Alegre, e pelas Estradas da Produção Sul, que estabeleciam ligação entre a Região Sul e o porto marítimo de Rio Grande.

A concepção do sistema de rodovias das Estradas da Produção servia a 89 municípios direta e indiretamente, facilitando o escoamento das safras e a redução dos fretes e dos custos dos produtos para consumo e exportação; enfim, o GAP estimava que esse sistema atenderia a 55% da população, 62% da produção agrícola, 62% da produção industrial, 67% da população pecuária e 66% dos veículos motorizados (RS. GAP, 1962, p.170).

O financiamento da obra teve recursos do Fundo Rodoviário Nacional e do Fundo Nacional de Pavimentação, a cargo da União.

Junto a esse sistema viário compacto, o II Plano de Obras, Serviços e Equipamentos — 1959-62 projetou as obras de transporte hidroviário nos pontos de concentração de mercadorias nos portos de Rio Grande, Porto Alegre e Pelotas, drenando recursos do Plano Nacional de Portos.

Portanto, a importância estrutural dessas obras para a economia brasileira e para a economia gaúcha fundamentou os investimentos do Estado Regional, com profundos reflexos na modernização dos serviços de infra-estrutura exigida pelo capital privado.

A política educacional constituía a prioridade do Estado Regional, à qual foi destinado 28,75% do programa de investimento do II Plano de Obras, Serviços e Equipamentos — 1959-62. Em relação ao ensino primário, a política estava orientada no sentido de superar o déficit escolar de aproximadamente 300.000 crianças sem escola e de eliminar o analfabetismo. Essa meta foi equacionada pelo grupo de trabalho GT-1 do GAP, através de dois planos: Plano de Emergência de Expansão do Ensino Primário e Plano de Expansão Descentralizada do Ensino Primário (RS. GAP, 1959).

A execução dos Planos propiciou atingir as 300.000 novas matrículas em 1961, através da construção de 300 novas escolas, contratação de professores, etc. A realização dessa obra, junto com a expansão do ensino primário descentralizado, contou com a efetiva cooperação administrativa dos municípios e das comunidades locais. Os meios técnicos e financeiros foram financiados pelo Estado Regional.

Em relação ao ensino técnico, a meta definida no Plano de Emergência de Expansão do Ensino Técnico assegurava matrícula para todos os candidatos aprovados nos exames seletivos, nos respectivos ramos de ensino técnico-industrial, agrícola e comercial. Para tal, o Estado Regional realizou convênio com o Ministério da Agricultura para instalação de escolas técnicas rurais nos postos agropecuários existentes; acertou acordos com a Campanha Nacional de Educação Rural para instalação de centros de treinamento agrícola; e fez acordo de cooperação com a ASCAR, para a difusão de atividades de educação da juventude rural (organizar e manter Clubes 4-S), com o SENAI e o SENAC e com entidades particulares, para a instalação de escolas técnicas e outras.

Em suma, a política educacional teve o amplo apoio financeiro do Governo Federal para a expansão do ensino técnico, de grande interesse da economia e da sociedade sul-rio-grandenses. Entretanto o Estado Regional bancou financeiramente a expansão do ensino primário, em colaboração com municípios e comunidades locais.

### 3.4 - Observações finais

A experiência de planejamento do II Plano de Obras, Serviços e Equipamentos — 1959-62 deixou marcas de uma gestão política deliberada e de orientação corajosa para dinamizar a industrialização num contexto de perda de autonomia política.

A consciência crítica adquirida da experiência passada conduziu a profundas mudanças na forma de considerar o planejamento estadual. A falta de autonomia política e financeira 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 Estado Regional, no papel de lutar pela obtenção de recursos de fundos e programas, por recursos orçamentários e outros controlados pelo Governo Federal.

Internamente, essa estratégia se vinculou à organização das contas internas, principalmente prevendo e controlando os gastos orçamentários com capital. Dessa forma, gerou recursos necessários para atender às prioridades e à realização de objetivos e metas, tanto para cumprir os programas de interesse social em educação, saneamento, saúde, etc., como para criar incentivos que atraíssem novos investimentos, como a "cidade industrial", os subsídios fiscais, a infra-estrutura básica, etc.

Como consequência, a forma de planejamento estadual configurou-se cheia de limitações e permeada de imprecisões e incertezas, pondo à prova a gestão política nessa esfera de poder superpolitizado pelas manifestações conjunturais e específicas dos interesses do capital e da sociedade sul-rio-grandenses.

A pauta das reivindicações das entidades empresariais voltava-se basicamente para o Governo Federal, no sentido de fazer frente aos efeitos perversos das políticas econômica, cambial, creditícia, monetária, salarial, etc., bem como para reivindicar as condições necessárias de infra-estrutura moderna que assegurassem a reprodução do capital. O Estado Regional não só buscou se articular ao Estado para responder ao pleito empresarial, com base nas diretrizes do CDE e nos diversos conselhos setoriais, como revelou ser uma gestão eloqüente junto à União na busca por financiamentos de projetos e programas de industrialização.

A intervenção do Estado Regional, que definiu a implantação de uma indústria siderúrgica, de uma refinaria, a estatização da produção de energia elétrica, de telecomunicações, de serviços de transportes, de serviços de armazenamento, etc., a transformação destes em questão nacional, a unificação nacional dos preços dos insumos básicos (ferro, aço, combustíveis, energia, etc.), visava sanear as condições desfavoráveis dos capitais industrial, comercial e agrícola na economia gaúcha. O Estado Regional absorveu as funções de criar as condições favoráveis para a expansão industrial e de atrair a implantação de projetos de ponta.

Em suma, o financiamento de unidades industriais de insumos básicos e de bens de capital, a criação de infra-estrutura moderna e a prestação de serviços essenciais em

áreas problemáticas de valorização do capital foram políticas favoráveis à acumulação de capital e, principalmente, à do capital monopolista. São exemplos a implantação da indústria de material elétrico pesado, siderúrgica, de refinaria, de tratores, de máquinas e equipamentos agrícolas, de insumos agrícolas e das Estradas de Produção.

Efetivamente, a política do Estado Regional serviu de argumento para uma estratégia que beneficiava amplamente a acumulação capitalista. Todavia interessa destacarmos que os financiamentos desses projetos se originavam do Governo Federal, do BNDE e do Banco do Brasil S/A, basicamente, e se inseriam nas diretrizes definidas pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento, pelo Conselho de Desenvolvimento Industrial, etc. As diretrizes desses órgãos 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 de forma centralizada e seletiva.

Por um lado, a estatização e a monopolização da produção de insumos e serviços básicos de energia, de telecomunicações, de serviços portuários, de serviços de armazenagem, de assistência técnica ao setor agrícola, etc. pelo Estado Regional garantiram a produção destes e absorveram os capitais desvalorizados nesses segmentos de atividade produtiva; por outro, a modernização e a socialização dos custos dos investimentos nesses segmentos exerceram o papel de financiador público do investimento privado e principalmente para a formação do lucro monopolista.

Em contraste, a materialização de idéias sobre grandes projetos de ponta que não priorizavam a utilização de matérias-primas locais contrapunha-se a certos interesses articulados, então, pelo Partido Social Democrático. Apesar do conteúdo autárquico da proposta do PSD, esses grupos de interesses foram favoráveis a grandes projetos agroindustriais de capital estrangeiro estatal, semelhantes aos existentes: SAMRIG, Souza Cruz S/A, SWFIT, etc.

Num contraponto às manifestações favoráveis da classe empresarial e da sociedade sul-rio-grandense ao II Plano de Obras, Serviços e Equipamentos — 1959-62, a proposta implícita de gerar recursos internos através da majoração quantitativa do Imposto sobre Vendas e Consignações, por conta da Taxa de Educação (20%), da Taxa de Transporte (20%) e da Taxa de Eletrificação (10%), provocou reação contrária das classes empresariais principalmente. Essa proposta resultou derrotada na Assembléia Legislativa, mais tarde. Em relação ao Imposto Territorial, o mesmo teve protelada sua decisão para um futuro entendimento entre o Governo do RS e a FARSUL.

Com igual desfecho, a política agrária (Reforma Agrária) do II Plano de Obras, Serviços e Equipamentos — 1959-62 para assentamento de colonos sem terra esbarrou na resistência dos pecuaristas, muito bem articulada no Rio Grande do Sul e a nível nacional pela FARSUL. A pressão aguerrida da entidade resultou na sustação das desapropriações de terras, na não-aprovação do projeto de reforma agrária que tramitava no Congresso Nacional, de autoria do Executivo Federal, e daquele que tramitava na Assembléia Legislativa.

Essas constatações apontam os impactos e limites da política de planejamento estadual, as mudanças na forma de planejar, as articulações com a União para financiamento de grandes projetos de interesse da acumulação nacional. São evidências da negação do propalado planejamento do desenvolvimento autônomo do Rio Grande do Sul.

## **4 - PLANO DE INVESTIMENTOS E SERVIÇOS PÚBLICOS — 1964-66**

### **4.1 - Uma proposta arrojada de planejamento**

O Plano de Investimentos e Serviços Públicos — 1964-66 representou o primeiro teste concreto de uma proposição mais ousada e complexa de planejamento global da economia gaúcha. Nada mais vantajoso do que partir da experiência passada para expandir essa técnica social e torná-la mais eficiente, tendo a pretensão de repetir e espelhar o sucesso já alcançado, a nível federal, com o Plano de Metas e, na experiência estadual, com os I e II Planos de Obras, Serviços e Equipamentos e com o bem-sucedido Plano de Ação de São Paulo — 1959-62.

A proposta mais ampla e ousada visava à efetiva implantação do planejamento econômico no Rio Grande do Sul, com a função precípua de aumentar a eficiência do setor público, o qual culminou com o Plano de Investimentos e Serviços Públicos — 1964-66, elaborado em 1963, como síntese dos objetivos de um esforço de coordenação sobre as decisões internas e externas emanadas das demais esferas de poder. Sobretudo, em relação ao Governo Federal, a proposta criou as condições e os reclamos para a articulação com o sistema de planejamento nacional, no sentido de que na distribuição dos recursos não prevalecesse a forma de "pressão circunstancial e influência pessoal na definição das prioridades", mas que fosse feita "dentro de uma visão global em termos de uma perspectiva de longo prazo". Para poder integrar-se ao sistema de planejamento nacional, o plano estadual "(...) põe 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, 1963, p.18-19).

O sistema estadual adotado, com vistas a consolidar o planejamento global do Rio Grande do Sul, era formado por um órgão central — Gabinete de Administração e Planejamento — e por diversos órgãos setoriais — Grupos de Planejamento ou "Gapi-nhos" —, 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 vaivém de informações, para a compatibilização de todas as metas e para a elaboração do plano global síntese.

Além do plano trienal, o sistema completava-se com a implantação do orçamento-programa. Na opinião dos técnicos, a dicotomia até então usada para gasto de custeio e gasto de capital não havia conduzido a nada e servia mais para dar uma falsa impressão sobre os investimentos do setor público. O orçamento-programa foi integrado ao sistema através da alocação dos recursos a cada ano, de modo a contemplar as principais prioridades definidas no plano trienal. "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, 1963, p.30).

Enfim, buscamos apresentar aqui uma idéia geral sobre as características arrojadas do sistema de planejamento global, que articulava o orçamento estadual e as atividades dos órgãos dos Governos Federal e Estadual no Rio Grande do Sul ao planejamento. Essa experiência embrionária ousava influenciar as decisões sobre os gastos do Governo Federal no espaço estadual e dar plena racionalidade à alocação dos recursos internos.

O roteiro da análise segue através de uma síntese do diagnóstico do Plano, este em relação às proposições pesquisadas sobre a articulação com a acumulação de capital, bem como à autonomia do Estado Regional. Por último, citamos simplesmente algumas das razões do malogro do plano trienal, embora se mantivesse como principal roteiro do Governo Meneghetti (1963-66).

## 4.2 - O diagnóstico do insuficiente desenvolvimento

Os estudos promovidos pelo CDE e pelo GAP sobre o insuficiente desenvolvimento econômico do Rio Grande do Sul, assim conhecido, apontavam como traço marcante uma drástica redução do crescimento da renda no quinquênio 1955-59. Para o período posterior imediato, de 1960 a 1963, estimavam a manutenção da tendência de crise.

Tinham em boa conta que a crise fora um fato puramente circunstancial, contrastando com as altas taxas de crescimento da economia brasileira no mesmo período. Apesar de a economia gaúcha pouco ter recebido os incentivos dados pelo Governo Federal, sustentavam que não se esgotara a sua capacidade de expansão e sugeriam, como forma de superar a crise, a busca dos incentivos e recursos da União, a indução ao aumento da produtividade na agricultura e na indústria e o ajustamento do setor público ao desenvolvimento.

O ritmo de insuficiente desenvolvimento econômico em relação à economia brasileira e ao incremento populacional de 2,6% ao ano envolvia questões de mais alta importância: uma taxa de desemprego em torno de 10% da força de trabalho, agravada com o incremento anual aproximado de 50.000 novos trabalhadores que chegavam ao mercado; e a tendência imposta pela crise de encolher a base tributária. Ficava claro o esgotamento da capacidade de investimento do Estado Regional tanto para apoiar a acumulação e criar a infra-estrutura moderna exigida pelo capital, quanto para responder aos reclamos por assistência social, saúde, educação, etc. e expandir a produção de bens e serviços essenciais, atividades desinteressantes ao capital.

Setorialmente, o diagnóstico registrava que a agropecuária, empregando 50% da população ocupada, gerava em torno de 40% da renda estadual. A expansão do setor teve uma taxa negativa média de 1,5% entre 1955 e 1959. O baixo desempenho indicava as razões de estagnação da produção pecuária e o decréscimo de 8% na produção agrícola, tendo como causas principais a drástica redução na lavoura de trigo e o estancamento da lavoura de arroz.

A importância da agropecuária condicionou o ritmo fraco de desenvolvimento da economia gaúcha, especialmente pela crise circunstancial das lavouras de trigo e arroz. Para superar a crise do setor, os estudos do CDE e do GAP indicavam a necessidade de mudar a função de produção,

induzindo ao uso de tecnologia superior, de pesquisa genética e de assistência técnica, interferindo no monopólio da terra, nos atravessadores da comercialização dos produtos, etc. Em suma, induzir melhoramentos na produção sem esperar por mecanismos automáticos.

O setor industrial contribuía com 17% na formação da renda e absorvia 13% da força de trabalho ocupada. A retração do crescimento no último quinquênio tinha como causa a grande dependência na transformação de matérias-primas do Setor Primário. As principais características ficam resumidas nos seguintes itens: baixa densidade industrial; grande dependência do Setor Primário; preponderância de indústrias produtoras de bens de consumo (em torno de 85% delas); predomínio de empresas de médio e pequeno portes; predominância de empresas de capital fechado sob controle de grupos familiares; surgimento de poucas indústrias modernas e dinâmicas localizadas nos ramos da mecânica, metalúrgica e de material elétrico.

Apesar desse perfil industrial, as oportunidades de expansão industrial eram limitadas. As condições mais decisivas de expansão possível localizavam-se nas economias externas de energia, transportes e educação profissional, todas a cargo do Estado Regional e profundamente dependentes do Governo Federal.

Concluindo, essas observações sumárias sobre o diagnóstico evidenciam a incapacidade do Estado Regional para superar a crise da economia gaúcha e a falta dos instrumentos de política econômica para contingenciar, de maneira completa, o desenvolvimento da agropecuária e da indústria. Mas o Governo do RS propunha-se a usar sua esfera de influência política e econômica para criar as condições básicas, fazer valer a autonomia no uso da faculdade tributária, criar as economias externas, enfim, induzir à adoção de uma agricultura intensiva, à expansão industrial e à geração de emprego.

### 4.3 - A política de apoio ao capital e à reprodução social

As dificuldades de caixa, sentidas desde os primeiros meses do Governo Meneghetti (1963-66), exigiram um levantamento total dos gastos e dos recursos, revelando de sobejo a incapacidade do setor público para realizar um mínimo de inversões necessárias. Para fazer frente a essa questão reclamada, os objetivos gerais do plano trienal foram declarados como sendo: o ordenamento do setor público, visando aumentar a eficiência tanto em termos de custo como em termos de permanência de propósitos; a sincronização do setor público com as exigências do desenvolvimento estadual; e o estabelecimento das linhas de mobilização de esforços de outras esferas de poder e da comunidade na solução dos problemas regionais (RS. Gov. Ildo Meneghetti, 1963, p.13).

A função precípua do plano trienal era implantar um sistema racional de administração para aumentar a eficiência do setor público e dotá-lo de capacidade para assegurar a acumulação de capital. Como exercer tais funções? O Governo do RS imporia um vigoroso controle sobre seus gastos e buscava captar novos recursos externos.

A implantação do orçamento-programa, por um lado, viria aliviar as dificuldades de caixa do Estado Regional e, por outro, instituir o orçamento como principal veículo de realização do plano trienal.

A função de apoio à acumulação outorgava um papel estratégico ao setor público na tarefa alternativa de dinamizar a industrialização, sob o argumento de mostrar-se

mais autônomo e de decidir, em grande medida, por razões de ordem política. Esse empuxo ficava atenuado no condicionamento do Estado Regional para imprimir uma ação mais profunda na economia gaúcha. A política de empuxo da acumulação lançava mão de vários mecanismos ao seu alcance: identificar os recursos dentro e fora do setor público e canalizá-los para a atividade privada em forma de investimentos; recrutar e mobilizar as transferências da União coordenadas com a política de industrialização da área; fazer uso da faculdade tributária; criar infra-estrutura econômica adequada; preparar um grande contingente de força de trabalho especializada de nível médio.

Como se vê, o Plano atribuía um papel decisivo ao Estado Regional no provimento de recursos e condições favoráveis à acumulação de capital. Os gastos de capital absorviam 42,1% do total dos recursos, destinados em sua maior parte à educação, à energia, a transportes, a comunicações, à indústria e ao comércio. Uma rápida leitura da Tabela 1 deixa ver a ênfase das prioridades citadas acima.

Tabela 1

Gastos correntes e de capital, por funções, do Plano de Investimentos e Serviços Públicos no Rio Grande do Sul — 1964-66

(%)			
FUNÇÕES	GASTOS CORRENTES	GASTOS DE CAPITAL	TOTAL
Infra-estrutura social ....	29,4	17,2	23,6
Educação .....	23,4	7,0	15,6
Saúde .....	3,9	1,0	2,6
Trabalho, previdência e assistência social ....	2,0	4,6	3,2
Habitação .....	0,1	4,6	2,2
Setores produtivos .....	14,8	17,5	16,1
Recursos naturais e agro- pecuários .....	5,4	3,7	4,5
Indústria e comércio ....	9,4	13,8	11,6
Infra-estrutura econômica..	25,6	52,0	38,2
Energia .....	13,4	26,7	19,7
Transporte e comunicações	10,4	21,4	15,6
Indústria e comércio ....	0,6	2,3	1,4
Habitação e serviços ur- banos .....	1,2	1,6	1,5
Serviços gerais .....	30,2	13,3	22,7
Legislativo .....	0,6	0,4	0,5
Justiça .....	1,6	0,1	0,9
Governo e administração geral .....	28,0	12,8	20,7
TOTAL.....	100,0	100,0	100,0

FONTE: RIO GRANDE DO SUL. Governador (Ildo Meneghetti) (1963). **Plano de investimentos e serviços públicos 1964-1966**. São Leopoldo: Roter-mund. Quadro 3.

O financiamento do Plano estabelecia duas alternativas. Uma de âmbito interno, que englobava o controle dos gastos orçamentários, e uma reforma tributária não integral, a fim de criar estímulos e castigos a certos setores produtivos. O projeto de reforma tributária foi rejeitado na Assembleia Legislativa, aumentando a faixa a descoberto de 25% para 33% dos recursos necessários. A outra alternativa buscava financiamento de fora junto ao Governo Federal, a bancos oficiais e privados e a agências internacionais. Esses fatores cercaram de incertezas e imprecisões as aspirações do Governo do RS. A realização dos objetivos do plano trienal dependia de lograr êxito na mobilização de recursos de fora de sua esfera de atuação, já que fixava metas superiores aos recursos disponíveis, além de grande parte das receitas estarem vinculadas a gastos correntes. A Tabela 2 dá uma idéia sobre a vinculação das receitas às despesas correntes.

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. São Leopoldo: Rotermond. Quadro 20-22.

Feitas as observações acima acerca do financiamento do plano trienal para acelerar o ritmo da acumulação de capital e para superar a "crise circunstancial", a seguir, investigamos as evidências em torno das hipóteses analíticas da pesquisa, com vistas ao teste da articulação do planejamento estadual com a acumulação de capital, principalmente o monopolista, e do grau da própria faculdade do Estado Regional de governar.

Antes, é preciso lembrarmos que o Plano sofreu várias reformulações no primeiro ano de execução, em 1964, por razões de mudanças de ordem política e, principalmente,

pela rejeição do projeto de reforma tributária na Assembléia Legislativa, bem como pela impossibilidade de formar um fundo destinado ao financiamento de projetos industriais de interesse da economia gaúcha. Isso acarretou a desfiguração do Plano e acentuou as dificuldades de financiamento. Esses malogros foram os 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 de 1964 e 1965.

Feitas as ressalvas, destacamos as principais políticas de apoio à acumulação de capital, de auxílio à reprodução da força de trabalho e de infra-estrutura geral.

### 4.3.1 - A política de apoio ao capital

Os investimentos do Estado Regional no setor produtivo da economia gaúcha foram destinados à execução dos projetos em curso da siderúrgica Aços Finos Piratini S/A, Produtos Gaúchos S/A (PROGASA), Açúcar Gaúcho S/A e outros que deveriam ser obtidos junto aos estabelecimentos oficiais de crédito do Governo Federal (RS. Gov. Ildo Meneghetti, 1963, p.255). Esses investimentos planejados integralizariam a parcela de capital correspondente ao Estado Regional no triênio, com a conclusão dos referidos projetos. O projeto siderúrgico visava desenvolver a indústria metal-mecânica no Sul, especialmente a indústria de máquinas e equipamentos agrícolas; a empresa PROGASA atuaria no abastecimento de bens essenciais, principalmente com produtos da economia gaúcha; e a AGASA atenderia a interesses localizados e gerais do Rio Grande do Sul.

A política de financiamento do BRDE definiu as normas de aplicação das linhas de crédito operadas pelo banco a saber: no atendimento das necessidades das pequenas e médias empresas da Região Sul e pertencentes aos ramos industriais julgados prioritários; na formação de capital para empresas nos setores privados e públicos; na expansão de instalações de indústrias que transformassem matérias-primas regionais e/ou nacionais, possibilitando a substituição de importações e o aumento das exportações; nos pequenos projetos de geração de energia elétrica para consumo e expansão das empresas.

As principais fontes dos recursos repassados pelo BRDE originavam-se da parcela das receitas tributárias dos três estados (1% da arrecadação tributária) e de programas e fundos do Governo Federal. O convênio com o BANRISUL previa, para certos projetos, que o BRDE financiaria o capital de investimentos e o BANRISUL completaria os recursos necessários para capital de giro (RS. Gov. Ildo Meneghetti, 1963, p.240-245). Efetivamente, o BRDE definiu uma política de crédito às indústrias que não gozavam de prioridade junto ao BNDE, voltado ao financiamento de grandes projetos com alta rentabilidade. As funções de financiamento privado desenvolvidas pelo Estado Regional foram agilizadas através daquele organismo.

A política de comercialização e de industrialização de produtos agropecuários manteve-se dentre as importantes funções do Instituto Riograndense do Arroz e do Instituto Sul-Riograndense de Carnes, com recursos de bancos oficiais e, particular-

mente, do Banco do Brasil S/A, que era o órgão estatal monopsonico da comercialização do trigo, de fundamental importância para o Rio Grande do Sul. A atuação do INSTUCARNES e do IRGA representava uma política de financiamento do Estado Regional a importantes segmentos produtivos da economia gaúcha.

O plano de desenvolvimento da agropecuária visava basicamente ao melhoramento da produção e da produtividade no setor. Primeiro, buscando retomar e dinamizar o aparelho estatal de pesquisa de tipos animais e vegetais adequados, realizando a experimentação e a difusão de práticas culturais mais produtivas, prestando assistência técnica, incentivando o uso de insumos modernos e a mecanização da produção.

Essas metas estavam perfeitamente ajustadas e compatibilizadas com o programa de desenvolvimento da agropecuária contido no Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social — 1963-65 do Governo Federal. Ele não só contemplava incentivos à produção de produtos alimentares, de exportações e matérias-primas, como incentivava a pesquisa e o fomento da produção coordenados com órgãos estaduais, criava linhas de financiamentos para aquisição de máquinas e equipamentos agrícolas, fertilizantes e produtos de defesa animal e vegetal.

Segundo, o plano agropecuario previa influenciar na definição da política nacional do setor em relação às subvenções, às provisões de crédito, aos preços mínimos, aos incentivos tributários e a outros junto ao Governo Federal.

Em suma, a política para o setor agropecuario visava coordenar a aplicação dos recursos orçamentários, dos recursos de convênios com o Ministério da Agricultura, do convênio com a ASCAR, além do crédito agrícola do Banco do Brasil S/A e do Banco Nacional de Crédito Cooperativo, dentro de uma visão global do setor na economia gaúcha.

O plano de energia elétrica definiu, para os anos de 1964 a 1966, um acréscimo de 168.000kw à capacidade de geração da CEEE. Para a execução desse objetivo, a CEEE contava com apenas a metade dos recursos necessários, originados da Taxa de Eletrificação, do Imposto Único sobre Energia Elétrica e de contribuições asseguradas pela União, necessitando tomar mais recursos externos.

É importante ponderar sobre a definição pela integração do Plano de Eletrificação do Rio Grande do Sul com o sistema e linhas de transmissão da ELETROBRÁS a nível nacional. Isso abriu novas perspectivas ao planejamento do setor, que, até então, se mantinha como sistema isolado e com sérias dificuldades institucionais para ter acesso aos recursos adicionais de empréstimos do BNDE, do Fundo Federal de Eletrificação e a empréstimos internacionais. Portanto, a integração do sistema da CEEE ao sistema da ELETROBRÁS possibilitou o financiamento com as linhas de crédito para o setor geridas pelo Governo Federal, conseqüentemente, integrando-se como uma questão de interesse nacional. O Estado Regional oportunizou realizar investimentos em setores pesados na produção de insumos básicos de energia.

O plano de telecomunicações, elaborado pela CRT, equacionou a política dos serviços telefônicos interurbanos, urbanos e distritais. O projeto prioritário definido pela CRT foi solucionar o sistema telefônico de Porto Alegre. Os serviços encontravam-se precários, obsoletos e em péssimo estado de conservação, face à insuficiência de recursos para o setor e porque a maior parte destes foi destinada às encampações. O setor exigia, portanto, uma grande mobilização de recursos, cujo provimento foi

previsto pelo percentual de 10% sobre a arrecadação da Taxa de Eletrificação e da de Comunicações, por recursos próprios da CRT, pela mobilização de recursos locais das prefeituras e dos futuros usuários, por financiamentos e mobilização de recursos federais do Fundo Nacional de Comunicações. Em relação às ligações interestaduais com o Rio de Janeiro, Brasília e demais capitais, com grandes cidades e ligações secundárias, o Estado Regional assegurou a inserção dessas obras no Plano Trienal do Governo Federal.

As políticas acima sintetizam a estratégia definida no Plano de Investimentos e Serviços Públicos — 1964-66, favorável a intensificar a acumulação de capital. Particularmente, o Estado Regional financiou essa acumulação diretamente com recursos próprios e com repasse dos programas e fundos de financiamento do Governo Federal ao pequeno e médio capitais. O que não significa que generalizou essa ingerência sobre o financiamento privado. Entretanto financiou a produção de insumos básicos e serviços essenciais à acumulação, ligados aos setores produtivos estatais monopolistas, como também absorveu a produção de bens e serviços essenciais e desinteressantes ao capital privado.

### 4.3.2 - A política de auxílio à reprodução do operariado

A política de abastecimento das principais cidades, definida pelo plano trienal, revestia-se de fundamental importância na regulação do consumo de produtos básicos, onde se concentrava o do operariado. O Estado Regional cumprira essa função através dos seguintes órgãos estaduais: do DEAL — no abastecimento de leite e derivados, bem como na produção e venda de ração aos produtores —, do IRGA e do INSTU-CARNES — no abastecimento de arroz e carnes — e da PROGASA — no abastecimento dos demais produtos essenciais. As cooperativas de consumo e as cooperativas de produtores, incentivadas pelo Governo Federal, tiveram uma grande atuação no abastecimento de bens essenciais ao operariado.

A política de assistência social na área de saúde, previdência e assistência popular visava, com poucos recursos, apenas manter os serviços existentes e ampliá-los através de uma ação coordenada com todas as entidades estaduais, municipais, federais e privadas atuantes.

O programa de habitação popular propunha-se a atender à grande falta de habitação popular para os grupos de renda familiar de até quatro salários mínimos, agravada pelas correntes migratórias do campo para a cidade nos últimos anos. A execução do plano fazia-se coordenada pelo Estado Regional, com a participação dos municípios e demais órgãos públicos e privados interessados na construção de habitações populares. De concreto, o Estado Regional firmou acordos com 29 municípios para construção de habitações, cabendo-lhes as despesas com terreno e urbanização. A partir de 1964, esses projetos foram financiados pelo Banco Nacional da Habitação e com recursos da Aliança para o Progresso. O Governo do RS realizou a construção de 570 unidades no Interior, 1.208 unidades em Porto Alegre (Vila Farrapos) e 500 unidades em Rio Grande (RS. Gov. Ildo Meneghetti, 1965), tendo por princípio evitar

a repetição dos programas de habitação de renda superior, desenvolvidos no passado pelo Estado Regional, pelos governos municipais e por autarquias de previdência.

Portanto, o Estado Regional destacou-se no abastecimento de bens essenciais aos centros urbanos, reservando-se com tímidas iniciativas nas áreas de assistência social.

### 4.3.3 - A política de infra-estrutura geral

O plano rodoviário estabeleceu como objetivo dar melhores condições à rede rodoviária existente para facilitar a circulação da produção agroindustrial. Mais de 60% dos recursos necessários deveriam ser captados de fora: empréstimos e transferências do Governo Federal. Cabe ponderarmos que o objetivo foi compatibilizar o Plano com o ajustamento feito pelo Governo Federal no Plano Quinquenal de Obras Rodoviárias, com vistas a torná-lo compatível com a capacidade de investimentos do País.

Em relação à política educacional, o custo financeiro para atendimento das necessidades mínimas de educação primária e secundária ultrapassava em muito a capacidade de financiamento do Estado Regional. A maior parcela dos recursos ficava comprometida com a manutenção dos serviços existentes. O programa educacional estava plenamente articulado com o Plano Nacional de Educação constante do Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social de 1963-65. Ele estabelecia como diretriz a intensificação dos pré-investimentos ligados à educação, tanto em construções como na assistência técnica aos estados e municípios em programas especiais de treinamento de professores, aperfeiçoamento de pessoal de nível superior e aumento de matrículas nas escolas superiores, etc. Nesse sentido, em relação à educação primária a cargo dos estados e municípios, por sua importância para o desenvolvimento econômico e social, caberia à União compensar a incapacidade financeira destes.

A situação dos serviços de saneamento urbano (água e esgoto) das 157 sedes municipais do Rio Grande do Sul encontrava-se com 48 sedes sem o sistema de água e 140 sedes sem o sistema de esgoto. O plano de saneamento previa o prosseguimento de obras de abastecimento de água, iniciadas em 15 cidades, ampliação dos serviços existentes e início de obras em outras 33 sedes municipais. Com relação ao sistema de esgoto, o plano programou a conclusão das quatro cidades, ampliação de serviços existentes e início de obras em 17 outros municípios. O plano atendia, em parte, aos reclamos desses serviços no Interior.

É importante salientarmos, primeiro, a formalização de convênios com o DNOS, que tomou a seu encargo a realização das hidráulicas nas Cidades de Esteio, Sapiranga, Sapucaia do Sul e outras, além dos sistemas de esgoto de São Gabriel, Torres, Carazinho e Caxias do Sul; segundo, que, para angariar mais recursos de outras fontes financiadoras, encaminhou projetos à Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Região Fronteira Sudeste do País, à Fundação do Serviço Especial de Saúde Pública (em 1963, o Ministério da Saúde destinou 42,5% dos gastos para saneamento), à Comissão Interestadual da Bacia Paraná-Uruguai, ao Governo da República Federal Alemã, à Aliança para o Progresso e ao BRDE.

## 4.4 - Observações finais

O plano trienal significou uma proposição ousada e complexa de planejamento global da economia gaúcha, tendo por função precípua aumentar a eficiência da atuação do setor público e dotá-lo de capacidade para assegurar a acumulação de capital. A execução da primeira função impunha o controle rigoroso sobre seus gastos, editando, pioneiramente no Brasil, a técnica de orçamento-programa como instrumento arrojado que articulava os seus programas com os programas abertos no Plano.

A segunda função outorgava um papel estratégico e decisivo ao setor público na superação da "crise circunstancial" da economia gaúcha. Embora sem capacidade para contingenciá-la de maneira completa, propunha-se a usar a influência política e econômica em favor da acumulação de capital. Nesse sentido, o plano trienal ensejava oportunizar ao Governo Federal definir sua política em relação a cada um dos planos setoriais. A idéia era obter maior eficiência e influenciar os gastos da União no âmbito do Rio Grande do Sul para que estes fossem alocados dentro de uma visão global da economia gaúcha. Ou seja, a partir de um instrumento técnico, o Estado Regional propunha-se a burlar as determinações do Estado e da acumulação nacional, na tentativa de orientar-se e compatibilizar-se com os interesses internos da economia gaúcha.

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

Em suma, o esgotamento da capacidade de investimentos pela carência de recursos e a pouca flexibilidade de ajustamento do Plano às forças políticas internas e, principalmente, aos fatores determinantes da economia, somados à consciência de que a crise era da economia nacional e não uma crise circunstancial, cercaram o Governo do RS de incertezas e imprecisões em relação às suas próprias definições e previsões planejadas. Dentro desse enfoque e considerando o desdobramento da crise dos anos 60, o plano trienal, mesmo desfigurado, serviu de agenda do futuro para orientar a ação econômica do Governo Meneghetti (1963-64).

O projeto em execução da siderúrgica Aços Finos Piratini S/A tanto absorvia recursos da União como assegurava recursos orçamentários para integralizar seu capital. O BRDE agilizou o financiamento do capital privado, praticando uma política seletiva no repasse dos recursos às empresas, principalmente das linhas de financiamento dos fundos e programas do Governo Federal, destacando-se no financiamento das pequenas e médias empresas não contempladas nas prioridades do BNDE e do Banco do Brasil S/A.

A atuação dos órgãos e empresas estatais na produção, na transformação e na comercialização de produtos agropecuários representava uma forma de financiamento do principal segmento produtivo da economia gaúcha, distinguindo-se a gestão política permanente para manutenção e qualificação da política do trigo e a regulação do abastecimento de produtos essenciais das principais cidades. Mesmo que a estatização dessas funções conflitasse com os interesses dos capitais privado agroindustrial e comercial atuantes, a ação do Estado Regional nos serviços de abastecimento urbano de bens essenciais evoluiu para a centralização das funções com a criação da empresa estatal PROGASA.

Particularmente, as atividades das empresas AGASA, do DEAL e da PROGASA dinamizavam as atividades de pequenos produtores rurais, mantendo renda e produto, bem como respondiam aos objetivos de regulação do abastecimento urbano, de substituição de importações e de manutenção do custo da reprodução social.

A integração energética dos sistemas da CEEE e da ELETROBRÁS oportunizou drenar mais recursos federais necessários para atender às demandas empresariais e sociais por energia, assegurando o financiamento da produção de insumo básico num setor que não interessava ao capital privado. Os investimentos pesados nos setores de telecomunicações, armazenagem da produção, serviços de transportes, serviços de assistência técnica e de incentivo a agropecuária também se inserem nas funções do Estado Regional para garantir serviços básicos à acumulação privada.

Concluindo, o planejamento do Estado Regional foi consoante com o papel do Estado, assegurando as condições da reprodução ampliada do capital. Entretanto a ênfase do discurso político revela ter concretizado políticas específicas de financiamento dos pequenos e médios capitais não condizentes com o financiamento direto propiciado no Plano e com as diretrizes dos fundos e programas do Governo Federal voltados para grandes projetos de industrialização.

Os investimentos nos setores pesados de energia, telecomunicações, portos, armazenagem da produção, siderurgia, etc. enquadravam-se nas prioridades nacionais. 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.

## 5 - O PROJETO GRANDE RIO GRANDE — 1971-74

### 5.1 - A crise e a estratégia de ação

A criação da Secretaria de Coordenação e Planejamento no final de 1969 tinha a finalidade de centralizar os controles das decisões, como órgão superior e central do planejamento global da economia gaúcha. A SCP foi organizada segundo uma abordagem sistêmica, com atribuições de elaborar e coordenar a execução do plano geral, do orçamento-programa anual, do Orçamento Plurianual de Investimentos e dos estudos e pesquisas técnicas e estatísticas necessárias ao planejamento<sup>1</sup>. Cabia-lhe, portanto, propor a política de industrialização.

Com relação ao Projeto Grande Rio Grande — 1971-74, na gestão do Governador Euclides Triches (1971-74), a SCP participou, de uma forma secundária, na elaboração do Projeto por não dispor de condições técnicas, sendo elaborado por um escritório privado de planejamento (PLANISUL S/A). O documento-síntese do Projeto, na verdade, limitou-se a definir amplas diretrizes para servir de orientação ao Estado Regional no quadriênio 1971-74. O Projeto apresenta os grandes objetivos e as áreas prioritárias, não divulgando a programação dos projetos, com vistas a ter maior flexibilidade na execução e a possibilidade de ajustá-los aos recursos disponíveis (IPEA, 1972). Entretanto a definição dos programas e projetos aparecem nas Mensagens à Assembléia Legislativa de 1972 a 1974 e nos Orçamentos Plurianuais de Investimentos de 1972-74 e de 1973-75.

O diagnóstico da economia gaúcha que fundamentou a definição dos objetivos e metas do Projeto encontra-se no estudo Estratégia de Desenvolvimento, elaborado pela PLANISUL S/A (1971), contrariando alguns trabalhos que afirmam a não-existência do mesmo (IPEA, 1972). O documento apresenta, conclusivamente, 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.

Num contraponto às razões acima, consta no Orçamento Plurianual de Investimentos — 1972-74 que as possibilidades de a economia gaúcha entrar em outro período de estagnação ou de retração estavam, praticamente, afastadas no contexto de então da economia brasileira (RS. Gov. Euclides Triches, 1973, p.7).

---

<sup>1</sup> Aos interessados em uma análise exaustiva e detalhada, indicamos o trabalho RS. Esse estudo aborda os fundamentos teóricos do planejamento na economia gaúcha e suas transformações no período 1969-83.

Entretanto as amplas diretrizes de orientação do Governo do RS, a definição das prioridades com metas genéricas e as incertezas em relação aos recursos são aspectos que caracterizaram a própria trajetória do planejamento estadual, o que constituiu uma razão pertinente para confrontar o planejamento institucionalizado da economia gaúcha, definindo um plano global e setorial e tendo uma agência central, com os interesses da acumulação de capital em expansão.

O passo seguinte seguirá o roteiro de alguns traços dos indicadores da economia gaúcha, a análise do Projeto em si e, por fim, as ligações do Projeto com as hipóteses do presente trabalho.

## 5.2 -A proposta para a crise "versus" o crescimento em marcha

O estudo *Estratégia de Desenvolvimento da PLANISUL S/A (1971)* expõe algumas idéias fundamentais sobre a economia gaúcha, a partir das quais propõe as linhas básicas da estratégia de ação do Governo Triches (1971-74). O diagnóstico cuidou de ordenar conhecimentos macroeconômicos e as razões da situação de crise como etapa prévia e inspiradora do planejamento e fez uma incursão sobre a evolução das macrovariáveis renda, Produto, emprego e outras, centrando a análise nos setores produtivos agropecuário e industrial, que representavam os motores das macrovariáveis e do desenvolvimento.

O estudo também analisa as contas do setor público com vistas a estabelecer a estratégia de manutenção do nível de investimento público necessário para assegurar infra-estrutura econômica e social. Entretanto o diagnóstico das atividades do setor público deteve-se tão-somente ao setor educacional.

Portanto, trata-se de um estudo macroeconômico da economia gaúcha que analisa a situação dos principais setores produtivos agropecuário e industrial e junto apresenta a avaliação do setor educacional. São precisamente esses setores, agropecuário, industrial e educacional, as áreas prioritárias do Projeto Grande Rio Grande — 1971-74. A estratégia de ação proposta pelo documento *Estratégia de Desenvolvimento* não consideramos aqui.

O estudo inicia com uma visão da estrutura da economia gaúcha com indicadores da composição setorial do Produto Interno, com dados da Fundação Getúlio Vargas, para mostrar as atividades que mais participaram da formação da renda estadual entre 1947 e 1966. Nos anos extremos da série analisada, os dados setoriais sobre a composição da renda em valores correntes foram: Setor Primário, 40% e 37%; Setor Secundário, 13% e 15%; e Setor Terciário, 47% e 48% respectivamente. Destaca também a pouca mudança estrutural na formação do Produto Interno nesses 20 anos, permanecendo a agricultura com grande peso na produção.

A preponderante participação do Setor Terciário fica explicada como sendo uma deformação estrutural característica de uma economia com escasso desenvolvimento, com poucas oportunidades de emprego, baixa produtividade e que transferia renda dos demais setores para si. O Terciário depende dos setores produtivos agropecuário e industrial, tendo seus serviços demandados como complemento dos demais. Enfim, fica colocado que só caberia uma ação mais efetiva do Estado Regional para lhe aumentar a renda e o Produto se fosse um ponto de estrangulamento. O que não é o caso.

Reproduzimos, a seguir, os principais elementos do diagnóstico, enfatizando a agropecuária e a indústria. A posição do Setor Primário, com participação de 37% na formação da renda interna em 1967, tinha na lavoura a maior contribuição, 24%, seguida pela pecuária com 12% e pela extrativa vegetal com 1%. Na agricultura, o milho, o arroz e o trigo perfaziam mais de 50% do valor da produção, com um impacto direto na renda em torno de 12%.

Na produção pecuária, a bovinocultura, a suinocultura e o leite somavam mais de 60% do valor da produção e ponderavam diretamente com 7,5% na formação do Produto (PLANISUL, 1971, item 1.1). Portanto, esses poucos produtos do setor agropecuário tinham grande peso na geração da renda interna.

No Setor Secundário, o estudo classifica as indústrias em tradicionais e dinâmicas, com base na relação entre renda "per capita" e crescimento da demanda respectiva de cada ramo; ou seja, para um acréscimo de 1% na renda "per capita", a demanda das indústrias tradicionais cresce menos de 1%, e a demanda das dinâmicas cresce mais do que 1%. Esse desempenho pesava na formação da renda interna do setor (que representava em torno de 15%), pois as indústrias tradicionais geravam 9,3% aproximadamente. Isso significa que 58,7% da produção correspondia aos ramos beneficiadores de matérias-primas de origem agropecuária, enfatizando a estreita dependência do setor.

"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, item 1.1).

Dessa forma, a agropecuária condicionava a evolução dos demais setores e, principalmente, o nível de emprego. A população empregada em relação à população total representava cerca de 31% em 1960. O Setor Primário aparecia como o grande absorvedor da força de trabalho, com aproximadamente 55% do total, a indústria, com apenas 9%, e os serviços, com 36% do emprego. O estudo estima que, dentre outros fatores, como a baixa taxa de absorção do operariado na indústria, nos anos 60, existiria um déficit acumulado de 109.000 empregados em situação de desemprego aberto e disfarçado. Como solução, o estudo projetava a necessidade de gerar um número de 55.300 empregos anuais na década de 70. Mais do que isso, projetava também um crescimento demográfico de 55% nos anos 70, sendo que 90% desse contingente se destinaria aos centros urbanos que teriam dobrado de população. Por isso, a avaliação técnica destacava a necessidade de geração de novos empregos urbanos e a criação de infra-estrutura básica nesses centros como fatores ponderáveis das decisões no planejamento estadual.

Com base nas taxas de crescimento da renda interna dos anos 60, o estudo afirma que a economia gaúcha sofreu uma desaceleração no ritmo de atividades entre 1965 e 1969, mantendo-se praticamente estagnada por 10 anos e reeditando um crescimento menor do que aquele verificado na economia brasileira.

Na avaliação técnica, o desempenho do Setor Primário condicionava a evolução dos demais setores e abrigava as maiores possibilidades de dinamismo, porque compunha a maior parcela da renda, absorvia a maior parte da mão-de-obra, abastecia a maioria da indústria e tinha grande influência no Setor Terciário e nos ramos dinâmicos da indústria.

Tabela 1

Taxas de crescimento da renda setorial do Rio Grande do Sul — 1960-69

PERÍODOS	SETOR PRIMÁRIO	SETOR SECUNDÁRIO	SETOR TERCIÁRIO	TOTAL
1960-64	2,7	5,7	5,8	4,6
1965-69	2,5	5,4	5,1	4,1

FONTE: PLANISUL (1971). **Estratégia de desenvolvimento**. Porto Alegre. item 1.4.

Mesmo com esse desempenho e com as vantagens que se teria em estimular a agropecuária, identificavam-se alguns obstáculos ao crescimento. O quadro agrícola apresentava um esgotamento do seu modelo extensivo de produção que decorria da escassez de terras para cultivo e da concentração da produtividade, do padrão tecnológico inadequado ao desenvolvimento de então, da deficiente infra-estrutura física e da restrita infra-estrutura técnico-científica.

Em relação à indústria, face à forte concentração da indústria brasileira e face à dependência do Setor Primário, não havia condições naturais para manter uma maior posição na formação do Produto industrial (6,5% em 1965) e nem condições, a curto prazo, de assumir posição de destaque nacional na produção das indústrias dinâmicas.

Frente a esse quadro de desaceleração das atividades produtivas, caberia ao setor público garantir, de forma crescente ou pelo menos constante, a participação dos gastos de capital sobre o gasto total para não diminuir o nível de investimentos no Rio Grande do Sul. Entre 1965 e 1969, o indicador teve uma tendência de queda nas marcas de 25,3%, passando para 20,3%. Entretanto esse coeficiente para a Administração Pública Direta e para a Indireta alcançou 30%, representando uma taxa de investimentos significativa para a economia gaúcha.

Como estratégia, o estudo destaca o cuidado de buscar na política econômica, como no plano nacional, tudo aquilo que tenha versão no Rio Grande do Sul, guardando sintonia com os grandes interesses nacionais (PLANISUL, 1971, item 3.1).

Em conclusão, arrolam-se as seguintes razões do insuficiente desenvolvimento da economia gaúcha, com desaceleração das atividades produtivas e com desemprego: baixa taxa de crescimento da renda em relação à economia brasileira; a não-transformação da estrutura ocupacional na indústria, cabendo ao Terciário a maior absorção da força de trabalho numa situação anômala; as baixas taxas de crescimento do Produto agropecuário transmitindo-se a todo o sistema e reprimindo a evolução dos ramos transformadores de matérias-primas principalmente; o esgotamento do modelo com o uso extensivo da terra para aumento da produção; e, como decorrência, pouco se expandia a base tributária, redundando na perda de capacidade para investir do Estado Regional e acarretando a falta de infra-estrutura básica.

O estudo propõe, como estratégia de desenvolvimento, primeiro, incentivar a produção do trigo, do arroz, da soja, do milho, da bovinocultura, da ovinocultura e do leite na agropecuária; segundo, promover a produção nas indústrias transformadoras de matérias-primas como couros, calçados e artefatos, produtos alimentares, têxteis, etc.; terceiro, apoiar as indústrias ligadas à agropecuária para a produção de fertilizantes, inseticidas, fungicidas e herbicidas, máquinas e equipamentos agrícolas e calcário.

### 5.3 - A política de apoio ao capital e à reprodução social

É importante repetir que o documento-síntese do Projeto Grande Rio Grande — 1971-74 apenas definiu os objetivos, as diretrizes para ação do Governo do RS nas áreas prioritárias e a ação setorial em outras áreas, bem como a estratégia global de ação, omitida daí a especificação das metas e dos programas, como se espera de um plano formal.

Esse fato leva-nos a pesquisar a forma mais ampla que assumiu o Projeto, como bem registram os seus projetos e programas nas Mensagens à Assembléia Legislativa de 1972 a 1974 e no Orçamento Plurianual de Investimentos — 1972-74.

Em contraste com o diagnóstico de retração e estagnação das atividades produtivas, esses documentos 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.

Particularmente, o documento Orçamento Plurianual de Investimentos para o triênio 1972-74 revela o conteúdo da política do Estado Regional, reafirmando as diretrizes traçadas no Projeto Grande Rio Grande — 1971-74.

O objetivo-síntese do Projeto definiu-se pela aceleração do desenvolvimento econômico e pela elevação geral dos níveis de bem-estar, sendo perseguido, incessantemente, em todos os setores, o aumento de rendimento do trabalho, do capital e da terra.

As diretrizes básicas para orientar o planejamento são: a criação de efetivas condições para assegurar a acumulação; o aumento da renda "per capita"; a total consonância com os objetivos do Governo Federal; a educação como instrumento do desenvolvimento e da mudança sócio-econômica; e o prosseguimento dos programas de infra-estrutura em execução.

Segundo esses princípios, o Projeto delinea a estratégia global, expressando que:

"(...) no sistema econômico do Rio Grande do Sul, a interdependência entre a agropecuária e a indústria permite e determina um modelo de crescimento em bloco, com ambos setores crescendo simultaneamente de forma a acelerar a expansão do mercado interno e o nível da atividade econômica global" (RS. Gov. Euclides Triches, 1971, p.9).

Os setores estratégicos do Projeto, em condições de total consonância com as principais metas do Governo Federal, são os que seguem:

**Educação** - as metas eram a expansão quantitativa e a melhoria dos ensinamentos primário e médio, sua orientação para o trabalho e a valorização do magistério.

**Agropecuária** - as metas eram o rápido acréscimo da produtividade e o fortalecimento dos sistemas de comercialização e abastecimento.

**Indústria** - com vistas à formulação de uma política industrial, tinha por meta alcançar e manter a taxa mínima de 7% de crescimento anual do Produto industrial, através do fortalecimento do poder de competição da empresa e da criação de incentivos à evolução tecnológica e aos novos investimentos, compatibilizados com as metas do Governo Federal de implantação de indústrias básicas nos setores de siderurgia, eletrônica e petroquímica.

**Ação em outras áreas** - manteve a prioridade concedida aos setores de energia, comunicações, transportes e armazenagem.

Cabe agora pesquisarmos as principais evidências das hipóteses em relação às políticas do Estado Regional no Projeto.

### 5.3.1 - A política de apoio ao capital

Quanto ao **financiamento da industrialização**, o BRDE assumiu decisivamente a promoção dos financiamentos privado e público, a assistência técnica direta às empresas, a identificação de novas oportunidades de investimento e de novas fontes de captação de recursos. Os recursos repassados para financiamento da indústria tiveram origem nos fundos, programas e órgãos de desenvolvimento, listados por ordem de importância: FINEPE, BRDE/Fundos, PIS, FINAME, FINERGS (fundo constituído pelo Estado Regional), FUNDECE, Superintendência de Desenvolvimento do Extremo Sul (SUDESUL), FUNDESG e FINEP.

A partir de 1971, além dos recursos do PIS, o BRDE passou a operar com novas linhas de crédito geridas pelo BNDE: Fundo de Reparcelamento Econômico (FRE), Fundo de Modernização e Reorganização Industrial (FMRI) e Programa de Modernização e Reorganização Comercial (PMRC). Os financiamentos rurais repassados pelo Banco tiveram origem no Fundo Nacional para a Agricultura e Indústria (FUNAGRI) através do PESAC, no BRDE, no FUNDECE e no BID/BACEN.

Assim, os financiamentos públicos diretos de capitais privados ficaram centralizados no BRDE, que deveria captar e repassar os recursos de fundos e programas nacionais de desenvolvimento, orientado pelo CODESUL e, portanto, pela política de industrialização do Estado Regional.

Das iniciativas de financiamento direto do Estado Regional distingue-se o convênio entre o BRDE e o BANRISUL, no qual o primeiro financiava o capital fixo das empresas, e o segundo financiava o capital de giro. Particularmente, o **FUNDOPEM-RS**, para dar estímulo creditício aos programas de industrialização e modernização tecnológica, subsidiava os juros incidentes sobre o financiamento dos investimentos fixos e sobre os empréstimos destinados à expansão ou à implantação das empresas.

O **programa de distritos industriais e áreas industriais** visava abrir espaços para a localização industrial e à criação de novos pólos regionais ou potenciais de desenvolvimento na economia gaúcha, aparelhados com todas as condições básicas de infraestrutura, ou seja, a CEDIC realizava todos os serviços de infraestrutura básica, promovia

estudos de novas oportunidades de investimento, prestava serviços de assessoria gerencial e a concessão de incentivos fiscais. Os Distritos Industriais de Gravataí (que instalou 74 empresas até 1974), de Rio Grande (junto ao Porto Pesqueiro), de Triunfo e Montenegro (III Pólo Petroquímico), de Cachoeirinha, Santa Maria, Caxias do Sul, Farroupilha, Santa Rosa, Bento Gonçalves, Novo Hamburgo e outros foram realizações da política de incentivo e financiamento do capital pelo Estado Regional.

O III Pólo Petroquímico, que visava à produção de insumos básicos no Brasil, constou como prioridade do II Plano Nacional de Desenvolvimento, como estratégia para suprir a demanda interna e gerar saldos exportáveis. A implantação do III Pólo Petroquímico foi alvo de uma acirrada disputa política entre vários estados interessados. Entretanto a inauguração da Refinaria Alberto Pasqualini, em 1968, promoveu as condições objetivas para a localização da indústria petroquímica no Rio Grande do Sul. A forte gestão da Assembléia Legislativa e principalmente as gestões do Estado Regional e a atuação das entidades empresariais — FIERGS, FEDERASUL E FAR-SUL — pesaram na decisão política sobre a implantação da indústria.<sup>2</sup>

A partir dos estudos e do projeto elaborado na Fundação de Ciência e Tecnologia, iniciados em 1972, a implantação da indústria petroquímica avançou como o mais importante projeto em execução no Rio Grande do Sul, em 1974. O porte dos investimentos da indústria petroquímica exigiu a criação do complexo Distrito Industrial de Triunfo, como forma de participação associada de capital.

A política de dinamização da agricultura e da pecuária também foi prioridade do Estado Regional, que concentrou esforços para uma programação conjunta com o Governo Federal nas realizações que seguem.

O programa de fomento e defesa da produção vegetal previu a dinamização dos serviços de assistência técnica pela ASCAR-RS, a campanha de renovação da vitivinicultura na Região da Serra para cultivo de castas finas, a campanha para a produção de soja (uma meta de três milhões de toneladas em 1973), o crédito rural a pequenos produtores e a pesquisa e experimentação de trigo, milho, soja, feijão, sorgo, citrus, etc.

Distingue-se, em primeiro lugar, a criação da VINOSUL, em 1972, tendo duas unidades industriais localizadas em Bento Gonçalves e Caxias do Sul, com a finalidade de aproveitar os alicares naturais da uva, a expansão da indústria dos sucos e a concentração de mosto de uva e outras frutas, bem como de atender às necessidades de regular as safras. A VINOSUL deu nova dimensão à vitivinicultura com a industrialização do mosto do suco de uva, garantindo novas frentes para o setor e para a fruticultura em geral (RS. Gov. Euclides Triches, 1975, p.8).

Em segundo lugar, o projeto de ampliação do moinho de calcário de Carazinho — com duplicação da capacidade para atender à demanda na região — e os incentivos às demais indústrias de calcário do Rio Grande do Sul.

O programa de obras de infra-estrutura de apoio à agricultura incrementou a construção de estradas coloniais, de barragens e açudes, a perfuração de poços artesia-

<sup>2</sup> Ver trabalho sobre avaliação do III Pólo Petroquímico em Vieira (1988).

nos, o levantamento de jazidas de calcário e outras atividades. Essas atividades estavam a cargo da Central de Comandos Mecanizados de Apoio à Agricultura (CEMAPA) junto à Secretaria da Agricultura.

O programa de fomento e defesa da produção animal promoveu o aparelhamento dos órgãos existentes para cumprir amplas atividades de incentivo, assistência técnica, campanhas de defesa sanitária e de extensão zootécnica. As campanhas de combate à febre aftosa, à peste suína, ao carrapato e o aparelhamento do Instituto de Pesquisas Desidério Finamor foram realizações relevantes do Programa.

O Programa de Investimentos Integrados para o Setor Agropecuário do Rio Grande do Sul visou dar melhor utilização aos recursos disponíveis de origem federal e estadual para atendimento ao setor agropecuário na economia gaúcha. Foi iniciado em janeiro de 1973 e fundamentava-se na análise do fator produtividade em relação aos principais produtos agroindustriais, como alternativa a ser modificada para estimular a iniciativa privada e adequar o planejamento estadual do setor às prioridades e objetivos do Governo Federal. O enfoque do Programa colocava a necessidade de definição de uma política agrícola e da coordenação dos serviços de infra-estrutura e de apoio à experimentação e à pesquisa, à assistência técnica, ao crédito rural e à comercialização, desenvolvidos pelos diversos órgãos no Rio Grande do Sul. O Programa resultou em estudos de grande mérito, representados pelos trabalhos concluídos: **Problemática da Agropecuária, Estudos Básicos, Perfis de Agropecuária e Programação Agropecuária.**

O PIIRGS foi executado através de convênio firmado com o BRDE, o Ministério da Agricultura, o Instituto Interamericano de Ciências Agrícolas e a OEA.

O Programa de Desenvolvimento Industrial da Pesca foi criado em 1968 e previa as seguintes atividades: organização administrativa e operacional do setor pesqueiro no Rio Grande do Sul, a organização do atual complexo pesqueiro de Rio Grande, a implantação do Complexo Portuário Industrial Pesqueiro da 4ª Seção da Barra, a pesquisa oceanológica entre Torres e o Rio da Prata e a formação de recursos humanos (Escola Técnica de Pesca de Rio Grande).

O Programa teve continuidade no Projeto Grande Rio Grande — 1971-74, sob orientação do Grupo Executivo de Desenvolvimento da Indústria da Pesca (GEDIP), tendo como incumbência implantar o Complexo Portuário Industrial Pesqueiro da 4ª Seção da Barra em Rio Grande.

O Programa foi financiado com recursos do Governo Federal constantes no Programa de Metas e Bases, com recursos do BID repassados pelo BNDE, com recursos orçamentários do Estado Regional, da FAPERGS e da SUDESUL (RS. Gov. Euclides Triches, 1973; RS. Gov. Euclides Triches, 1974).

Em 1973, o Estado Regional criou a COTEPE, para acelerar a execução dos projetos ligados ao empreendimento pesqueiro, que consolidou a indústria da pesca, criando as condições básicas de infra-estrutura (o distrito industrial com toda a infra-estrutura urbana, formação da mão-de-obra, criação de núcleos habitacionais para o operariado, etc.) e agilizando o financiamento do capital privado.

A política de energia elétrica estabeleceu um acréscimo de 83% na capacidade de geração até 1974, para atender ao aumento anual de consumo de 11,5%. Com base no Plano de Eletrificação do Estado (definido para o decênio), os principais projetos

de geração, transmissão e distribuição eram: conclusão do Projeto Passo Real (primeira etapa), com potência de 250MW e financiado com recursos orçamentários e externos (foi iniciado em 1966); conclusão do Projeto Candiota II (primeira etapa), termoe elétrica com potência de 126MW, sendo financiado pelo BNDE, pela USAID e por recursos orçamentários (iniciado em 1969); conclusão do Projeto da Usina de Passo Fundo, com potência de 220MW e financiado com recursos orçamentários e próprios da CEEE (iniciado em 1969); conclusão do Projeto Itaúba, com potência prevista de 500MW e financiado pela ELETROBRÁS, pelo Estado Regional e por recursos próprios (iniciado em 1969); conclusão do Projeto Dona Francisca, tendo potência de 100MW e o início previsto para 1974; a construção do Projeto Candiota II (segunda etapa), com potência de 300MW e o início previsto para 1973, que estava a cargo da União; a construção de projetos diversos de geração, transmissão, subestações e outros.

O Programa Estadual de Telecomunicações definiu-se pela integração das comunidades isoladas e pelo desenvolvimento dos serviços urbanos, com a expansão do número de terminais. Estabeleceu, também, a construção do edifício-sede em Porto Alegre e as interligações com os demais estados através do Tronco Sul da EMBRATEL. O Projeto de Ampliação de Terminais na área Metropolitana de Porto Alegre e a extensão e implantação de diversas rotas com o Interior foram financiados pelo BNDE e pela participação de particulares. O projeto, conhecido por "Projeto Financiamento Americano", mantinha-se em execução, completando rotas de microondas e UHF nas cidades do Interior, implantando serviços automáticos e outros, com financiamento obtido de bancos norte-americanos. O projeto "Obras Novas" constituía um elenco de obras do plano da CRT a ser financiado pelo BNDE, pela TELEBRÁS e por recursos próprios. O "Projeto Integração" (ou City II) definiu a implantação e a ampliação de serviços urbanos e interurbanos de telecomunicações em diversas cidades, sendo financiado com recursos próprios, de particulares, orçamentários e de operações de crédito.

O Projeto de Armazenagem da Produção, a cargo da CESA, estava em consonância com as rotas do programa do DAER de Corredores de Exportações, concretizando investimentos em silos junto aos portos de Rio Grande (com capacidade para 100.000t) e no porto de Porto Alegre (40.000t), bem como nas localidades de convergência da produção, tais como Porto Mariante (20.000t) Carazinho (40.000t) e Cruz Alta (40.000t). Os serviços de estocagem junto aos locais de produção ficaram reservados à iniciativa privada, por intermédio, principalmente, de cooperativas. Apesar da reserva, coube à CESA a construção de uma série de projetos de silos nas cidades do Interior. O Projeto contou com financiamento do BNDE especialmente, do BRDE e com recursos próprios e do Estado Regional.

As funções do Estado Regional de financiamento do capital e, particularmente, de empresas de médio e grande portes tiveram grande expressão nas políticas e nos programas desenvolvidos através do BRDE, que centralizou e agilizou o crédito direto, inclusive ao capital competitivo, através da criação de infra-estrutura básica nos distritos industriais, através da prestação de serviços de assistência à produção agrícola e, especialmente, à indústria do vinho, e através da produção de insumos básicos de energia, telecomunicações e armazenagem, etc.

### 5.3.2 - A política de auxílio à reprodução do operariado

A política de abastecimento foi reforçada com a criação da Central de Abastecimento S/A do Rio Grande do Sul (CEASA-RS), empresa constituída com capital do Governo Federal, do Estado Regional (com participação majoritária) e do Município de Porto Alegre, iniciando suas atividades de abastecimento em 1973. A CEASA-RS tinha por finalidade reduzir os custos da comercialização de produtos hortigranjeiros na área da Grande Porto Alegre, melhorar a qualidade dos produtos, aumentar a renda dos produtores e reduzir os estrangulamentos na comercialização dos produtos hortigranjeiros. Essas atividades somaram-se à atuação da empresa Produtos Gaúchos S/A no abastecimento de bens essenciais.

O Programa Estadual de Habitação estava a cargo da COHAB-RS e objetivava construir moradia aos trabalhadores com renda até três salários mínimos, tendo se orientado pelas condições financeiras do Estado Regional e pelos programas do Plano Nacional de Habitação Popular (PLANHAP).

A meta era construir moradias de baixo custo e recuperar os serviços básicos e residenciais em alguns núcleos habitacionais já existentes. A execução dos projetos tinha a cooperação das três esferas de governo: o Governo Federal financiava as construções através do BNH, a COHAB-RS administrava a execução dos projetos com recursos do Fundo de Habitação Popular do Rio Grande do Sul, e os municípios também participavam cedendo os terrenos dos núcleos habitacionais.

A COHAB-RS construiu 873 unidades e administrou 180 núcleos habitacionais em 1973 e, em 1974, aderiu ao PLANHAP, programando a construção de 32.000 unidades em 14 municípios da Região Metropolitana de Porto Alegre (RS. Gov. Euclides Triches, 1975, p.28).

### 5.3.3 - A política de infra-estrutura geral

O Plano Educacional do Rio Grande do Sul para os ensinos primário e médio visava a consolidar o sistema educacional em relação à reforma do ensino proposta pelo Governo Federal, ou seja, articulava-se plenamente com os programas e projetos prioritários do Ministério da Educação e Cultura, fundamentado na integração do complexo educação-recursos humanos-segurança nacional-desenvolvimento, dos quais destacamos os seguintes: Operação Escola — para atendimento integral à população em idade escolar entre 7 e 14 anos; Programa Nacional de Ginásios Orientados para o Trabalho; Programa Nacional de Alfabetização de Adultos (MOBRAL); Programa Intensivo de Preparação de Mão-de-Obra (PIPMO); Programa de Treinamento de Professores para o Ensino Primário e Normal; Programa de Treinamento de Professores para o Ensino Médio; Programa Integrado de Assistência ao Estudante; Programa de Extensão e Melhoria do Ensino Médio (PREMEM).

As principais realizações do Estado Regional sintetizavam-se na implantação da Reforma de Ensino do primeiro e segundo graus; na contratação de 18.940 professores; na alfabetização de massa e incentivo ao ensino supletivo, através dos convênios

PIPMO e MOBREAL; na execução dos Planos Operativos de Educação Municipal (POEM), destinados a custear o ensino, as obras e os materiais permanentes do ensino rural com recursos do PIS; na implantação do Estatuto e da Carreira do Magistério Público; no programa de educação fundamental do PREMEM (construção e implantação de ginásios polivalentes, com recursos do Ministério de Educação e Cultura, da USAID e orçamentários), etc.

Portanto, as atividades de ensino articularam-se com a política educacional de profissionalização dos ensinos primário e médio do Estado, oportunizando o financiamento do plano estadual.

**O Projeto de Corredores de Exportações** — a integração das atividades do aparelho de transportes (DAER e CINTEA) ao Plano Nacional de Transportes — possibilitou o financiamento de recursos para implantar as modernas rodovias asfaltadas dos Corredores de Exportações. Essas obras, ligando o norte e oeste do Rio Grande do Sul aos portos de Rio Grande e de Porto Alegre, foram entregues ao tráfego, em sua maioria, no final do Governo Triches (1971-74) (RS. Gov. Euclides Triches, 1975, p.25).

A importância do Projeto fica materializada nas rodovias que ligam os Municípios de São Borja, Santa Maria e Rio Grande (diagonal trigo-soja), Porto Mauá, Ijuí, Santa Maria, Rio Grande, Sarandi, Estrela, Porto Alegre e Rio Grande; e na auto-estrada Porto Alegre — Osório.

**O Projeto de Estradas Alimentadoras** objetivava apoiar os municípios através da CINTEA, que atuou na execução de planos diretores de melhoria e na conservação e na construção de estradas vicinais selecionadas e identificadas como alimentadoras dos Corredores de Exportações. O plano elaborado pela CINTEA incluiu projetos de estradas alimentadoras, obras de arte especiais e estudos e projetos diversos, que foram financiados com recursos do BNDE (em torno de 60%) e com recursos do Estado Regional e dos municípios.

**O Plano Setorial de Saneamento** estabeleceu como meta a implantação de serviços de saneamento básico, de forma a atingir 80% da população urbana com serviços de água, atendendo a todas as localidades com mais de 1.000 habitantes. As obras foram executadas pela CORSAN e financiadas pelo BNH, pelo Estado Regional, com recursos de operações de crédito e dos municípios. Em suma, a política de infra-estrutura é representativa da profunda articulação do Estado Regional com o Governo Federal na gestão política e material das condições básicas modernas exigidas pelo capital. O planejamento estadual trouxe grandes repercussões ao processo de integração econômica, em consonância com os interesses privados e públicos da economia gaúcha.

## 5.4 - Observações finais

A experiência de planejamento estadual ajustou-se às diretrizes da política do Governo Federal, consonante com as prioridades do planejamento nacional. Na ordem das questões, o financiamento da industrialização determinava os vínculos de subordinação do Estado Regional aos programas e fundos do Estado. A forma mais ampla que

assumiu o Projeto Grande Rio Grande — 1971-74, estabelecendo apenas as diretrizes gerais de ação e os objetivos para dinamizar a acumulação de capital, oportunizou realizar uma forma de planejamento flexível através de programas e projetos específicos, integrados e articulados com a política do Governo Federal; 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 Secretaria de Coordenação e Planejamento — como agência central — um papel menor do que a elaboração do Projeto 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. Efetivamente, a organização e o controle da máquina pública deram respaldo político e técnico à busca de recursos junto às agências de financiamento do Governo Federal, bancos oficiais e privados, drenando vultosos recursos para a economia gaúcha.

As condições favoráveis no quadro de expansão da economia brasileira propiciaram planejar uma política de industrialização que resumimos nos seguintes aspectos: a função de financiamento do capital privado pelo BRDE para projetos de desenvolvimento de interesse nacional, com recursos dos programas e fundos do Governo Federal, não mais ficou restrita à política de crédito para pequenas e médias empresas; o apoio ao capital através da criação dos distritos industriais beneficiou grandes empresas que operavam em escala nacional e internacional; a organização e a implantação da indústria da pesca em Rio Grande financiou grandes plantas industriais; a produção de insumos e serviços básicos com capital estatal foi assegurada com energia, telecomunicações, armazenagem da produção, bem como criou uma infra-estrutura moderna, exigida pelo capital, dos Corredores de Exportações e das estradas alimentadoras, integrados ao projeto do Superporto de Rio Grande e do porto de Porto Alegre; o Estado Regional promoveu os programas de assistência, fomento e defesa da agricultura e da pecuária, absorvendo o financiamento da produção e a modernização do setor; o empreendimento de todas as condições básicas para a instalação da indústria petroquímica beneficiou diretamente grandes empresas; e houve a institucionalização da educação orientada para o trabalho e outras.

Para concluir, cabe ponderarmos sobre a pouca repercussão das políticas de auxílio à reprodução do operariado nessa fase de crescimento econômico: a política habitacional apenas deu início à construção de casas populares de baixa renda; o abastecimento de produtos hortigranjeiros iniciou através da CEASA-RS; enfim, as políticas que atendiam à reprodução social, como saúde, assistência social, política distributiva da riqueza, etc., com efeito, não se constituíram em prioridade do Governo Federal no período 1971-74, repercutindo-se timidamente também na ação do Estado Regional, que se restringiu à manutenção dos serviços já existentes.

# CONCLUSÃO

Nossa pesquisa teve como objetivo analisar a experiência de planejamento do Rio Grande do Sul, encarada como uma intervenção do Estado Regional (este subordinado ao Estado), e também investigar a autonomia do Estado Regional para bancar a questão central posta nos planos de desenvolvimento — a industrialização.

A análise desse papel específico do Estado Regional assume como parâmetro a intervenção estatal na economia brasileira, a qual adquiriu características particulares, decorrentes da própria industrialização tardia. 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 e 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 articulações políticas para drenar recursos e investimentos públicos e privados.

O planejamento setorial e a criação de uma forte base material situaram o Estado Regional como elemento orgânico no processo de industrialização, a partir dos anos 40. Os planos deram particular destaque às funções tidas como clássicas do setor público na definição da política de transportes, educacional, etc. A criação dessas condições basilares da acumulação de capital e a superação dos obstáculos à integração econômica não só absorveram uma grande parte dos recursos do Estado Regional como envolveram uma profunda articulação com o Estado para o financiamento das mesmas.

O papel do Estado Regional teve maior destaque, entretanto, no planejamento e na realização de grandes investimentos na produção de insumos e de serviços básicos, como o insumo de energia elétrica, os serviços de armazenamento da produção, os serviços portuários, os serviços de telecomunicações, os serviços de assistência e incentivos agrícolas e ao complexo pecuário, a definição de políticas de incentivo à produção e à exportação, etc. Esses segmentos produtivos se apresentavam como áreas de valorização problemática e desinteressantes ao capital privado, que foram estatizadas por serem fundamentais para assegurar a acumulação de capital.

A par disso, a política de serviços de abastecimento de bens essenciais ao operariado urbano (saúde, habitação, etc.) levada a cabo pelas bases materiais do Estado Regional atenuava as perdas salariais e mantinha o custo da reprodução social.

Portanto, o planejamento estadual visou beneficiar a acumulação de capital em geral, constituindo uma política deliberada de apoio ao capital competitivo, em condições de forte concorrência imposta pelo processo de integração nacional, e de incentivo

à especialização dos capitais agrário, industrial e comercial. Todavia essa política do Estado Regional também atendeu plenamente aos interesses das grandes corporações nacionais e forâneas, ou, pelo menos, jamais representou um obstáculo à expansão do grande capital, que operava nas indústrias da carne, moageira, do fumo, do vinho, metal-mecânica, cervejarias, têxtil, no comércio de charque, de madeira, de erva-mate, de banha, etc.

Em relação à autonomia do Estado Regional, o planejamento foi um instrumento da nova forma de administração e de racionalização dos recursos públicos, bem como um instrumento eficiente da gestão política para orientar a atuação estatal, a qual teve profunda repercussão na industrialização da economia gaúcha.

Isso significa que o Estado Regional criava espaços para a especialização de atividades produtivas, articulando uma certa unidade interna nessa fase. Em contraste, os processos de integração econômica e de centralização política em curso, que reorganizaram o poder político e atribuíram novos papéis à esfera estadual, estreitaram as bases financeiras do Estado Regional e intensificaram os elos de subordinação ao Estado. Esse movimento oportunizou o financiamento das condições basilares da acumulação na economia gaúcha pelo Estado, mas também solapou a coesão e a unidade enquanto poder político paralelo (seja de organização social, seja autárquico).

No período 1956-74, o planejamento de grandes obras de infra-estrutura moderna na economia gaúcha, realizadas em cooperação com o Governo Federal, como as Estradas da Produção, os Corredores de Exportações, a estrutura portuária, a obra educacional, etc., e exigidas pelo capital privado, consolidou os processos de integração e de centralização política para a livre movimentação do capital.

A par das proposições acima, 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, insumos agrícolas, petroquímica, vinho, pesca, carne, etc.

Segundo, o financiamento direto das acumulações 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 das demais vias de transportes, do Superporto de Rio Grande, da educação orientada para o trabalho, etc.

A experiência de planejamento global em 1959 e 1974 foi reveladora do abismo existente entre a definição de um plano com objetivos e metas e as ações planificadas, quando não se controlam os instrumentos e as variáveis básicas (política econômica e

recursos). A dimensão de tais fatores conduziu 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 do 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 um 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 a um sistema bem mais flexível, realista e com capacidade de rearranjo e articulação como o plano nacional. Nesse sentido, a gestão política passou a ser uma pré-condição ao sucesso do planejamento estadual.

## **APÊNDICES**

## APÊNDICE 1

# PLANO GERAL DE VIAÇÃO DO ESTADO — 1931

O Plano Geral de Viação do Estado foi realizado por uma comissão nomeada pelo então Governador Getúlio Vargas (1928-30), tendo sido concluído em 1931, já no Governo de Flores da Cunha (1930-37). Objetivava nortear o desenvolvimento econômico do Rio Grande do Sul ao longo de sua aplicação, prevista para um período de 30 anos. Explicitava, com detalhe, as obras prioritárias e os recursos necessários, inclusive com um programa das atividades para cada quinquênio. O Estado Regional tomaria diretamente os empréstimos necessários, visando resguardar maior racionalização de gasto de recursos. Previa também que o Rio Grande do Sul entraria com 78% do custo das obras, os municípios, com 21%, e a União, com 1%. Sua concepção prendia-se à noção de que o transporte condensava e resumia todos os outros problemas de que dependia o progresso material do Rio Grande do Sul.

Em suma, o Plano tinha por critério principal a circulação econômica das mercadorias, integrando os investimentos ao complexo pecuário, à indústria e à agricultura. Dentro dessa visão, as metas propostas eram: capacitar os portos de Rio Grande — como principal ponto de concentração de mercadorias — e de Porto Alegre e capacitar o transporte ferroviário às grandes distâncias de maneira articulada com os sistemas rodoviário e hidroviário. O sistema de aviação absorvia 78% dos recursos previstos no Plano.

Como referência positiva, importa destacarmos a alocação dos recursos no primeiro quinquênio: as obras dos portos, rios e canais absorviam 13% dos recursos; a rede ferroviária absorvia 35%; a rede rodoviária, 21%; a energia elétrica, 16%; o saneamento, 7%; a agricultura, 1%; etc.

O Plano Geral de Viação do Estado malogrou não pela sua concepção formal, mas pela conjuntura incerta do início dos anos 30 e pela falta de autonomia política e de aporte financeiro, que limitaram a ação dos estados. Neste sentido, destacamos a inexpressiva participação dos recursos da União (1%), indicador da maior autonomia administrativa de que gozava o Estado Regional. Concluindo, podemos afirmar que os estudos e projetos desse Plano serviram de agenda para as ações dos futuros governos.

## APÊNDICE 2

# NOTAS SOBRE AS TESES DO CAPITALISMO MONOPOLISTA DE ESTADO

A abordagem sobre o Capitalismo Monopolista de Estado surgiu com a crise geral do capitalismo, a partir da Primeira Grande Guerra Mundial, e desenvolveu-se rapidamente nos anos 30, em decorrência da Grande Depressão, consolidando-se como um sistema completo em meados dos anos 50. É creditada a Lenin, principalmente, a teorização do CME nos estudos sobre o imperialismo.<sup>1</sup>

A ênfase atribuída por Lenin contempla o fortalecimento do poder repressivo e intervencionista estatal necessário na situação de crise catastrófica para contornar os fatores conjunturais, as deficiências no suprimento militar e a desorganização econômica. Entendia que o capitalismo monopolista correspondia a uma etapa posterior ao imperialismo. As demais contribuições originárias do CME derivaram de Engels, Hilferding e Bukárin, a "velha guarda" marxista<sup>2</sup>.

No Primeiro Pós-Guerra, a nova forma do Estado capitalista ressurgiu por exigência do próprio capital, articulada organicamente com as forças do capital monopolista, para assegurar a reprodução ampliada e a dominação política em detrimento das demais frações do capital e da classe trabalhadora. Podemos dizer, inicialmente, que o CME pretende explicar o desenvolvimento capitalista no estágio atual, suas contradições fundamentais, e também prepara as bases políticas e materiais para uma transição gradual ao socialismo. Uma proposição-chave que perpassa as diversas variantes do CME define-o<sup>3</sup>:

"Como sendo a fusão das forças dos monopólios com a do Estado em um mecanismo único para enriquecer os monopólios, liquidar o movimento operário e a luta de libertação nacional, salvar o regime capitalista e desencadear guerras agressivas" (GALVÃO, 1984, p.221).

A crise geral do capitalismo constitui um elemento central das teses do CME. A crise resulta da intensificação de todas as contradições fundamentais presentes nas relações entre o capital e o trabalho, sendo, ainda, a expressão das contradições entre as economias de capitalismo acabado e as economias atrasadas, como também dos confrontos com os movimentos antiimperialistas de integração da produção e de acumulação. A forma de manifestação da crise é, em geral, um excesso de valores que o sistema capitalista não consegue transformar em novo capital. A não-transformação de valor em capital vai atuar como fator de desorganização econômica numa primeira

---

<sup>1</sup> Essas idéias têm por base a resenha de Jessop (1982) sobre o CME basicamente.

<sup>2</sup> Expressão de Galvão (1984). Sobre os precursores do CME, ver Jessop (1982, p.33-43).

<sup>3</sup> Definição oficial do XXII Congresso do Partido Comunista da URSS.

etapa e, depois, como processo que restabelece o novo equilíbrio do sistema, possibilitando absorver como capital esses excessos de valores. A concorrência impõe como bandeira de cada capital, na luta pela sobrevivência, sempre acumular mais do que os seus rivais, fator que compromete permanentemente as posições de lucratividade no sistema como um todo (GALVÃO, 1984, p.247).

Nesta seção, apresentamos as principais teses das variantes do CME: a variante classe, que se fundamenta na concepção leninista de Estado; a variante capital, que tem por base a versão oficial do Partido Comunista da URSS (PCURSS); e a variante francesa, que corresponde à versão do Partido Comunista francês sobre uma "democratie avancée". Não registramos a variante inglesa, que privilegia a análise da estatização e da tributação. Por último, nas observações finais, sintetizamos as principais críticas às teses do CME.

## 1 - A variante classe

A variante classe atribui grande ênfase à luta de classes em escalas nacional e internacional. É uma perspectiva teórica que se desenvolve a partir da noção leninista de Estado, mais precisamente, da noção de capitalismo de Estado. Lenin pouco diferencia o CME do imperialismo, apresentando-o como uma fase distinta, situada a partir de uma conjuntura de guerra. A guerra acelerou o desenvolvimento capitalista para o imperialismo, e a formação dos monopólios passou a exigir a intervenção estatal. Entretanto a noção de capitalismo de Estado em relação à noção de CME é pouco clara em Lenin, segundo Galvão (1984), porque tanto pode significar estatização num contexto, quanto pode ser entendida como controle pelo Estado da propriedade capitalista, sendo que o crescente controle do Estado sobre a propriedade privada passa a ser a forma mais conseqüente e mais freqüente na estratégia de Lenin para a construção do socialismo. Em suma, o CME significa a fusão do Estado com as associações dos capitalistas: os monopólios.

Cabe perguntarmos: qual a distinção entre o CME e imperialismo? A diferença fundamental está no fato determinante de que, no imperialismo, a reprodução ampliada do capital se realizava sem a mediação estatal; já no estágio do CME, o capital monopolista exige uma forte intervenção estatal na economia para assegurar a reprodução ampliada. Portanto, a emergência do CME assume as próprias características dos monopólios, somada à nova qualidade marcada por uma forte intervenção econômica e dominação política do Estado.

Tendo esses aspectos sumários e passando por cima das características originárias do imperialismo,<sup>4</sup> a seguir caracterizamos a natureza e as funções do Estado no CME, segundo a variante classe.

<sup>4</sup> Ver, sobre o assunto, Carnoy (1986, p.63-87) e Jessop (1982, p.32-45).

Nessa perspectiva,<sup>5</sup> a natureza do Estado capitalista encontra-se na própria concepção leninista, que concebe o Estado como "(...) um órgão de dominação de classe e que, embora o Estado tente conciliar o conflito de classe, esse conflito é irreconciliável". A presença permanente do conflito de classes na sociedade capitalista faz com que se imponha a necessidade recorrente da dominação e da opressão de uma classe sobre as outras através do Estado (CARNOY, 1986, p.79). O aparelho de Estado é um instrumento para o exercício do poder, uma máquina que ordena, legaliza e modera o conflito de classes. Esse é o caráter de classe do Estado na interpretação leninista de Marx, que ressurgue como parte orgânica no centro das relações de produção, articulando a solução dos problemas econômicos e os conflitos de classes de maneira que satisfaça os interesses hegemônicos do capital monopolista. Modera, por isso, o avanço da classe trabalhadora e das forças democráticas, bem como confronta as lutas antiimperialistas e as conquistas das forças socialistas mundiais, etc. Assim, no CME, a presença do Estado torna-se crucial para garantir a dominação política de classe e assegurar o lucro do capital monopolista e suas posições de poder no conflito.

Segundo Jessop (1982, p.46), a intervenção estatal possibilita a distribuição do lucro total nacional em maiores cotas, sempre creditadas ao capital monopolista, e mantém essa condição por meio de duas formas principais: a exploração da renda estatal (como o crédito público, a dívida pública e o consumo do governo) e o uso da força extra-econômica (participação no mercado, cartelização, protecionismo, repressão política, etc.). Tais funções exigem uma fortíssima intervenção estatal na economia, implementando políticas de planejamento econômico, regulando as relações entre o capital e o trabalho, criando condições institucionais e materiais para a exportação de "commodities" ao mercado internacional, promovendo a agressão militar externa, criando um setor industrial militar e outras determinações para efetivar a apropriação de superlucros. A forma sob a qual ressurgue o Estado no CME desencadeia um processo crescente de fusão, concentração e incorporação dos monopólios com o Estado, que consolida o sistema completo do CME como mecanismo comum de exploração econômica e de opressão política. Essencialmente, cabe ao Estado centralizar, unificar e dirigir a coerção. Portanto, a manutenção dos interesses do capital monopolista nesse estágio exige o envolvimento do Estado para controle da riqueza econômica, bem como para a repressão política interna e a agressão militar externa.

O avanço da intervenção estatal para a manutenção da reprodução ampliada do capital torna-se, por isso, coerente com a estratégia gradualista e inevitável de sua transformação para a transição ao socialismo. Resta sabermos, entretanto, até que nível o monopólio estatal garantirá a acumulação monopolista privada frente às questões postas pela forte concorrência monopolista e frente às crises que se sucedem, tendo como dados tanto a tendência de aprofundamento da intervenção do Estado na regulação econômica como o exercício de uma ação com certo grau de autonomia relativa, atributo necessário para a distribuição do lucro total.

Em suma, na variante classe, o desenvolvimento do capital monopolista, a partir da crise geral, acentuou as rupturas nas relações entre o capital monopolista e as demais

<sup>5</sup> Ver os principais autores referidos por Jessop (1982, p.45-47).

classes subordinadas, exigindo a presença de uma forte intervenção estatal capaz de impor uma direção econômica e uma mediação política dessas contradições fundamentais a favor do capital. Essa natureza do Estado é imprescindível, mas ocupa uma posição subordinada em relação ao capital monopolista. Nesse sentido, a reprodução ampliada dos monopólios em concorrência voraz só se realiza com a mediação do Estado. A mediação estatal concretiza-se através de diversas medidas reguladoras da economia, com a centralização política dos comandos de decisões sobre a política econômica nacional, como também pela primazia de sua função repressora.

## 2 - A variante capital

As abordagens classificadas pela variante capital<sup>6</sup> explicam o surgimento do CME em termos do desenvolvimento natural de todas as leis universais do movimento do capitalismo na sua última fase, o imperialismo, sob a afirmação de que os argumentos marxistas explicam satisfatoriamente o desenvolvimento dos monopólios, adicionando apenas alguns pressupostos necessários para caracterizar o estágio atual do CME.

Ao caracterizar o CME, além da inexorável união entre o poder dos monopólios e o poder do Estado num mecanismo comum, as teses da variante capital afirmam, igualmente, que a reprodução ampliada do capital só se realiza com o auxílio do Estado. Postulam, portanto, que, no CME, os monopólios privados não desaparecem, ao contrário, eles permanecem e se desenvolvem, subordinando o aparelho do Estado. O Estado é um instrumento dos monopólios para extração de mais-valia e para afiançar a valorização do capital.

Uma abordagem da variante capital, aqui examinada, também se centra na análise da contradição fundamental existente entre a socialização das forças produtivas e o caráter privado da apropriação dos resultados do trabalho. Jessop (1982) explica isso, observando que o desenvolvimento das forças produtivas, a concorrência entre os próprios monopólios e entre os monopólios e o Estado, bem como as disputas com as empresas não monopolistas e explorações agrícolas resultam num aumento desproporcional da capacidade produtiva da economia. O aumento no volume do capital constante causa grandes reflexos tanto na divisão do trabalho como na interdependência dos diferentes ramos da produção. A manutenção do sistema como um todo fica condicionada pela necessidade de assegurar, continuamente, uma maior produção na economia para atender ao aumento efetivo da demanda. Por sua vez, os aumentos na demanda vão exigir sempre uma maior utilização da capacidade produtiva, até um nível de produção em que a demanda só poderá ser suprida pela intervenção econômica do Estado (JESSOP, 1982, p.48). O capital monopolista privado torna-se insuficiente para fazer crescer a produção, recorrendo ao Estado como uma condição para a manutenção da reprodução ampliada. Galvão interpreta isso da seguinte maneira:

<sup>6</sup> Estas notas têm por base Galvão (1984, p.228-234) e Jessop (1982, p.47-55).

"O capital monopolista necessita do aparelho de Estado para mobilizar ao máximo o capital social, e o mecanismo pelo qual tal mobilização se dá é o da expropriação pelo Estado de fundos pertencentes aos trabalhadores e aos demais capitalistas. Somente assim é possível garantir a reprodução ampliada" (1984, p.231).

Assim, na interpretação do CME pela variante capital, o sistema não sofre por excesso de capital ou não estoca capital sem valorização, mas o que ocorre é uma escassez de capital. A valorização do capital privado não consegue, por si só, gerar uma capacidade produtiva capaz de nivelar as flutuações da demanda. Isso contraria os pressupostos marxistas sobre o funcionamento capitalista, conforme assinala o mesmo autor:

"(...) o capitalismo não se transforma em Capitalismo Monopolista de Estado em razão de um excesso de capital e de uma crise no processo de realização, mas precisamente do contrário: é a escassez de capital que obriga os capitalistas privados a aceitarem a intervenção do Estado no processo de reprodução" (GALVÃO, 1984, p.232).

Resumidamente, em certo estágio de desenvolvimento das forças produtivas, o capital não consegue, sozinho, apropriar-se da mais-valia e acumular, sendo essas funções realizadas, então, com o auxílio do Estado, através de mecanismos intervencionistas e de políticas fiscais e creditícias, monetárias e cambiais, etc. A crescente intervenção do Estado configura também uma tendência a reforçar a socialização das relações de produção e a socialização do capital. Apesar disso, permanece privada a apropriação do sobretabalho. O CME é, portanto, uma adaptação necessária das relações de produção para superar os limites da acumulação do capital nesse estágio da economia monopolista.

Entretanto a intervenção do Estado ocorrerá em áreas específicas da produção, para criar as condições de regulação, realização e valorização do capital privado, bem como naquelas atividades de caráter social, em investimentos de longa maturação e de valorização incerta, etc. (JESSOP, 1982, p.48). Esse papel conforma a natureza capitalista do Estado na expropriação de mais-valia da classe trabalhadora e de frações do capital não monopolista. Circunscreve, também, uma ação contínua de reorganização econômica por meio do planejamento e do financiamento dos capitais público e privado. Pode-se dizer que a variante capital e a variante classe não incorporam o mesmo conteúdo relativo à natureza e à forma do Estado capitalista, mas diferenciam-se no pressuposto da necessária intervenção estatal no papel de concretizar a superacumulação monopolista e a reprodução ampliada do sistema. Enquanto a variante capital apresenta o avanço da intervenção estatal como condição à solução da crise geral manifesta pela escassez de capital privado, preparando as bases materiais para a transição ao socialismo, a variante classe, distintamente, exige a presença do Estado repressor como imprescindível para mediar a luta de classes; recompõe, por assim dizer, as rupturas da contradição fundamental causadas pelo desenvolvimento do capital monopolista parasita e moribundo. Porém, nas palavras de Jessop (1982), a variante capital diz que a "(...) intervenção estatal não pode mudar a natureza objetiva do capitalismo e das leis; pode, entretanto, influenciar suas formas de aparência e desenvolvimento" (1982, p.49).

### 3 - A variante francesa<sup>7</sup>

A perspectiva francesa do CME desenvolveu-se dentro do Partido Comunista francês nos anos 60, basicamente sob a influência dos estudos de Paul Boccara (1976; 1979) e dos estudos provenientes do bloco soviético. Boccara distingue três estágios do desenvolvimento capitalista: o primitivo, o clássico e o monopolista. Divide o estágio monopolista, que nos interessa particularmente aqui, em duas fases: a fase monopolista simples, quando o processo de reprodução do capital se centra na acumulação privada, e a fase do Capitalismo Monopolista de Estado, onde a reprodução ampliada do capital exige uma forte intervenção estatal. As relações entre os monopólios privados e o Estado capitalista têm por base a lei de acumulação e de desvalorização do capital, ou seja, a variante francesa explica o CME por aquilo que Marx chamou de processo de desvalorização do capital, no sentido da depreciação de parte do capital, como condição para recompor os novos níveis de equilíbrio entre produção e valorização.

A transição capitalista de um estágio para outro é determinada pelas tendências e pelos fenômenos do desenvolvimento das forças produtivas e pela repetição das crises estruturais do capitalismo. A passagem de monopólio simples para o CME, ocorrida a partir da Primeira Guerra Mundial, tem como elementos marcantes o desenvolvimento do capital financeiro, a instalação de um processo permanente de desvalorização do capital não monopolista, a depreciação do capital dinheiro, a exportação de capital e a depressão dos anos 30. O avanço das forças produtivas, é importante reprisarmos aqui, provoca um crescimento mais que proporcional do capital constante sobre o capital variável (altera a composição orgânica do capital), gerando um excesso de capital disponível para as oportunidades dadas de valorização e de apropriação de mais-valia, o que provoca a queda da taxa de lucro e a própria crise capitalista (JESSOP, 1982, p.51).

A modificação da relação entre capital constante e capital variável na crise gera um processo de desvalorização de uma parcela do capital social total, ou seja, causa uma perda de valor do capital constante para compensar a queda da taxa de lucro. A concorrência intercapitalista põe à prova e penaliza essa parcela do capital que será depreciada, a qual lutará para poder entrar no processo de reprodução e valorização. Frações do capital não encontrarão essa possibilidade, determinando fatalmente as que serão desvalorizadas e eliminadas (GALVÃO, 1984, p.239).

A desvalorização de parcela do capital constante — que também está sujeita às depreciações periódicas das flutuações cíclicas, pequenas recessões e estagnação — constitui uma condição para a recomposição da situação de saída da crise e para o novo equilíbrio entre a produção e a valorização. O novo equilíbrio é obtido com o avanço das forças produtivas, no qual se inserem a criação de novos meios de produção e o aumento da produtividade do trabalho, que provoca um incremento do capital constante a nível de produto, diminui o custo de reprodução da força de trabalho, intensifica a taxa de exploração e socializa as perdas através da estatização de frações do capital desvalorizado.

<sup>7</sup> Este texto tem por referência a resenha de Jessop (1982), a crítica do CME em Galvão (1984, p.138-244) e de Guillén e Paniagua (1979, p.245 e segs.).

O fenômeno da desvalorização periódica do capital processa-se nas posições internas assumidas pela intervenção do Estado. Sobre essa característica da variante francesa, Galvão bem explica o movimento da passagem do capital privado para capital estatal desvalorizado.

"A parte do capital que não consegue ser posta em valor é deslocada para as mãos do Estado, que não exige que este capital realize o lucro médio e, muitas vezes, admite mesmo uma produção negativa em termos de valor. A função deste capital público, que representa a fração do capital desvalorizado que não é expulso da produção, é manter alto o lucro médio do capital monopolista privado." (GALVÃO, 1984, p.240).

Portanto, as teses do CME de Paul Boccara postulam que o capital desvalorizado continua a ser capital, mesmo não sendo posto em valor, ou que mantenha uma taxa de lucro abaixo da média em relação ao capital social total. Esse capital chama-se capital público, formas públicas ou empresa pública. Assim, a empresa pública penetra naqueles setores onde a taxa de lucro é insuficiente aos capitais privados. O funcionamento das empresas públicas que operam em setores supercapitalizados da produção social ou em setores fundamentais que depreciam a taxa média de lucro não responde diretamente ao imperativo do lucro. Num contraponto, as empresas públicas, com sua lógica não capitalista, asseguram a reprodução capitalista privada em outros setores (GUILLÉN, PANIAGUA, 1979, p.247). O CME desenvolve-se com características outras, como o desenvolvimento de um setor industrial militar, o autoritarismo político e o parasitismo.

A forma que assume a presença do Estado capitalista no CME configura-o como indispensável na formação do lucro monopolista e na manutenção da reprodução ampliada do capital, oportunizando o incremento da exploração da classe trabalhadora e de frações do capital não monopolista. Portanto, através da fusão do poder dos monopólios com a forte intervenção estatal, por um lado, o CME reforça a lucratividade e o domínio dos monopólios privados, mas, por outro lado, os efeitos introduzidos através das modificações nas relações de produção e na transformação da estrutura econômica polarizam a luta de classes, porque intensificam a exploração dos trabalhadores e aniquilam a pequena burguesia e o pequeno e o médio capital (JESSOP, 1982, p.52).

As funções do Estado, segundo os teóricos da variante francesa, adquirem uma conotação concreta nos seguintes aspectos: financiamento público do investimento privado na produção; crescimento do setor público; financiamento público ou consumo do governo; intervenção pública na circulação monetária, nos salários e no capital através da tributação, da dívida pública, do crédito público, etc.; programa de governo e planejamento econômico; exportação de capital público. Segundo Jessop (1982, p.52), o financiamento público do capital privado é a principal função do Estado no CME, sendo as demais funções entendidas como formas de desvalorização do capital, cujos efeitos se contrapõem à superacumulação monopolista, adaptando as relações de produção na crescente socialização das forças produtivas. Na consolidação do CME, destacam-se o papel de direção econômica do Estado e a organização das lutas do movimento operário.

Em suma, o CME circunscreve-se numa fase do capitalismo monopolista, sendo caracterizado por uma forte intervenção estatal como forma de desvalorização de parcela do capital constante e como condição do reajuste das flutuações cíclicas do nível de produção e valorização do capital. Não se trata, portanto, de escassez de capital

privado para atender aos crescentes níveis da demanda, como postula a variante classe, mas aproxima-se da proposição marxista de que a concorrência opera uma necessária depreciação periódica do capital existente para recompor os superlucros do capital monopolista em particular. Entretanto aqui cabe ao capital público estatal absorver as atividades em que o capital privado se recusa a investir, porque a taxa de lucro é insuficiente em relação à taxa média de lucro, internalizando no Estado a atribuição de distribuição do lucro total.

#### 4 - Observações finais

A abordagem do CME, em síntese, parte de dois teoremas centrais, apropriados dos trabalhos de Jessop (1982) e de Writh (1975). Primeiro, o CME, seguindo a tradição leninista, não mais se desenvolve, por si só, a partir de sua lógica de reprodução original, mas constitui-se num capitalismo moribundo em crise constante, parasita do Estado, que lhe garante uma lucratividade acima da média, e decadente, porque encontra obstáculos diretos e imediatos de acumulação no desenvolvimento da socialização das forças produtivas. O segundo teorema afirma que a crise geral do capitalismo monopolista desencadeia um processo de rupturas entre os próprios monopólios e as demais frações de classe, agravando a contradição fundamental entre desenvolvimento das forças produtivas e apropriação monopolista do lucro. O avanço da intervenção do Estado, por um lado, mantém a lucratividade do capital monopolista através da redistribuição da renda nacional, por outro lado, atua para que a exploração monopolista não constitua um obstáculo absoluto ao desenvolvimento das forças produtivas (JESSOP, 1982, p.58; WRITH, 1975, p.100).

Isso fica caracterizado no aprofundamento das funções econômicas do Estado capitalista, distinguindo-se nos seguintes aspectos: a união do poder dos monopólios com o aparelho estatal para formar o mecanismo comum, necessário para a coordenação funcional da direção econômica; as ligações dos monopólios com os partidos políticos tornam-os importantes instrumentos de controle ideológico; o papel das associações de interesses, "lobbies" e indivíduos influentes para fazer prevalecer ou ditar seus interesses nas instâncias do poder estatal; o crescente controle monopolista dos meios de comunicação de massa, na produção intelectual, na educação, etc.; a tendência de subordinação do Parlamento ao Poder Executivo, a militarização geral do poder do Estado, restrição às liberdades democráticas, etc.; a reorganização do aparelho estatal para que sua ação tenha um caráter unificado e unificador e, assim, mantenha o poder político e o lucro; o processo complementar de descentralização-centralização para estender o controle estatal sobre todo o espaço nacional (JESSOP, 1982, p.58-59).

Cabe referirmos, agora, as críticas dirigidas às teses do CME, com o objetivo de fazer constar algumas de suas limitações analíticas, sem querermos minimizar as contribuições da abordagem na compreensão do desenvolvimento do capitalismo, em particular do papel do Estado.

Uma crítica refere-se à ênfase dada à primazia do fator político para assegurar a reprodução e o poder do capital monopolista através de uma forte intervenção estatal. Entretanto as funções do Estado no CME contrapõem-se à superacumulação monopolista, adaptando as relações de produção para a crescente socialização das forças produtivas, como estratégia e tática revolucionárias. No que se refere às relações do

Estado com a economia, a crítica é a de que essa proposição combina determinismo econômico com voluntarismo político. Isto é, o movimento da economia passaria a ser determinado por fatores dados pela crise geral do capitalismo, pelo intervencionismo estatal e pelo avanço progressivo das forças produtivas. A transição para o socialismo passaria por uma relação de coação, de manipulação e de influência ideológica do Estado capitalista.

Nesse sentido, o CME atribui às forças extra-econômicas (poder coercitivo do Estado, dominação ideológica, etc.) a capacidade de manter a dominação monopolista. Dessa forma, a abordagem do CME localiza a contradição principal entre o capital monopolista "versus" o Estado, entre o capital monopolista "versus" as demais frações do capital, ao invés da contradição entre o capital e o trabalho.

Uma outra crítica apontada às teses do CME refere-se à contradição existente entre o que é formulado na teoria e o que ocorre na realidade, no que diz respeito à fusão do Estado com os monopólios. Dito de outra maneira, as análises do CME apontam o Estado sempre agindo em favor dos monopólios; entretanto o aumento da propriedade estatal representa um risco do ponto de vista dos monopólios, uma vez que o Estado passa a ser também proprietário do capital e, com isso, um concorrente. Esse aspecto não é contemplado pela teoria, uma vez que esta concebe o Estado como um "comitê de administração dos assuntos da burguesia monopolista".

Argumentos semelhantes são colocados em relação à permanência do capital competitivo no CME organicamente ligado ao capital monopolista. No entanto não se esclarecem nem os mecanismos de manutenção dessa forma de propriedade nem os limites do processo de centralização da produção.

O CME afirma que as crises de superacumulação têm como solução a desvalorização de parte do capital social por meio da intervenção estatal. As análises do CME, primeiro, descuidam das tendências contracíclicas representadas pela mobilidade do capital de um setor produtivo para outro e pelo incremento da produtividade; segundo, definem a desvalorização como uma redução de parte do capital social. A crítica diz que a desvalorização, ao invés de corresponder a um incremento da taxa de lucro para o capital social, corresponde tão-somente a uma redistribuição do lucro a favor dos monopólios, dado que o montante do capital variável e o da mais-valia permanecem os mesmos. Nessa mesma linha, Galvão (1984, p.241) argumenta que, dadas as leis cegas da produção capitalista, que "(...) repartem a mais-valia entre os diversos capitais pela formação do preço comercial", o Estado "(...) jamais saberá onde e quando deverá transformar o capital privado em capital público" desvalorizado, já que para o Estado existe um capital global, não distinguindo o que é capital constante e o que é capital variável.

Poulantzas (1979, p.201) contra-argumenta a visão do capital público estatizado, dizendo que também esse capital continua a explorar os trabalhadores, produzindo mais-valia e transferindo-a para o setor privado. Esse capital público estatizado continua atuando diretamente no centro da economia, como parte orgânica das relações de produção, embora sob a forma de capital do Estado.

As teses do CME, segundo Jessop (1982), não preenchem os requisitos de uma teoria do Estado, sob o argumento de que os autores não enfocam o papel do Estado no contexto do desenvolvimento posterior do CME, ficando sem uma análise detalhada de questões como: o limite da intervenção crescente do Estado para a reprodução do sistema; as mudanças que esse papel acarreta na superestrutura do Estado e nas suas relações com os monopólios; a própria estratégia política, bem como uma análise

detalhada do papel econômico do Estado moderno hoje (JESSOP, 1982, p.57-58). Entretanto, apesar de não constituir uma teoria completa do Estado, suas teses possibilitam analisar corretamente o político e o econômico e trouxeram importantes contribuições para a compreensão da realidade no Segundo Pós-Guerra.

Fica claro que, no CME, o capital monopolista não dispõe de formas de regulação econômica. Ao contrário, mais e mais necessita da intervenção estatal para garantir a reprodução do sistema, internalizando, no próprio âmbito do Estado, a regulação e a mediação das relações intercapitalistas e entre capital e trabalho. A natureza do Estado no CME assegura a exploração da classe trabalhadora e mantém numa posição subalterna o capital não monopolista, assegurando a apropriação da mais-valia e a reprodução do capital monopolista.

## APÊNDICE 3

### O CASO BRASILEIRO NA ABORDAGEM DO CME

Este capítulo objetiva apreender a abordagem do CME para o caso brasileiro.<sup>1</sup> Deve-se ao trabalho *O Estado Brasileiro e os Limites da Estatização*, de Mello (1977), uma importante análise do desenvolvimento do capitalismo brasileiro em sua fase de transição para o Capitalismo Monopolista de Estado, que se instaurou ao término do Período Juscelino, como última fase de industrialização. Outro trabalho desse autor também examina as relações entre o político e o econômico nas etapas de "industrialização tardia". Buscamos compreender a profunda intervenção estatal na economia, assumindo formas particulares de regulação, de mediação política, de direção econômica da industrialização e de dominação burguesa. Enfim, buscamos sistematizar as particularidades do Estado brasileiro.

A natureza do Estado funda-se nas formas históricas da noção de capitalismo tardio, onde a dinâmica da acumulação industrial se distingue em duas fases: a industrialização restringida (1933-55) e a industrialização acabada e/ou pesada (1956 em diante).

A literatura sobre o Capitalismo Monopolista de Estado no Brasil é unânime em afirmar a sua consolidação a partir de meados dos anos 50, correspondendo à fase de industrialização acabada. Entretanto a fase de industrialização restringida constituiu uma etapa de monopolização da economia brasileira, isto é, um processo de monopolização, na qual a regulação da acumulação ocorreu com a interveniência do Estado.

O estágio que antecede ao CME, segundo a variante francesa, é o capitalismo monopolista simples, centrado na acumulação privada, que corresponde, na economia brasileira, à etapa de desenvolvimento da industrialização restringida. O seu desenvolvimento coloca-nos a necessidade de qualificar essa fase de industrialização e o correspondente papel do Estado.

Deve-se a Mello (1977) a importante análise comparativa entre as características do capitalismo em sua fase concorrencial e monopolista. Para o autor, a própria etapa monopolista está relacionada com a politização da economia "(...) no sentido de que tanto a forma da concorrência intercapitalista quanto a forma das relações entre capital e trabalho são constituídas no Estado" (p.16). A proposição destaca a importância do Estado na regulação da acumulação em toda a etapa monopolista.

Em relação ao acima exposto, entendemos que a função da intervenção estatal de regulação, a de financiamento da acumulação privada, a de priorização da acumulação

---

<sup>1</sup> As principais interpretações sobre o papel do Estado no Brasil constam na resenha de Corazza (1981), que estabelece um debate entre seus diversos pontos de vista, classificando-as em duas abordagens — descritivas e interpretativas.

industrial como centro dinâmico da economia, etc. não consolidaram a hegemonia imperial do capital monopolista nessa fase, como estágio intermediário ao CME.

Vejam os quando ocorreu a irrupção do capitalismo monopolista e a importância do papel do Estado nesse processo.

A transição da fase do capitalismo concorrencial para a fase monopolista exige índices relativamente altos: de concentração demográfica; de renda "per capita"; de padrão de vida; de diferenciação; de integração e densidade econômica do mercado nacional; de capital incorporado ou incorporável ao mercado financeiro; de modernização tecnológica realizada e em potencial; de estabilidade política e de controle efetivo do poder do Estado pela burguesia nativa, etc. (FERNANDES, 1975, p.251-252).

Os principais fatores que concorreram para alterar essa situação após a crise de 1929, antes e depois da Segunda Grande Guerra, destacados pelo autor foram: a extensa e profunda incorporação da economia brasileira ao desenvolvimento das economias centrais e do capital monopolista como fonte de matérias-primas essenciais a elas; e o seu crescimento econômico e demográfico. Ambos os fatores alteraram-se o suficiente para torná-la um mercado atrativo e uma área de investimentos (FERNANDES, 1975, p.253).

"Nessa situação, o controle da periferia passa a ser vital para o 'mundo capitalista' (principalmente no fim da Segunda Grande Guerra), não só porque as economias centrais precisam de suas matérias-primas e de seus dinamismos econômicos, para continuarem a crescer, mas também porque nela se achava o último espaço histórico disponível para a expansão do capitalismo" (FERNANDES, 1975, p.253).

Entretanto Fernandes (1975) relaciona dois períodos distintos da presença do capital monopolista. O primeiro vem de implantações mais longínquas até o início da Segunda Grande Guerra, quando as grandes corporações operavam através de filiais ou mediante concessionárias, explorando várias atividades, tais como energia elétrica, operação de serviços públicos (transportes, gás, telefones, etc.), exportação de produtos agrícolas ou derivados industrializados, carnes, minérios, etc. Também operavam na produção de bens de consumo e de bens duráveis para mercado interno, no comércio interno, nas operações de crédito, de financiamento e bancário, nos projetos de desenvolvimento agrícola e urbano, etc.

Essa participação do capital monopolista não lograva a formação de monopólio real, o que excepcionalmente ocorrera em alguns casos:

"Nesse período, suas influências se diluem nos mecanismos de uma economia competitiva em diferenciação e expansão. (...) Contudo, elas não concorrem para a emergência e a irradiação do capitalismo monopolista a partir de dentro. Ao contrário, as matérias-primas e as parcelas do excedente econômico drenadas para fora se polarizam na expansão do capitalismo monopolista nas próprias economias centrais" (FERNANDES, 1975, p.255).

Concluimos que a participação das grandes corporações do capital monopolista simples, nesse período, ficou diluída entre os capitais competitivos em diferenciação e expansão.

O segundo período corresponde à tendência de irrupção do capitalismo monopolista na economia brasileira e ocorreu na década de 50. Por último, Fernandes (1975) adverte que o processo de monopolização da economia brasileira é o resultado de uma

"decisão externa" e de uma "decisão interna". Na "decisão externa", repousam fatores como a disposição dos monopólios de se implantarem no mercado brasileiro e junto deslocarem também os seus padrões de desenvolvimento intrínsecos. A "decisão interna" de realizar a transformação capitalista como uma oportunidade decisiva e refletida pela burguesia nacional cristalizou-se aos poucos, depois da Revolução de 30 (FERNANDES, 1975, p.256). Em suma, o processo de monopolização possui um caráter político, pois ele se processa com uma forte intervenção estatal, que lhe cria as condições para a implantação e posteriores irradiação e consolidação.<sup>2</sup>

Segundo Coutinho e Belluzzo (1980), o problema crucial para que as industrializações tardias avancem é a criação articulada de blocos de capital (siderurgia, metal-mecânica, material elétrico, etc. simultaneamente à criação de infra-estrutura social básica), que supõem um grau avançado de concentração e centralização do capital, sobretudo realizadas através da ação do Estado. A intervenção do Estado torna-se decisiva, passando a funcionar como aglutinador de massas de capital dinheiro e a orientá-las para o financiamento da industrialização e da formação do setor de bens de produção principalmente (COUTINHO, BELLUZZO, 1980, p.20).

Podemos reter que o processo de monopolização passa por dentro do Estado, que determina os níveis de integração e as possibilidades de expansão do capital monopolista e do capital nacional privado.

"Assim, o processo de industrialização periférico só poderia completar-se através da organização de uma forma avançada de capitalismo monopolista de Estado" (COUTINHO, BELLUZZO, 1980, p.21).

Concluindo, a industrialização restringida (1933-55) correspondeu a um processo de monopolização, em que o avanço industrial deveria dar-se com controle e cautela — tanto do Estado quanto da entrada do capital estrangeiro —, para que assegurasse os interesses do capital nacional em estágio atrasado de concentração e centralização. Assim, o seu desenvolvimento não constitui o estágio intermediário de capitalismo monopolista simples, consolidando uma forma avançada do Capitalismo Monopolista de Estado.

As principais características do Estado, antes e durante a instauração do Capitalismo Monopolista de Estado, são colocadas a seguir, na qualificação das fases da industrialização brasileira, que examinaremos adiante.

## 1 - As fases de industrialização recente

No período em análise (pós 30), a industrialização distinguiu-se por duas fases. Entre 1933 e 1955, demarcou o período de "industrialização restringida", caracterizada por um movimento endógeno de acumulação de capital capaz de possibilitar a reprodução da força de trabalho e parte do capital constante. A indústria criou um ciclo de

<sup>2</sup> Esse aspecto fica bem enfocado na resenha de Corazza (1981, p.200).

crescimento com base no mercado interno, onde se reproduziram o capital industrial e a força de trabalho (MELLO, 1981, p.111-114). Impôs-se ao Estado garantir proteção às importações correntes, realizar a infra-estrutura econômica, regular a força de trabalho e produzir certos bens e serviços essenciais à reprodução e à regulamentação dos demais fatores. Coube ao Estado sustentar as despesas improdutivas e/ou de segmentos com baixa taxa de lucro que não interessavam ao capital, essencialmente para que o capital se reproduzisse produtivamente.

A problemática do autor consiste em explicar por que a industrialização se manteve restringida no período 1933-55. Ou seja, por que não se instalou "num golpe" o núcleo fundamental da indústria de bens de produção que autodeterminaria o processo de desenvolvimento industrial? O crescimento da indústria nacional (da ordem de 11% ao ano, entre 1933 e 1938) assentou-se na expansão do mercado interno, com bases técnicas e financeiras insuficientes para a implantação da indústria de bens de capital. Essa indústria se libertou da economia cafeeira pelo lado do mercado, mas manteve-se restringida pelas dificuldades de importação de bens de capital e de insumos básicos e pela impossibilidade de atender às necessidades correntes da economia (MELLO, 1981, p.111). Ressalta, também, que a indústria se chocou com a ausência de organização do mercado de trabalho, com a contínua elevação dos preços agrícolas e dos preços nos bens de produção importados, embora tais restrições não inibissem a acumulação privada porque a indústria podia repassar esses custos aos preços internos (MELLO, 1981, p.112-114). Entretanto o movimento industrial,

"(...) determina a expansão do setor de bens de capital e a própria implementação dos projetos estatais de base, sem o que a reprodução do capital industrial não seria factível" (OLIVEIRA, 1977, p.79). Enfim, afirma-se que a implantação do núcleo fundamental da indústria foi limitada e insuficiente para cobrir as necessidades da demanda interna.

Essa fase preparou a implantação da fase seguinte, na qual se realizou um bloco de investimentos altamente complementares, a partir de 1956, com o ingresso maciço de capital estrangeiro produtivo, que vai alterar a estrutura produtiva pela incorporação de um profundo salto tecnológico e, ao mesmo tempo, ampliar a capacidade produtiva muito à frente das necessidades preexistentes. O período da "industrialização acabada" exigiu a participação decisiva do Estado, associado ao capital estrangeiro, para assegurar a reprodução do capital monopolista em particular. O Estado investiu no setor produtivo e realizou papel de mediador dos interesses de classes e de frações de classe (MELLO, 1981, p.117-122). A presença do Estado impôs-se com uma função reguladora da economia. O capital monopolista não dispunha de formas de auto-regulação nessa etapa, que passaram a ser exercidas no âmbito do Estado.<sup>3</sup>

Cumpramos duas características do processo de industrialização brasileira: a primeira é a de que a industrialização não se desenvolveu sob o comando de um

<sup>3</sup> Oliveira (1977) considera que a oligopolização da economia brasileira tem como marco o início dos anos 50.

empresário inovador, capaz de viabilizar uma indústria complexa e avançada, nem houve, tampouco, um desdobramento natural de sua estrutura industrial existente no passado; e a segunda é a de que se observa que tanto a "industrialização restringida" quanto a etapa de industrialização pesada requereram uma forte coordenação e intervenção do Estado (DRAIBE, 1985, p.19).

## 2 - Características do Estado

As características do Estado brasileiro foram similares às dos demais Estados capitalistas, mas também específicas e fundamentais na articulação do político e do econômico para viabilizar a reprodução do capital monopolista. A seguir, examinamos, sinteticamente, as características gerais que o Estado capitalista assumiu no Brasil e depois citaremos as suas especificidades nas fases de "industrialização restringida" e "industrialização acabada".

Como características gerais, o Estado assegurou sempre os interesses da classe capitalista de uma forma ou de outra, incorporando-os ao nível das políticas estatais (através da filtragem desses interesses pelos seus órgãos). O Estado redefiniu sua nova forma de intervenção econômica em certas atividades fundamentais à reprodução ampliada do capital como: a criação de infra-estrutura material geral da produção; a constituição e a salvaguarda do sistema legal; a regulação das relações entre o capital e o trabalho; a garantia da expansão do capital nacional no mercado internacional; o financiamento do capital industrial, etc. O engajamento direto do Estado em favor da dominação burguesa exigiu cada vez mais um avanço de sua ação repressiva para assegurar novas formas de exploração e de reprodução-gestão da força de trabalho e autonomia em relação às forças políticas que o envolveram. Em suma, essas características gerais configuram a natureza do Estado capitalista a partir das relações de produção.

Ademais, no movimento de "industrialização restringida", entre 1933 e 1955, o Estado financiou a produção industrial através da manutenção da política cambial e do confisco cambial, como mecanismos de transferência de recursos do setor agroexportador para o setor industrial. Nacionalizou os setores básicos produtores de bens intermediários e de infra-estrutura econômica básica de transporte, energia, comunicações, etc. Quanto à classe trabalhadora, o Estado atuou na produção de certos bens e serviços pelas empresas estatais, que, por um lado, atenuavam a perda de poder aquisitivo dos salários reais e, por outro, aumentavam a produtividade nesses setores pela transferência de parte do excedente via preços subsidiados desses bens e serviços (OLIVEIRA, 1977, p.79). A intervenção estatal atuou também na regulamentação dos demais fatores basilares, como a legislação trabalhista e a fixação de um salário mínimo de subsistência, que permitem uma "igualização pela base" da remuneração da força de trabalho e a garantia de uma elevada taxa de exploração (OLIVEIRA, 1977). Essas características evidenciam o avanço da intervenção estatal, da mediação estatal, enfim, da mediação da dominação burguesa na "industrialização restringida".

"Nestas circunstâncias, o que se exige do Estado é bem claro: garantir forte proteção contra as importações correntes, impedir o fortalecimento do poder

de barganha dos trabalhadores, que poderia surgir com um sindicalismo independente, e realizar investimentos em infra-estrutura, assegurando economias externas baratas ao capital industrial." (MELLO, 1981, p.114).

Por último, esse padrão de industrialização impunha limites concretos às funções do Estado. Os principais limites derivavam, primeiro, do frágil alicerce tributário e financeiro que restringia o financiamento da acumulação nas empresas estatais; segundo, do financiamento externo viabilizado pelo aumento das exportações ou pela melhora dos termos de intercâmbio, para o que era fundamental que o Estado preservasse a rentabilidade das empresas exportadoras, assegurando, assim, a capacidade de importar. A instabilidade internacional também estava na ordem desses obstáculos objetivos (OLIVEIRA, 1977, p.80; MELLO, 1981, p.114).

A alteração na estrutura produtiva, nos anos 50, puxada, primeiro, pela tentativa de implementar a indústria de bens de capital na primeira metade da década e, segundo, pelo projeto de industrialização constituído no Plano de Metas, redefiniu a forma e o papel do Estado. O Estado emergiu como uma nova força capaz de começar a implantar a indústria de bens de capital, associada ao capital estrangeiro, e a realizar certas tarefas indispensáveis à reprodução ampliada do capital monopolista.

A função desempenhada pelo Estado de capital financeiro geral, ou seja, de aglutinar massas de capital dinheiro e repassá-las para a acumulação privada, bem como de estimular processos de concentração e centralização, foi realizada de forma incompleta e imperfeita, na afirmação de autores como Mello (1977), Dain (1986), Teixeira (1983), etc. Por quê? Porque o Estado cumpriu as funções passivas de capital financeiro e não as funções ativas. Em outras palavras, significa que o Estado mobilizou e aglutinou massas de capital, promovendo a transferência para o capital monopolista, mas não como agente autônomo que busca centralizar o comando e o controle acionário do capital (TEIXEIRA, 1983, p.103). O setor produtivo estatal carecia de articulação interna e, agindo de forma segmentada, encontrava limites a sua capacidade de formulação de políticas de financiamento e de investimentos.

As principais características assumidas pela nova forma do Estado brasileiro foram as seguintes: realização de pesados investimentos estatais em energia, transportes, comunicações e na produção de insumos básicos para a indústria; ampliação do mercado doméstico; controle de preços e das exportações de bens essenciais à reprodução da força de trabalho; implementação de políticas protecionistas à indústria nacional e à substituição de importações; favorecimento da entrada maciça de capital estrangeiro na indústria de bens de capital e de bens de consumo duráveis para o mercado interno; modificação do sistema fiscal e da legislação relativa ao capital estrangeiro; criação de incentivos e subsídios fiscais e cambiais; ampliação do crédito oficial subsidiado para o financiamento da acumulação privada; criação da Instrução nº 70 da SUMOC, que priorizava os interesses da indústria nas importações; criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, com a função de apoiar a realização da infra-estrutura; criação da Instrução nº 113 da SUMOC, que permitia a importação de bens de produção para as empresas estrangeiras, sem cobertura cambial, etc. (SERRA, 1982, p.72-76). Em suma, a forte participação do Estado instaurou as condições para a existência do CME no Brasil.

Essas mudanças estruturais na economia, segundo Oliveira (1977), gestaram as mudanças políticas nos anos 60. A crise política configurou os limites à capacidade

reguladora do Estado para harmonizar os interesses bastante divergentes do capital estrangeiro, do capital estatal, do capital nacional, da burguesia agrária e das classes operárias urbana e rural. As forças sociais que ainda interagiam e influenciavam as ações do Estado romperam-se para dar lugar à nova natureza do Estado, exigida para realizar a reprodução ampliada do capital monopolista (MELLO, 1977, p.16). Está claro que o aprofundamento da intervenção estatal no pós 64 buscava, incessantemente, consolidar os contornos de um controle maior do capital monopolista.

"Porque essa expansão requereu precisamente um corte para excluir as classes subordinadas, seja para aumentar a exploração, seja para direcionar os recursos do Estado para sustentar e ampliar a exploração." (OLIVEIRA, 1977, p.124).

Essa complexidade do Estado também aparece em:

"(...) a estatização é, na realidade, o epifenômeno das novas formas de regulação encarnadas no Estado e que seus limites estão dados pelas necessidades de reprodução conjunta do próprio capital monopolista" (MELLO, 1977, p.16).

Ademais, o Estado caracterizou-se pelos seguintes aspectos: por uma substancial elevação das receitas do setor público; pelo financiamento das empresas estatais com crédito externo; pela organização de um sistema de crédito ao consumidor e de financiamento à construção habitacional; pela liberação progressiva das importações e um afrouxamento da legislação sobre o capital estrangeiro; pela criação de um sistema de generosos incentivos às exportações; por uma política de compressão dos salários; pela criação de bancos de investimentos e desenvolvimento do mercado de ações e outros (SERRA, 1982, p.86). Assim, a industrialização exigiu, ao longo do processo de transição, formas específicas de atuação do Estado, redefinindo e determinando sua sempre nova identidade com o desenvolvimento capitalista nas fases de industrialização.

### 3 - Uma qualificação: o "Estado de transição"

A importância dos trabalhos referidos acima sobre a questão do Estado no Brasil implicou novas contribuições para o debate. Para fins deste estudo, apresentamos uma qualificação do papel do Estado desenvolvida no trabalho de Draibe (1985), importante para entendermos a intervenção estatal e, particularmente, a adoção de políticas de planejamento durante a "industrialização restringida": Entretanto esse trabalho não segue as teses do CME, mas recoloca as questões pertinentes à relação do Estado com a industrialização, pensando num tipo de Estado em formação, erigindo-se sob o conjunto de forças sociais em transformação, pairando sobre as classes e manifestando-se de forma ambígua em relação aos interesses específicos de classe.

Draibe desenvolve o conceito de "Estado de transição", que, no seu conteúdo mais geral, retém as características do Estado e da industrialização numa nova fase de desenvolvimento do capitalismo e da formação do próprio Estado. A autora expressa nele os conflitos de interesses do capital industrial emergente, a questão agrária como força do passado e a questão social que perpassa o âmbito do Estado resultante da

criação de novas formas de acumulação, incorporando ou destruindo as pretéritas. Expressa, também, uma tendência a constituir no Estado a centralização política das alianças e das relações do poder burguês, a fim de orientar e direcionar as alternativas de organização da sociedade.<sup>4</sup>

Dessa visão de Draibe, destacam-se duas características específicas do Estado brasileiro e particularmente importantes na compreensão de seu papel de direção econômica: o elevado grau de autonomia de que goza a ação estatal e o caráter dirigente assumido pelo Estado, como os elementos que marcaram a sua natureza específica. A propósito do assunto, a citação da própria autora melhor qualifica essa idéia:

"De uma a outra fase da industrialização, com autonomia, força e capacidade de iniciativa, o Estado brasileiro planejou, regulou e interveio nos mercados e tornou-se ele próprio produtor e empresário; através de seus gastos e investimentos, coordenou o ritmo e os rumos da economia e, através de seus aparelhos e instrumentos, controlou e se imiscuiu até o âmago da acumulação capitalista. Do ponto de vista social e político, regulou as relações sociais, absorveu no interior de suas estruturas os interesses sociais e se transformou numa arena de conflitos, todos eles 'politizados', mediados e arbitrados pelos seus dirigentes. Debilitou as instituições representativas e solapou as formas autônomas de aglutinação e expressão de interesses e conflitos. Manifestou-se como Executivo forte, como aparelho burocrático-administrativo moderno e complexo e passou a operar através de um corpo cada vez maior e mais sofisticado de funcionários, os novos burocratas, metamorfoseados, nestas circunstâncias, em aparente tecnocracia" (DRAIBE, 1985, p.20).

Esses graus de liberdade do Estado conferiram-lhe força e capacidade de iniciativa para planejar, regular, intervir e ordenar os rumos da economia; articular os interesses dos setores sociais e viabilizar um projeto de industrialização. A particularidade do papel dirigente do Estado tem essa expressão. Ele foi levado a desempenhar papéis novos e decisivos na reorientação da economia.

Essa razão exigiu a progressiva adoção do planejamento econômico como determinação das condições básicas para o desenvolvimento capitalista e como condição de reajuste das flutuações cíclicas da economia brasileira. Efetivamente, o "Estado de

<sup>4</sup> A construção do conceito de "Estado de transição" indicou novos elementos para a compreensão do processo de industrialização no pós 30. Implicou, também, a crítica e a superação de outras interpretações sobre os conceitos de "Estado de compromisso" e "modernização conservadora ou via prussiana". Ver, sobre o assunto, Draibe (1985, p.14-17 e p.21-26) e Fernandes (1975, p.203 e segs).

O conceito de "Estado de transição" parte da crítica da economia política da CEPAL, sob a concepção de "capitalismo tardio" de Mello (1982) e de "revolução burguesa" no Brasil de Fernandes (1975). Draibe postula que o Estado brasileiro se enraizou numa estrutura social heterogênea, a partir dos anos 30, sobre o conjunto de forças sociais em transformação e não articuladas objetivamente, que vai construindo a materialização das estruturas centralizadas, unificadas e unificadoras do poder burguês para a reprodução capitalista (Draibe, 1985, n.14). Ver resenha de Corazza (1986) sobre esse trabalho.

transição" assentou-se numa estrutura de órgãos e instituições, códigos e leis centralizados e unificados nacionalmente, que organizaram em bases novas o interesse geral e a dominação social.<sup>5</sup> O Estado pôde, assim, debilitar as instituições representativas regionais, estaduais e locais, solapar as formas autônomas de aglutinação de interesses e conflitos, seja através da quebra das autonomias dos governos estaduais (que amparavam os pólos oligárquicos), seja com reordenamento e atualização das instituições.

#### 4 - Observações finais

Durante a fase de "industrialização restringida", o Estado assumiu características específicas determinadas pelas mudanças na divisão do trabalho e pelas diferenciações na estrutura da sociedade civil. O movimento endógeno de acumulação que reproduziu parte do capital industrial exigiu uma forte participação do Estado na mediação dos conflitos de classes e das posições das oligarquias regionais no processo de integração nacional. Impôs-se ao Estado garantir proteção à produção da indústria nacional contra as importações correntes; realizar a infra-estrutura social básica; regular a formação e o controle da força de trabalho; nacionalizar setores básicos e produzir bens e serviços essenciais à reprodução ampliada do capital; criar as condições gerais da produção e assegurar a mesma nos setores onde o impulso do investimento privado era baixo. Além disso, a intervenção do Estado permitiu financiar diretamente a produção privada, principalmente o capital industrial, ou frações do capital, como também atuar na regulamentação do mercado.

Nessa fase, os interesses da acumulação impunham limites concretos à atuação estatal: uma frágil base tributária e financeira que restringia o financiamento das empresas estatais; limitação da capacidade de importar, o que significava negociar com os interesses da burguesia industrial as importações de bens de capital e de insumos para a implementação dos projetos de insumos básicos das empresas estatais, sem, contudo, ferir os interesses da burguesia agroexportadora.

As particularidades do papel do Estado destacadas por Draibe (1985), de uma a outra fase de industrialização — o elevado grau de autonomia da ação estatal e o seu caráter dirigente de produtor e empresário —, inserem-se no contexto das correlações de forças claramente manifestas, mas instáveis, que exigiram um ordenamento das questões da industrialização.

A atuação do Estado, marcada por grande autonomia, forte intervenção e capacidade de iniciativa na produção, não rompeu em definitivo com a regulação da acumulação pelo mercado, embora tenha orientado o rumo da industrialização brasileira. A forma de acumulação dessa fase esgotou-se nos anos 50.

Na fase do Capitalismo Monopolista de Estado, a partir de meados dos anos 50, a decisiva intervenção estatal emergiu por exigência do próprio capital. O Estado cumpriu papéis novos e decisivos de regulação, mediação e reorientação

<sup>5</sup> Ver, sobre o assunto, com mais detalhes, o Capítulo I de Draibe (1985).

económica. Essa razão exigiu a verticalização do poder político nacional e a adoção do planejamento económico para criar as condições do desenvolvimento. Portanto, a atuação estatal ampliou a base produtiva através das empresas estatais; atuou na produção de bens e serviços essenciais, fornecendo-os a preços subsidiados; financiou diretamente e indiretamente o capital através do orçamento público e da "fiscalidade"; criou as condições gerais da produção; sustentou a taxa de lucro média do sistema, absorvendo os setores do capital desvalorizado, onde o impulso do investimento privado era baixo ou incerto. Enfim, a forte participação do Estado permitiu financiar diretamente a produção privada e o lucro de frações do capital, notadamente do capital monopolista.

## BIBLIOGRAFIA

- ACCURSO, Cláudio F. (1982). Aspectos fundamentais para uma política de desenvolvimento no Rio Grande do Sul. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v.3, n.1, p.41-78.
- ACCURSO, Cláudio F. et al. (1965). Análise do insuficiente desenvolvimento econômico do Rio Grande do Sul. **Boletim da Comissão de Desenvolvimento Econômico**, Porto Alegre: Assembléia Legislativa, n.16.
- BAIOCCHI, Mario (1985). O federalismo fiscal: a dimensão política. In: LAGEMANN, Eugênio, org. **Rio Grande do Sul: 150 anos de finanças públicas**. Porto Alegre: FEE. p.271-306.
- BAKOS, Margaret M. et al. (1981). Getúlio Vargas e as primeiras vilas operárias em Porto Alegre (1930-1954). **Estudos Ibero-Americanos**, Porto Alegre, v.7, n.1/2, p.217-222.
- BARCELLOS, Tanya et al. (1983). **A política social brasileira - 1930-64: a evolução institucional no Brasil e no Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: FEE.
- BENETTI, Maria Domingues (1985). As relações entre Estado e cooperativismo: análise do período 1933-37. In: FALKEMBACH, Maria Fonseca et al. **Desenvolvimento e crise de cooperativismo empresarial do RS, 1957**. Porto Alegre: FEE.
- BNDE(1965). **O planejamento estadual no Brasil**. Rio de Janeiro.(mimeo).
- BOCCARÁ, P. (1979). **Etudes sur le capitalisme monopoliste d'État - se crise son issue**. Paris: Editions Sociales.
- BOCCARÁ, P. (1976). **Traté d'economie politique: le capitalisme monopoliste d'État**. Paris: Editions Sociales.
- BOLETIM SEMANAL (1961/1974). Porto Alegre: Associação Comercial de Porto Alegre/FEDERASUL.
- BRASIL. Presidência da República (1963). **Plano trienal de desenvolvimento econômico e social 1963-65: síntese**. Brasília: Imprensa Nacional.
- CANO, Wilson(1985). **Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil - 1930/1970**. Campinas: UNICAMP.
- CARNOY, Martin (1986). **Estado e teoria política**. Campinas: Papirus.
- CARTA SEMANAL (1958). Porto Alegre: Associação Comercial de Porto Alegre, n.47.

- CARTA SEMANAL (1959). Porto Alegre: Associação Comercial de Porto Alegre, n.44.
- CARTA SEMANAL (1960). Porto Alegre: Associação Comercial de Porto Alegre, n.13.
- CORAZZA, Gentil (1981). Estado e economia no Brasil: uma revisão da bibliografia recente. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v.1, n.2, p.189-232.
- CORAZZA, Gentil (1986). Rumos e metamorfoses: Estado e industrialização no Brasil - 1930-1960. *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v.2, n.7, p.159-169.
- CORREIO DA MANHÃ (1961). IV Forum Econômico. Porto Alegre.
- COUTINHO, L., BELLUZZO, Luiz Gonzaga de M. (1980). O desenvolvimento do capitalismo avançado e a reorganização da economia mundial no pós-guerra. *Estudos Cebrap*, São Paulo, n.23.
- 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.
- FAUSTO, Boris (1970). *A revolução de 1930, historiografia e história*. 11.ed. São Paulo: Brasiliense.
- FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA (1982). *Agricultura do Rio Grande do Sul*. Porto Alegre. (25 Anos de Economia Gaúcha, v.3).
- FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA (1978). *Análise da indústria de transformação no Rio Grande do Sul*. Porto Alegre. (25 Anos de Economia Gaúcha, v.4).
- FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA (1981). *Análise do setor público empresarial no Rio Grande do Sul*. Porto Alegre. (25 Anos de Economia Gaúcha, v.6, t.2).
- FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA (1980). *Análise do setor público no Rio Grande do Sul*. Porto Alegre. (25 Anos de Economia Gaúcha, v.6, t.1).
- FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA (1986). *Renda interna do RS - 1939-1980*. Porto Alegre. (Valor Agregado, 1).
- FERNANDES, Florestan (1975). *A revolução burguesa no Brasil: ensaio de interpretação sociológica*. São Paulo: Zahar.
- FINANÇAS DO ESTADO (1944/1956). Porto Alegre: Secretaria dos Negócios da Fazenda. (Vários números).
- FONSECA, Pedro C. D. (1988). *BRDE: da hegemonia à crise do desenvolvimento*. Porto Alegre.

- FONSECA, Pedro C.D.(1983). **RS: economia e conflitos políticos na República Velha**. Porto Alegre: Mercado Aberto. (Documenta, 18).
- GALVÃO, Luiz A. (1984). **Capital ou Estado: introdução à crítica da política**. México: Cortez.
- GROS, Denise B. (1987). **Burguesia industrial gaúcha e Estado Nacional (1964-1970)**. Porto Alegre: FEE. (Tese, 12).
- GUILLÉN, H., PANIAGUA, R. (1979). Estado, capitalismo monopolista de estado y burocracia política. **Crítica de la Economía Política**, México, v.12, n.13.
- IANNI, Otávio (1971). **Estado e planejamento econômico no Brasil (1930-1970)**. 2.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- 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.
- JOST, L. (1974). O planejamento no Rio Grande do Sul. In: SIMPÓSIO NACIONAL DOS CONSELHOS REGIONAIS DE ECONOMIA, 5., Porto Alegre. (mimeo).
- LAFER, Betty M. (1970). **Planejamento no Brasil**. São Paulo: Perspectiva. (Debates de Economia).
- LAGEMANN, Eugênio (1985). **O Banco Pelotense e o sistema financeiro regional**. Porto Alegre: Mercado Aberto.
- LENZ, Maria H. (1980). A experiência de planejamento global do Estado do Rio Grande do Sul. **Perspectiva Econômica**, São Leopoldo, v.10, n.25.
- LUCAS, Maria E. (1981). Legislação Social e tendências ideológicas no movimento operário gaúcho (1930-1937). **Estudos Ibero-Americanos**, Porto Alegre, v.7, n.1/2, p.149-158.
- MATHIAS, G., SALAMA, P.(1982). **O Estado superdesenvolvido: - ensaio sobre a intervenção estatal e sobre as formas de dominação no capitalismo contemporâneo**. São Paulo: Brasiliense.
- MELLO, João Manoel C. (1981). **O capitalismo tardio**. 3.ed. São Paulo: Brasiliense.
- MELLO, João Manoel C.(1977). O Estado brasileiro e os limites da estatização. **Ensaio de Opinião**, Rio de Janeiro, n.2+3, p.14-17.
- MESA REDONDA DAS ASSOCIAÇÕES COMERCIAIS DO BRASIL, 11. (1956). Porto Alegre: Federação das Associações Comerciais do Rio Grande do Sul.
- MILIBAND, Ralph (1969). **O Estado na sociedade capitalista**. Rio de Janeiro: Zahar.
- MONTEIRO, J. V., CUNHA, L. R. A. (1974). Alguns aspectos da evolução do planejamento econômico no Brasil (1934-1963). **Pesquisa e Planejamento Econômico**, Rio de Janeiro, v.4, n.1, p.1-24.

- MONTEIRO, J. V., CUNHA, L. R. A. (1973). A organização do planejamento econômico: o caso brasileiro. *Pesquisa e Planejamento Econômico*, Rio de Janeiro, v.3, n.4.
- MULLER, Geraldo (1979). A economia política gaúcha dos anos 30 aos 60. In: DACANAL, J. H., GONZAGA, S., org. RS: economia e política. Porto Alegre: Mercado Aberto. p.358-402.
- O'CONNOR, James (1973). USA: a crise do Estado capitalista. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- OLIVEIRA, Francisco (1977). A economia da dependência imperfeita. Rio de Janeiro: Graal.
- ORÇAMENTO PLURIANUAL DE INVESTIMENTOS 1972-74 (1972). Porto Alegre: Secretaria da Fazenda.
- ORÇAMENTO PLURIANUAL DE INVESTIMENTOS 1973-75 (1973). Porto Alegre: Secretaria da Fazenda.
- PESAVENTO, Sandra J. (1981). A burguesia industrial gaúcha na República Nova. *Estudos Ibero-Americanos*, Porto Alegre, v.7, n.1/2, p.137-148.
- PESAVENTO, Sandra J. (1985). *História da indústria sul-rio-grandense*. Guaíba: RIOCEL.
- PESAVENTO, SANDRA J. (1980a). A República nova gaúcha: o estado e os pecuaristas (1930-1937). *Revista do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da UFRGS*, Porto Alegre, v.7/8, p.157-73.
- PESAVENTO, SANDRA J. (1980b). RS: a economia e o poder nos anos 30. Porto Alegre: Mercado Aberto. (Documenta, 5).
- PLANISUL (1971). *Estratégia de desenvolvimento*. Porto Alegre. (mimeo).
- POULANTZAS, Nicos (1979). *O Estado, o poder, o socialismo*. 2.ed. Rio de Janeiro: Graal.
- REICHEL, H. J. (1981). A estrutura da indústria riograndense nos inícios da década de trinta. *Estudos Ibero-Americanos*, Porto Alegre, v.7, n.1/2, p.81-87.
- RELATÓRIO ANUAL DA FARSUL 1956/1974 (1957/1975). Porto Alegre.
- RIO GRANDE DO SUL. Decreto 10.367, 24.2.59.
- RIO GRANDE DO SUL. Decreto 14.955, 4.1.63.
- RIO GRANDE DO SUL. Decreto 18.606, 3.8.67.
- RIO GRANDE DO SUL. Lei 3.601, 1.2.58.
- RIO GRANDE DO SUL. Lei 4.507, 1.2.63.
- RIO GRANDE DO SUL. Lei 12.174, 11.3.61.

- RIO GRANDE DO SUL (1943). **Relatório apresentado ao Exmo. Sr. Dr. Getúlio Dorneles Vargas, D. D. Presidente da República, pelo General Osvaldo Cordeiro de Farias, interventor federal no Rio Grande do Sul, durante o período 1938-43.** Porto Alegre: Imprensa Oficial.
- RIO GRANDE DO SUL. Assembléia Legislativa (1936). **Anais da Assembléia Constituinte do Rio Grande do Sul;** 1935. Porto Alegre: Imprensa Oficial.
- RIO GRANDE DO SUL. Assembléia Legislativa (1937). **Anais da Assembléia Legislativa do Estado do Rio Grande do Sul.** Porto Alegre: Imprensa Oficial. v.l.
- RIO GRANDE DO SUL. DEE (1948). **Custo de vida.** Porto Alegre.
- RIO GRANDE DO SUL. DEE (1951). **Custo de vida.** Porto Alegre.
- RIO GRANDE DO SUL. DEE (1937). **Sinótese estatística do Rio Grande do Sul.** Porto Alegre.
- RIO GRANDE DO SUL. DEE (1938). **Sinótese estatística do Rio Grande do Sul.** Porto Alegre.
- RIO GRANDE DO SUL. DEE (1941). **Sinótese estatística do Rio grande do Sul.** Porto Alegre.
- RIO GRANDE DO SUL. DEPREC (1961). **Plano hidroviário do Estado.** Porto Alegre: Globo.
- RIO GRANDE DO SUL. Gabinete de Administração e Planejamento (1959). **Rendimento do ensino primário: educação e cultura; II Plano de Obras.** Porto Alegre.
- RIO GRANDE DO SUL. Gabinete de Administração e Planejamento (1962). **Roteiro do programa do engenheiro Leonel Brisola.** Porto Alegre: Imprensa Oficial.
- RIO GRANDE DO SUL. Governador. (Ernesto Dornelles) (1953). **Mensagem à Assembléia Legislativa 1952.** Porto Alegre: Assembléia Legislativa.
- RIO GRANDE DO SUL. Governador. (Ernesto Dornelles) (1954). **Mensagem à Assembléia Legislativa 1953.** Porto Alegre.
- RIO GRANDE DO SUL. Governador. (Ernesto Dornelles) (1955). **Mensagem à Assembléia Legislativa 1954.** Porto Alegre.
- RIO GRANDE DO SUL. Governador. (Euclides Triches) (1973). **Mensagem à Assembléia Legislativa 1972.** Porto Alegre.
- RIO GRANDE DO SUL. Governador. (Euclides Triches) (1974). **Mensagem à Assembléia Legislativa 1973.** Porto Alegre.
- RIO GRANDE DO SUL. Governador. (Euclides Triches) (1975). **Mensagem à Assembléia Legislativa 1974.** Porto Alegre.
- RIO GRANDE DO SUL. Governador. (Euclides Triches) (1973). **Programa de ação: 1973-75.** Porto Alegre.

- RIO GRANDE DO SUL. Governador. (Euclides Triches) (1971). **Projeto Grande Rio Grande: diretrizes para a ação do governo do estado quadriênio 1971/1974: síntese.** Porto Alegre.
- RIO GRANDE DO SUL. Governador. (Ildo Meneghetti) (1957). **Mensagem à Assembléia Legislativa 1956.** Porto Alegre.
- RIO GRANDE DO SUL. Governador. (Ildo Meneghetti) (1958). **Mensagem à Assembléia Legislativa 1957.** Porto Alegre.
- RIO GRANDE DO SUL. Governador. (Ildo Meneghetti) (1959). **Mensagem à Assembléia Legislativa 1958.** Porto Alegre.
- RIO GRANDE DO SUL. Governador. (Ildo Meneghetti) (1965). **Mensagem à Assembléia Legislativa 1964.** Porto Alegre.
- RIO GRANDE DO SUL. Governador. (Ildo Meneghetti) (1966). **Mensagem à Assembléia Legislativa 1965.** Porto Alegre.
- RIO GRANDE DO SUL. Governador. (Ildo Meneghetti) (1963). **Plano de investimentos e serviços públicos 1964-1966: síntese.** São Leopoldo: Rotermond.
- RIO GRANDE DO SUL. Governador. (Leonel Brizola) (1961). **Mensagem à Assembléia Legislativa 1960.** Porto Alegre.
- RIO GRANDE DO SUL. Governador. (Leonel Brizola) (1962). **Mensagem à Assembléia Legislativa 1961.** Porto Alegre.
- RIO GRANDE DO SUL. Governador. (Leonel Brizola) (1963). **Mensagem à Assembléia Legislativa 1962.** Porto Alegre.
- RIO GRANDE DO SUL. Governador. (Walter Jobim) (1949). **Mensagem à Assembléia Legislativa 1948.** Porto Alegre.
- RIO GRANDE DO SUL. Governador. (Walter Jobim) (1950). **Mensagem à Assembléia Legislativa 1949.** Porto Alegre.
- RIO GRANDE DO SUL. Governador. (Walter Jobim) (1951). **Mensagem à Assembléia Legislativa 1950.** Porto Alegre.
- RIO GRANDE DO SUL. Governo (1953). **Plano de Obras.** Porto Alegre.
- RIO GRANDE DO SUL. Governo (1950). **Plano SALTE no Rio Grande do Sul.** Porto Alegre: Imprensa Oficial.
- RIO GRANDE DO SUL. Governo (1958). **II Plano de Obras, serviços e equipamentos 1959-62: lei estadual n.3601 de 01.12.1958.** Porto Alegre.
- RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Coordenação e Planejamento (1978). **Administração pública do Estado do Rio Grande do Sul - evolução histórico-institucional.** Porto Alegre. (mimeo).

- RIO GRANDE DO SUL. Secretaria de Coordenação e Planejamento (1983). **Sistema estadual de planejamento - SEP/RS: uma experiência em andamento**. Porto Alegre. (mimeo).
- RIOGRANDE DO SUL. Secretaria de Estado dos Negócios das Obras Públicas (1931). **Plano geral de viação do Estado - bases para apreciação geral**. Porto Alegre: A Federação.
- SCHILLING, Paulo R. (1961). **Crise econômica no Rio Grande do Sul: (I - crise agropecuária)**. Porto Alegre: Difusão de Cultura Técnica.
- SERRA, José (1982). Ciclos e mudanças estruturais na economia brasileira do pós-guerra. In: BELLUZZO, Luiz Gonzaga M. , COUTINHO, Renata. **Desenvolvimento capitalista no Brasil: ensaio sobre a crise**. São Paulo: Brasiliense.
- SOUZA, Enéas C. (1983). Da dinâmica do capital à subordinação da economia gaúcha. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v.4, n.1, p.167-174.
- SOUZA, Enéas C.(1984). Economia gaúcha: objeto contraditório. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v.4, n.2, p.165-178.
- SOUZA, Maria do Carmo Campello (1976). **Estado e partidos políticos no Brasil (1930 a 1964)**. São Paulo: Alfa-Ômega.
- TEIXEIRA, Aloísio (1983). Capitalismo monopolista de estado: um ponto de vista crítico. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v.3, n.4, p.85-105, out./dez.
- TEIXEIRA, D. G. (1977). **Contribuição à história do Departamento Autônomo de Estradas de Rodagem - 40. aniversário da criação do DAER**. Porto Alegre.
- VIEIRA, Jorge B. (1988). Pólo Petroquímico do Sul: expectativas e resultados. **Indicadores Econômicos RS**, Porto Alegre: FEE, v.16, n.2, p.75-99.
- WRITH, Margareth (1975). **Contribuição à la critique de la théorie du capitalisme monopoliste d'Etat**. VINCENT, J.M. e al. **L'Etat contemporain et le marxisme**. Paris: François Maspero.