

# Desenvolvimento do Rio Grande do Sul: Dois Projetos

Carlos Schmidt\*  
Ronaldo Herrlein Jr.\*\*

## Resumo

O artigo consiste na primeira etapa de uma pesquisa acerca dos projetos contemporâneos de desenvolvimento para o Rio Grande do Sul (governos de Antônio Britto e Olívio Dutra). A avaliação crítica desses projetos é feita a partir de uma resenha da história econômica da região no século XX, considerada com base em um quadro de análise inspirado na *teoria da regulação*. A resenha periodiza o desenvolvimento econômico regional e põe em relevo os arranjos histórico-sociais que permitiram ao Rio Grande do Sul manter-se, ao longo do século XX, como terceira economia regional do país. A consideração do desenvolvimento econômico regional em perspectiva histórica permite avaliar as origens e possibilidades dos distintos projetos contemporâneos para o desenvolvimento.

## 1. Introdução

Este artigo representa um primeiro esforço de demarcação temática e analítica de uma pesquisa que estamos realizando cujo tema geral está indicado pelo próprio título. Nosso objetivo principal, neste artigo, consiste em dar forma às primeiras conjecturas que fizemos a respeito do desenvolvimento econômico do Rio Grande do Sul (RS), em caráter exploratório e com o fito de suscitar uma primeira discussão com outros colegas. Desde os anos 90, vêm defrontando-se no cenário político gaúcho dois “projetos de desenvolvimento” para a região. O primeiro deles, que se realizou em parte no mandato do governador Antonio Britto, foi derrotado eleitoralmente em 1998 e tem, no nosso entender, todo direito de postular que não teve tempo hábil para colher os frutos das transformações que operou sobre a economia, a sociedade e a política do RS. O segundo “projeto” encontra-se em curso no mandato do governador Olívio Dutra e será submetido ao teste das urnas em 2002.

Entretanto, por alguns resultados obtidos pelo primeiro e já alcançados pelo segundo governo, mas principalmente pelo *arcabouço* de ambos os projetos, é possível fazer um exercício de investigação sobre as matrizes históricas e sociais, bem como de prospecção sobre as potencialidades destas duas visões de condução das transformações sócio-econômicas no contexto atual, a partir do aparelho de Estado Regional.<sup>1</sup>

---

\* Matemático. Doutor em Desenvolvimento Econômico e Social (EHESS-França). Professor e pesquisador da UFRGS.

\*\* Economista. Doutor em Economia (UNICAMP). Técnico da FEE e professor da PUCRS.

<sup>1</sup> As diretrizes e práticas dos governos de Olívio Dutra e Antônio Britto quanto ao desenvolvimento econômico do RS são aqui consideradas como “projetos de desenvolvimento” sem maior rigor formal. Nos dois campos políticos, encontramos apenas indícios, tanto nas diretrizes e proposições enunciadas como nas práticas de governo, de concepções e orientações gerais, nem sempre coerentes, referentes à economia estadual, suas potencialidades e deficiências, bem como a respeito dos rumos e características desejáveis para o desenvolvimento econômico. Tais elementos não chegam a constituir uma visão acabada e formalizada (projeto) para o desenvolvimento econômico regional, mas representam a expressão viva, na esfera da política, de percepções e interesses sociais que se compõem com vistas a incidir efetivamente nos rumos da economia gaúcha. Como tal “expressão viva” do dinâmico jogo das forças sociais em disputa, tais orientações e práticas dos governos constituem *projetos de desenvolvimento em construção*.

Nesta introdução, apresentamos algumas referências teóricas da pesquisa, que também serão consideradas na seção seguinte, em que as “testamos”, por assim dizer, ao recuperar em largos traços o processo de desenvolvimento capitalista no RS.<sup>2</sup> Adotamos um quadro teórico de análise inspirado na “teoria da regulação”, que pode ser considerada como parte de uma corrente mais ampla de análise econômica — a institucionalista — e cujo propósito original consistiu em compreender circunstanciadamente os arranjos sócio-econômicos estabelecidos no próprio curso da história. Essa teoria constrói-se em oposição ao paradigma neoclássico e compreende o que chama de “modo de desenvolvimento” de uma sociedade como sendo a articulação entre um *regime de acumulação* (de capital) e um *modo de regulação*.<sup>3</sup>

As condições necessárias para garantir a estabilidade do processo de acumulação são dadas por instituições. Para os regulacionistas as formas institucionais (tipos de instituições) conjugadas constituem um modo de regulação. As principais formas institucionais são: a relação salarial, a forma do Estado, o modo de adesão ao regime internacional, as formas de concorrência e da restrição monetária.

Convém indicar que estamos cientes de que a teoria da regulação foi elaborada para analisar uma formação econômico-social nacional. Entretanto, acreditamos que possa fornecer elementos para construir um quadro de análise de uma região de um país. Estes elementos retiramos, em parte, de um quadro de análise estabelecido para um setor da economia (Boyer, 1990), que, tal como uma região, é limitado e/ou favorecido por um regime de acumulação e um modo de regulação nacionais, isto é, estes lhe impõem restrições e possibilidades.

Acreditamos que as formas institucionais guardam especificidades em nível regional (no caso que analisamos, referidas principalmente ao Estado Regional e suas relações com a sociedade civil gaúcha). Da mesma forma, o regime de acumulação estabelecido em escala nacional articula de modo específico cada região, particularmente em um país com dimensões continentais.<sup>4</sup> As articulações entre o “padrão regional” de acumulação (ou as formas regionais da produção capitalista) e as formas institucionais regionais (particularmente o Estado e a cultura) produzem relações que lhes são próprias (o modo específico do desenvolvimento econômico regional), ainda que condicionadas e limitadas pelo modo de desenvolvimento da formação econômico-social nacional.

---

<sup>2</sup> Desde logo, convém explicitar que, do nosso ponto de vista, consideramos o desenvolvimento econômico da região em foco como um caso concreto e específico de desenvolvimento capitalista. Sua especificidade na região, tanto quanto no país, está determinada pela fase histórica em se estabeleceram as novas relações de produção, já marcada pelo predomínio do grande capital industrial, pelo fenômeno imperialista e pelo advento do capital financeiro. A essas determinações mais gerais, sobrevêm outras, específicas da acumulação capitalista e da organização do Estado em escala nacional. Além disso, o processo de desenvolvimento em escala regional guarda determinações próprias relativas à própria história, à geografia, à cultura e ao cambiante papel econômico da região no contexto nacional.

<sup>3</sup> Ver a respeito Lipietz (1985) e Boyer (1987).

<sup>4</sup> Não obstante, para pensar o regime de acumulação em escala regional é preciso, em primeiro lugar, uma consideração do mesmo em escala nacional. Na seção seguinte, enfocamos o desenvolvimento econômico regional levando

As referências teóricas que pretendemos utilizar na investigação dos projetos de desenvolvimento econômico para o RS revelam-se adequadas à consideração desse processo em uma perspectiva histórica, a única que nos parece pertinente para a compreensão da realidade contemporânea.

## **2. As referências históricas do desenvolvimento no Rio Grande do Sul**

Procuramos aqui delinear em largos traços o processo desenvolvimento econômico capitalista no RS ao longo século XX. Pensamos que os projetos hoje em disputa, internamente ao RS, bem como as questões em torno das quais defrontam-se o Estado federado e a União estão referidas à formação histórica regional, assim como as práticas atuais e os discursos que as fundamentam/sustentam são informados por valores culturais enraizados na sociedade gaúcha. Além disso, diferentes visões sobre o processo de desenvolvimento econômico no RS, que se revelam nas interpretações históricas, informam, direta ou indiretamente, os projetos em disputa.

Buscamos nessa abordagem panorâmica identificar e compreender os arranjos históricos regionais, sócio-econômicos e políticos, em conexão com os arranjos nacionais. Arranjos históricos regionais que permitiram ao RS manter-se, ao longo do século XX, como terceira economia regional do país, em que pese a recorrente “crise da economia gaúcha” (Oliven, 1998). Essas breves notas históricas pretendem ser um primeiro ensaio para a compreensão do *modo específico de desenvolvimento econômico regional* no âmbito da realização histórica do capitalismo brasileiro, periférico e dependente. Fazemos isto através de uma resenha crítica de alguns dos estudos já elaborados acerca da história econômica regional no século XX.

### **2.1. O “modelo gaúcho” de desenvolvimento, 1889-1930**

O período da chamada República Velha (ou Primeira República) é extremamente rico da história regional, pois então a economia e a sociedade gaúchas mudaram a sua face e também o poder político regional experimentou grandes transformações, processos esses que guardam relativa autonomia, mas que se articulam (Fonseca, 1983; Herrlein Jr., 2000b). Nesse momento de sua história, o RS teve uma original forma de desenvolvimento, na qual os impulsos dinâmicos endógenos concorreram com uma diversificada pauta de exportações regionais para estabelecer um ritmo de crescimento econômico expressivo, equiparável ao do complexo cafeeiro (Herrlein Jr., 2000b).

Esse modo específico de desenvolvimento econômico estabeleceu-se nos marcos de um relativo isolamento regional e de uma economia nacional ainda pouco integrada. A economia do RS era basicamente agroexportadora, voltando-se para diversos mercados regionais, especialmente do centro econômico do país. No contexto nacional, tratava-se de uma economia regional subsidiária, tal como sempre havia sido a economia gaúcha estabelecida na fronteira dos domí-

---

sempre em conta o modo como os setores produtivos e as atividades econômicas sediadas na região articularam-se no processo nacional de acumulação de capital.

nios luso-brasileiros. Entretanto, a novidade histórica do primeiro período republicano, que sucede imediatamente à abolição da escravidão, é que nessa época configurou-se uma importante economia de mercado interno, especialmente a partir do desdobramento da produção agropecuária e agroindustrial das colônias de pequenos proprietários e da indústria de Porto Alegre. Registrou-se nesse período uma grande expansão econômica e demográfica, demonstrando a economia regional um dinamismo notável e peculiar na sua forma, pois foi amplamente determinado pela demanda interna à região.

A acumulação comercial dispersa nas zonas coloniais e em sua cidade pólo, a capital, conjugou-se à acumulação comercial em um segundo pólo econômico regional, vinculado à pecuária tradicional, enquanto ainda transcorria a expansão da fronteira agrícola regional no quadrante noroeste do território estadual. Tais elementos configuravam uma economia diversificada, com elevado grau de auto-suficiência e superávits comerciais em relação ao resto do Brasil.

Transcorreu nesse período de 40 anos a grande expansão comercial da lavoura de alimentos das colônias, o surgimento e expansão da lavoura capitalista do arroz, bem como da indústria regional. A indústria era diversificada por uma ampla gama de bens leves de consumo e bens intermediários, sendo bastante articulada com a base primária regional. Essa indústria possuía basicamente um caráter regional, operava com salários superiores aos da indústria regional paulista, em relação à qual era menos concentrada.

Ao final dos anos 1920, a economia gaúcha ganhara complexidade e diversidade, ampliando suas importações do exterior e do resto do Brasil. Durante todo esse período e até os anos 1940, os setores em que era expressivo o trabalho assalariado na economia gaúcha foram basicamente a indústria, o comércio e os serviços, no meio urbano, a pecuária e a lavoura do arroz, no meio rural.

O Estado Regional desempenhou um papel decisivo para essa trajetória econômica. Nesse período da história republicana estabeleceu-se uma forma de Estado Regional, no quadro da federação, que dispunha de larga autonomia. No caso gaúcho, essa autonomia foi concomitante ao domínio do aparelho de Estado por uma direção política que logrou articular um arco de alianças com novas frações de classe emergentes, em lugar do domínio político das velhas classes dominantes. O Estado Regional nesse período apoiou o processo de colonização, combateu o contrabando, estimulou a indústria regional e o desenvolvimento dos transportes fluviais e ferroviários, acabando por encampar os portos de Porto Alegre e de Rio Grande, bem como a rede ferroviária, no contexto da chamada política de “socialização dos serviços públicos” realizada por Borges de Medeiros a partir do terceiro de seus cinco mandatos de “presidente” do Estado.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> A relativa debilidade da acumulação capitalista no RS, menos concentrada e de volume inferior à que se verificava em São Paulo, parece ter implicado a ação econômica do Estado Regional no sentido de suprir as carências de infraestrutura com que se defrontou o processo de desenvolvimento econômico (Almeida, 1992). Em 1910, o conjunto

De um modo geral, a ação econômica do Estado esteve voltada para a integração e ampliação do mercado interno, para o fortalecimento e a diversificação da economia estadual. Caracterizou-se pela tributação da propriedade da terra, buscando reduzir os impostos indiretos que oneravam as exportações regionais, enquanto aplicava recursos fiscais na rede pública de ensino, básico e técnico. Voltou-se também para a promoção dos interesses dos setores produtivos estaduais, organizando-os de forma corporativa, em sindicatos e associações, com preocupações acerca do abastecimento da população local, de controle da qualidade do produto e das condições de mercado.<sup>6</sup>

O deslocamento da hegemonia política regional representou uma ruptura política radical e deu-se a custo de muito sangue e violência (Targa, 1996b), abrindo espaço para uma forma específica de Estado Regional. Tal forma implicou não apenas a referida autonomia, mas também caracterizou-se por um perfil de intervencionismo na economia. A direção desse Estado regional foi exercida por um núcleo de quadros políticos com forte coesão ideológica, dotados de um auto-proclamado referencial científico, o positivismo, e organizados sob a disciplina e a hierarquia de um partido político moderno, o Partido Republicano Riograndense (PRR).<sup>7</sup> As dificuldades de reprodução das estruturas econômicas e sociais baseadas na pecuária tradicional e, simetricamente, o espaço aberto para o crescimento da chamada economia colonial solaparam as velhas oligarquias da pecuária, deslocando o seu predomínio econômico, o que favoreceu o seu deslocamento político.

Nesse período em que transcorria a transição capitalista da economia nacional, esse processo assumiu no RS contornos muito distintos daqueles que marcaram a mesma transição na região do complexo cafeeiro, que se tornaria o centro dinâmico do capitalismo nacional a partir dos anos 1930. As características desse período histórico podem ser referidas como um “modelo gaúcho” de desenvolvimento econômico, contemplando um certo padrão de acumulação, menos concentrado, uma estrutura social menos desigual e uma forma de Estado correspondente à moderna dominação burguesa (em oposição à dominação tradicional, oligárquica) (Targa, 1998a).

A economia do RS nesse período altera seu modo de inserção na economia nacional/internacional no sentido da diversificação da sua pauta de exportações e da ampliação dos

---

do território estadual estava integrado pelas vias fluviais e ferroviárias (cinco ramais em conexão) (Herrlein Jr., 2000a).

<sup>6</sup> Segundo o historiador Décio Freitas, “Em nenhuma outra região brasileira o federalismo assumiu forma mais efetiva e radical do que no RS. A autonomia federativa serviu de instrumento para uma modernização da região. O reformismo agrário e a imigração se combinaram para criar uma numerosa e próspera classe média rural, a primeira do Brasil. Podia-se naqueles tempos promover uma industrialização autônoma financiada só pela poupança interna, e foi o que o RS fez. Administrações competentes utilizaram copiosos superávits orçamentários em investimentos infra-estruturais.” (1992: 36).

<sup>7</sup> A dominação política tinha sua base institucional-legal na Constituição do Estado do RS, que distinguia-se da Constituição brasileira por concentrar nas mãos do Presidente do Estado os poderes executivo e legislativo (a Assembleia dos Representantes limitava-se a discutir o orçamento e fiscalizar os gastos públicos), sendo facultada a sua reeleição sucessiva. Essa forma institucional foi decisiva para excluir do exercício do poder a oligarquia dominante antes da República. Ver a respeito Pinto (1986).

componentes autônomos endógenos da demanda agregada (gastos com infra-estrutura, colonização e investimentos privados na industrialização), paralelamente ao adensamento das relações econômicas internas que multiplicaram os efeitos dinâmicos na economia (Herrlein Jr., 2000a). As transformações institucionais que deslocaram a antiga classe dominante, permitiram a constituição de uma regulação que potencializava o novo padrão de acumulação. Essa evolução, que conjuga um projeto econômico de diversificação produtiva e de incremento do mercado interno e um projeto político de um Estado autoritário, centralizado e intervencionista representa um arranjo histórico particular, um determinado modo de desenvolvimento sócio-econômico.

O relativo sucesso desse novo padrão de acumulação repercutia no reforço do arranjo institucional que abria espaço para a promoção dos interesses de novos grupos sociais e frações de classe. Nesse período, configurou-se um “modelo gaúcho” de desenvolvimento, em sentido estrito, porque a regulação conjugou-se com a acumulação numa articulação coerente e estável, ainda que dinâmica e conflituosa. Esse “modelo gaúcho” de desenvolvimento foi uma criação histórica, que trouxe uma profunda transformação da sociedade regional — sua modernização econômica e política.<sup>8</sup>

## **2.2. Transição: descontinuidade política e crise da economia regional, 1930-64**

Consideramos válida a hipótese de que o padrão regional de acumulação, estabelecido durante a Primeira República, tenha mantido suas principais características até os anos 50, quando parece iniciar-se, na forma de uma crise econômica especificamente regional, uma transformação da economia gaúcha e de sua forma de articulação no processo nacional de acumulação.

Os anos 30 assinalam uma mudança importante do processo de acumulação em escala nacional, pois a economia brasileira passa a apresentar uma dinâmica de movimento endogenamente determinada (Furtado, 1982), enquanto principia um processo mais intenso de integração do mercado nacional (Cano, 1985; Targa, Ribeiro & Herrlein Jr., 1998). Não obstante, a forma de articulação do RS com a economia nacional pouco se altera no período 1930-50, de modo que essa relação parece guardar certa estabilidade ao longo de toda primeira metade do século XX. As bases do crescimento econômico do RS consistiram na manutenção de seu papel de exportador agropecuário e agroindustrial para o mercado interno brasileiro, bem como na ampliação de seu mercado interno regional.<sup>9</sup>

Ao longo das décadas de 30 e 40, a ampliação do mercado interno nacional, praticamente protegido das importações, permitiu que os setores produtivos regionais gaúchos permanecessem a salvo de pressões concorrenciais de produtores agrícolas melhor localizados ou de produtores

<sup>8</sup> Também Paulo Renato de Souza (1973) e Geraldo Muller (1979) referiram-se a um “modelo gaúcho de desenvolvimento”, mas em sentido distinto e relativo a períodos de um século.

<sup>9</sup> Para essa ampliação, a urbanização provavelmente foi o principal fator determinante. Nesse período, a população urbana cresceu bem mais que a população total. Entre 1920 e 1940 a população urbana cresceu 3% a.a., e 3,2% na

industriais do centro, cujos estabelecimentos operavam com maiores economias internas (escalas de produção superiores) e externas (sobretudo baixos custos relativos de energia elétrica). Segundo Antônio Barros de Castro (1971), até meados dos anos 50, pelo menos, a restrita integração do mercado nacional para a produção industrial e a escassez de oferta de bens industriais permitiram que a indústria gaúcha se expandisse no período com escalas de produção anti-econômicas e elevados custos de produção, que se revelariam insustentáveis quando a integração do mercado interno brasileiro impôs condições concorrenciais mais severas aos produtores gaúchos.<sup>10</sup>

A indústria gaúcha experimentou, entre 1920 e 1950, um processo de desconcentração industrial, simultâneo a um expressivo crescimento do valor da produção, de aproximadamente 5,5% ao ano. O emprego industrial também expandiu-se e a tendência foi de aceleração da expansão industrial na passagem da década de 30 para a de 40 (Herrlein Jr. 2000). O perfil setorial da indústria gaúcha também permaneceu basicamente o mesmo, com uma pequena redução do peso majoritário da indústria da alimentação e outros setores produtores de bens de consumo não-durável.

Nas duas décadas seguintes à Revolução de 1930, a pecuária tradicional voltou a apresentar dificuldades, mas manteve seu crescimento paulatino. O principal produto, o charque, ainda experimentava a fase derradeira de sua trajetória decadente.<sup>11</sup> Na agricultura, há fortes indicações de que se iniciara um processo de esgotamento da produtividade na lavoura colonial, que no entanto, como a pecuária, teve seus produtos fortemente valorizados no mercado nacional (Brum Torres, 1983). Seguramente, nesses 20 anos, devem ter se expandido as relações de assalariamento, em vista da expansão industrial, da urbanização, mas também em virtude da formação de um novo setor produtivo, a lavoura capitalista do trigo, que se tornaria, isoladamente, o principal setor da produção primária ao início dos anos 50.

A economia gaúcha seguiu sua trajetória expansiva, tal qual a economia brasileira, com um pequeno período recessivo que seguiu-se à crise mundial iniciada em 1929. Não obstante, a economia gaúcha apresentava importantes problemas, indicativos do esgotamento do padrão de desenvolvimento econômico configurado nos 40 anos da Primeira República, que não mais poderia seguir sustentando taxas de crescimento próximas ou ligeiramente superiores à média nacional.

---

década seguinte, enquanto a população total, nos mesmos períodos, cresceu às taxas de 2,1 e 2,3% a.a. (cf. Herrlein Jr., 2000).

<sup>10</sup> Também Souza (1973) assinala a permanência da estrutura industrial gaúcha até 1950, com escalas ainda correspondentes a um alcance de mercado apenas regional. Pedro Almeida (1993), embora considerando que a partir dos anos 30 estava em curso um processo de acumulação de capital integrado em escala nacional (uma única e mesma dinâmica de acumulação), entende que a concorrência inter-regional para produtos industriais ainda foi muito restrita antes de 1950.

<sup>11</sup> O antigo projeto de implementação de um frigorífico com capitais regionais permaneceu sem resolução positiva, apesar dos esforços empreendidos pelo governo estadual (Flores da Cunha, 1930-37).

Dentre os principais problemas que se manifestaram nas duas décadas seguintes a 1930, o esgotamento da fronteira agrícola parece ter sido decisivo para uma economia regional com ampla base agropecuária e uma indústria estreitamente vinculada a ela (Accurso, Candal & Veras, 1965). O esgotamento da fronteira agrícola significava a impossibilidade de seguir expandindo a agropecuária colonial, senão para fora dos limites territoriais estaduais, como migração de pequenos produtores rurais em direção ao oeste catarinense e paranaense. A expansão da população rural favoreceu a formação de minifúndios e a migração rural-urbana, pressionando o mercado de trabalho nas cidades. Contudo, a expansão das atividades urbanas parece ter sido suficiente para que se mantivesse ainda o mesmo padrão da regulação salarial.<sup>12</sup> De outra parte, a fragmentação da propriedade da terra na lavoura colonial obstaculizava a ampliação da produtividade pela adoção de técnicas intensivas em capital. O latifúndio permaneceu consolidado ao sul do estado, sem que a pecuária extensiva alterasse seu padrão produtivo e sem possibilitar utilização mais intensa e produtiva das terras.<sup>13</sup>

Se, do ponto de vista econômico, a região gaúcha permaneceu nas décadas de 30 e 40 com o mesmo padrão produtivo e de relações inter-regionais estabelecido no período anterior, parece-nos que houve uma ruptura no “modelo gaúcho”, em vista das importantes mudanças na forma do Estado. É nítido, no período inaugurado em 1930, o esvaziamento de poder do Estado Regional, que perdeu funções e, no caso gaúcho, também capacidade de empreender transformações econômicas e sociais através de suas ações. Talvez não pudesse ser de outra forma, num período em que o Estado Nacional tomava a si muitas das tarefas relacionadas ao desenvolvimento econômico e à organização de uma sociedade urbano-industrial.<sup>14</sup>

Esse processo de esvaziamento do poder de Estado em âmbito estadual afetou particularmente o RS, pois o Estado Regional havia exercido um papel decisivo, nos marcos institucionais anteriores, para o desenvolvimento econômico regional. A profundidade da mudança em curso, naturalmente, não foi pressentida pelos coetâneos, em geral empolgados com a ascensão de parte da elite política regional ao poder federal. O governo estadual seguiu buscando efetivar ações públicas capazes de favorecer o desenvolvimento regional, tendo fracassado em suas iniciativas.<sup>15</sup>, como já indicamos. Parece-nos que, a continuar o padrão de desenvolvimento forjado

<sup>12</sup> Entre 1920 e 1950, manteve-se no mesmo patamar a parcela salarial na renda industrial, embora os custo salarial médio por empregado tenha se tornado inferior ao da indústria paulista em 1950. O principal obstáculo à manutenção dos maiores níveis regionais de custo salarial médio (que eram observados em 1920) parece ter sido o restrito crescimento da produtividade econômica. Ver a respeito Herrlein Jr. (2000).

<sup>13</sup> Outros problemas que afetaram a economia gaúcha nos anos 30 e 40, alguns dos quais continuariam presentes nas duas décadas seguintes, foram a restrita aplicação da poupança em investimentos produtivos, a carência de energia elétrica e a fragmentação do capital industrial, na medida em que representou uma restrição aos investimentos produtivos e ao crescimento da produtividade.

<sup>14</sup> Como se sabe, o primeiro ciclo de Getúlio Vargas na presidência da República acentuou sobremaneira a centralização do poder de Estado, que ampliou suas funções na regulação econômica, estimulou o desenvolvimento industrial e procedeu a organização do mercado de trabalho urbano em bases institucionais nacionais.

<sup>15</sup> A reorganização dos sindicatos da produção (vinho, banha, carne, arroz, mate, etc.), segundo preceitos julgados adequados pelos produtores regionais, esbarrou na nova legislação nacional de sindicalização no meio rural, além de



nas quatro décadas anteriores, as funções do Estado Regional também seriam decisivas no novo período. Além das ações tentadas e frustradas nos anos 30, caberia-lhe um papel importante na resolução de outros problemas de infra-estrutura, como era o caso da energia elétrica. Não obstante, o Estado Regional ainda manteve importantes funções de auxílio à produção primária regional (ver Dalmazo, 1992).

A continuidade do padrão de acumulação regional após 1930 não se fez sem uma significativa defasagem da indústria, em comparação com o centro econômico do país. A produtividade cresceu em índices inferiores aos da indústria paulista, assim como os salários médios (Herrlein Jr., 2000).<sup>16</sup> É provável que essa defasagem da indústria gaúcha, que se acentua entre 1940 e 1950, tenha relação com a reabertura do comércio mundial após a Segunda Guerra, ensejando uma oportunidade de reequipamento e modernização que foi aproveitada pela indústria do centro do país.

A chegada dos anos 50 explicitou os limites do padrão regional de acumulação. Eles se manifestaram na forma de uma crise econômica regional, com múltiplos determinantes. Trata-se de uma crise especificamente regional, porque nessa década a economia brasileira realizou um “grande salto” com o Plano de Metas (1955-59), assinalando os resultados práticos da ação de um *Estado desenvolvimentista* sob o governo de Juscelino Kubitchek. A instalação dos novos setores industriais assinalou uma nova fase da industrialização brasileira (Tavares, 1998; Cardoso de Mello, 1982), regionalmente concentrada no sudeste (Castro, 1971).

Os fatores determinantes da crise, além dos já referidos limites endógenos do padrão de acumulação da economia gaúcha, podem ser identificados na integração rodoviária do mercado nacional e nas conseqüências do próprio Plano de Metas. A integração do mercado nacional submeteu os setores produtivos gaúchos a uma concorrência nos mercados do centro e mesmo na própria região gaúcha. Novas áreas de produção agropecuária (Paraná, Centro-Oeste) apresentavam-se nos mercados do centro do país com vantagens de produtividade e localização sobre os produtores gaúchos, enquanto os produtos industriais de São Paulo começavam a adentrar expressivamente o mercado regional, em condições vantajosas frente aos produtores locais. Paralelamente, a lavoura do trigo, experimentou uma grande crise, gestada por uma expansão acentuada (estimulada por elevada rentabilidade) desde o final dos anos 1940 (dando margem inclusive a fraude do “trigo-papel”) e pelos acordos feitos pelo governo federal com os EUA para importação a baixo preço dos excedentes da produção tritícola daquele país.

---

defrontar-se com a formação de organismos públicos nacionais nos mesmos setores. A iniciativa de recolher fundos privados e públicos para implantar um frigorífico nacional, assim como a tentativa de implantar a frota mercante do RS, também frustraram-se (conforme Bak, 1977).

<sup>16</sup> A indústria do sudeste do país foi beneficiada pelas ações do governo durante o “Estado Novo”, que atuou no sentido de implantar nessa região diversos setores industriais produtores de bens intermediários e de capital. A indústria paulista, de maiores dimensões e mais concentrada, parece ter exercido, já nos anos 30 e 40, um poder de atração para investimentos privados e públicos na ampliação da malha industrial do país.

Em vista desse quadro de crise no setor primário, a renda regional foi bastante afetada, sendo difícil identificar as causas particulares da crise na indústria. Essa crise resultou tanto dos efeitos depressivos da própria economia regional, como da concorrência com os produtos industriais que chegavam de São Paulo (Castro, 1971). A baixa produtividade na agropecuária também afetava o desempenho industrial pelo encarecimento relativo das matérias-primas (Accurso, Candal & Veras, 1965).

As conseqüências do Plano de Metas transcendiam o aspecto da notável concentração dos investimentos públicos e privados na região sudeste, que por si mesma já determinava uma defasagem no crescimento da economia gaúcha. Há indicações de que o regime monetário (inflação ascendente) e o regime cambial (taxas múltiplas), sob os quais implantou-se o Plano de Metas, afetaram negativamente a economia gaúcha (Dalmazó, 1992), implicando perdas de renda para certos agentes econômicos regionais.<sup>17</sup>

Pensamos que a crise da economia gaúcha tem múltiplos aspectos e determinantes pois, de um lado, traduziu uma trajetória regional particular em vias de esgotamento (Accurso, Candal & Veras, 1965), mas, de outro lado, decorreu também da rearticulação do espaço econômico nacional, concomitante à passagem ao regime de acumulação da “industrialização pesada” regionalmente concentrada, com a decorrente transformação da forma particular de articulação da economia regional com a acumulação de capital em marcos nacionais.

A percepção da crise afetou os agentes econômicos regionais, os governos estaduais e também a opinião pública.<sup>18</sup> O governo de Leonel Brizola (1959-63), apesar de deter poucos instrumentos de intervenção econômica, empreendeu uma contundente reação política ao quadro de crise estadual e à exclusão do estado do bloco de investimentos do Plano de Metas. Sua assessoria econômica produziu argumentos que, a despeito de sua incorreção, favoreceram uma série de conquistas junto ao governo federal (Jânio Quadros) em reunião de cúpula da presidência e dos governadores da região sul, realizada em Florianópolis em 1961.<sup>19</sup> Tais conquistas (implantação de refinaria de petróleo, da siderurgia de aços finos, entre outras) conjugaram-se a ação do governo do estado no sentido de encampar os serviços de telefonia e a geração e distribuição de e-

---

<sup>17</sup> Embora os preços dos produtos da agropecuária em geral e dos produtos “exportados” pelo RS para o resto do país tenham subido mais que os preços industriais e a média dos preços do país (Accurso, Candal & Veras, 1965), paradoxalmente o regime inflacionário parece ter prejudicado os produtores agropecuários do RS (Oliveira, 1960). Tal paradoxo encontraria uma explicação plausível nas características dos processos de formação de preços na agropecuária brasileira (conforme a análise estruturalista de Inácio Rangel), cabendo aos agentes envolvidos na estrutura de comercialização certos ganhos decorrentes do processo inflacionário.

<sup>18</sup> Chegou-se a pensar que estava em curso a transformação do RS em um “novo nordeste”, no sentido de se tornar área periférica, com crescimento restrito e ampliação da pobreza (Oliveira, 1960).

<sup>19</sup> A menção ao governo de Brizola serve para lembrar que, do ponto de vista político, as tradições culturais gaúchas haviam desembocado na formação do trabalhismo, com seus diversos matizes no RS. O governo de Brizola diferenciou-se de seu predecessor (e também seu sucessor, Ildo Meneguetti, do PSD) pelo seu apelo popular urbano e modernizante, considerando que o desenvolvimento da economia gaúcha deveria incorporar grandes investimentos em setores de ponta, vinculados aos setores industriais de bens de capital e intermediários, enquanto os políticos adversários entendiam ser necessário privilegiar a agropecuária e a indústria tradicionais já estabelecidas (Dalmazó, 1992).

nergia elétrica, trazendo repercussões que se fariam sentir somente a partir do final dos anos 1960.<sup>20</sup>

A crise da economia regional nos anos 50, que se estenderia na primeira metade dos anos 60, já então como crise nacional que sucedeu ao bloco de investimentos do Plano de Metas, deixaria marcas profundas na “auto-imagem” da sociedade regional. Sandra Pesavento refere-se a “grande frustração histórica” associada à posição econômica periférica que o estado teria assumido em relação ao centro do país (1992). Afinal, perguntar-se-iam os gaúchos, como foi possível ficarmos para trás, perdermos o “bonde da história”, após a conquista do poder nacional? Décio Freitas refere-se ao “desfalecido orgulho gaúcho” (1992) para dar conta da mesma frustração de um desenvolvimento econômico que se tornou subordinado e parece ter perdido suas virtudes sociais de outrora, seu caráter não-excludente. Em um depoimento do final dos anos 80, Nelson Werneck Sodré assinala o “empobrecimento do Rio Grande” e a perda de traços históricos (sociais, políticos e morais), em vista da defasagem econômica.<sup>21</sup>

Nas leituras acerca do desenvolvimento econômico regional, essa frustração também se fez presente. As velhas teses da relação centro e periferia alimentaram uma série de estudos sobre a divisão nacional do trabalho, que atribuem uma suposta falta de dinamismo e perda de posição da economia gaúcha ao seu papel “periférico” na economia nacional (Carrion Jr., 1979). A economia brasileira que emergiu do Plano de Metas, já sob a condução das ditaduras militares, com uma extensa matriz industrial, urbanizada, espacialmente integrada, etc. e que voltaria a crescer com o “milagre econômico” — tal economia nacional teria relegado um papel secundário ao RS, como produtor de bens para a reprodução da força de trabalho e mais recentemente bens intermediários. Como os ramos industriais que passaram a dinamizar o crescimento não se instalaram na região, esta passaria a ter sua trajetória de desenvolvimento “subordinada” a acumulação capitalista no centro (FEE, 1978).

<sup>20</sup> Segundo as interpretações então correntes e que se tornaram de domínio público ao início dos anos 60, a crise da economia gaúcha teria sobretudo causas externas, vinculadas principalmente à implantação do Plano de Metas e à política econômica que lhe garantiu condições de êxito. Dentre os argumentos, um tanto impressionistas, então levantados, cabe assinalar o que entendia que a economia gaúcha estava sofrendo perdas nos termos de intercâmbio com o centro econômico do país, ou seja, deterioração nos preços dos produtos exportados em relação aos dos produtos importados, o que provocaria a transferência de recursos do estado para outras regiões. Também acreditava-se estar ocorrendo transferência de rendas através do mecanismo fiscal da União, que teria passado a arrear muito mais do que despendia em investimentos e gastos públicos no RS. Desse ponto de vista, o RS estaria sendo vitimado por uma espécie de “imperialismo” interno paulista, semelhante ao que teria ocorrido com outras regiões atrasadas do país. Os argumentos que sustentavam esse ponto de vista para explicar a crise gaúcha, acima comentados, foram quase totalmente invalidados pelo criterioso estudo dos economistas Accurso, Candal e Veras, que veio a lume em 1965.

<sup>21</sup> Segundo o historiador marxista, “a velha província manteve, depois de estabelecida a federação e a República, características não encontráveis em outras regiões do nosso País. Particularmente a existência de uma classe média que sabia dar o tom aos processos, tonificando-os com a sua presença e com o seu apego a determinadas normas. A existência dessa classe média e a importância do seu papel no Rio Grande é que definem o que, no fim de contas, o estado apresenta de mais firme e duradouro. Ora, é isso que já está com os seus alicerces abalados: nunca houve, como agora, tantas malocas rodeando as cidades, [...] Nunca o Rio Grande conheceu a miséria. Está sendo apresentado a ela, agora, e de uma forma violenta e singular.” Singular porque o RS teria experimentado um tipo de desenvolvi-

O período em que cresceu o “gap” da economia gaúcha em relação ao centro hegemônico da acumulação de capital no país (São Paulo) foi justamente o da instalação do bloco de investimentos do Plano de Metas, que determinou o predomínio das indústrias de bens consumo durável sobre a dinâmica da expansão industrial. Decorreu daí a noção de que o caminho para superar o “atraso” seria atrair para o RS os investimentos que fizeram a pujança de São Paulo naquele período.<sup>22</sup>

### **2.3. A nova economia gaúcha**

Uma nova economia gaúcha começou a gestar-se nos anos 60, pois viria a contemplar com um peso expressivo novos setores produtivos. Além disso, esses setores e os antigos articularam-se internamente e com a acumulação nacional de capital de modos totalmente distintos aos que vigoraram até os anos 50.

A industrialização pesada em escala nacional estabeleceu um novo regime de acumulação, que garantia a reprodução econômica em bases endógenas (Cardoso de Mello, 1982). Nesse novo regime de acumulação, a liderança do crescimento econômico passou a ser exercida pela indústria de bens de consumo durável. Segundo uma interpretação plausível, a economia gaúcha teria se rearticulado subordinadamente na economia nacional (FEE, 1978), porque permaneceria caracterizada pela indústria de bens de consumo não-durável, que perdia seu dinamismo inclusive em função do arrocho salarial após 1964, e de bens intermediários, dinamizando-se graças a impulsos externos, oriundos do pólo dinâmico do sudeste, e perdendo a articulação interna entre seus setores produtivos.

Pensamos que este último aspecto é particularmente verdadeiro. A economia gaúcha perdeu sua unidade interna, baseada no isolamento do mercado regional e na solidariedade de desempenhos entre agricultura e indústria. A integração do mercado nacional, já sobre as bases da indústria pesada, provocou a desintegração da velha economia gaúcha (Targa, 1988). Contudo, a tese da subordinação da economia gaúcha foi contestada em outra análise (FEE 1983), que tratou de averiguar a posição da produção gaúcha nos diversos ramos nacionais da produção agrícola e industrial, rejeitando a abordagem anterior do dinamismo setorial/departamental da indústria.

Segundo essa nova interpretação, seria inadequado pensar em termos de subordinação entre setores industriais, cabendo sim diferenciá-los segundo suas diferentes taxas de expansão (que expressam a concorrência capitalista entre os diferentes ramos), para constatar de fato que, por conter os ramos mais dinâmicos com menor peso em sua estrutura, a indústria gaúcha necessariamente haveria de ter crescido menos. Isso, no entanto, não representaria necessariamente

---

mento econômico peculiar, progressivo, orgânico, que estaria sendo solapado pela grande indústria de outras regiões que ocupam a vanguarda do crescimento econômico (Sodré, 1992:110).

<sup>22</sup> Nessa perspectiva um tanto rostowiana, seria necessário trilhar o caminho que deu certo para as regiões (nações) desenvolvidas. Com esse sentido, a implantação de uma indústria automobilística foi uma espécie de “fetiche” negativo, pois intangível, para os gaúchos nos anos 60 e 70.

uma derrota da indústria regional no embate concorrencial, nem tampouco um menor dinamismo econômico. Nas análises setoriais da agricultura e da indústria, procurando captar as condições da concorrência nacional intra-ramo, o estudo concluiu que os produtores regionais perdiam em uns ramos, mas ganhavam em outros, assinalando a retomada do crescimento industrial gaúcho, inclusive em termos mais acentuados que a média nacional, já no primeiro lustro dos anos 70 (FEE, 1983).

Como se sabe, a economia brasileira retomara seu crescimento a partir de 1968. Nesse contexto, a economia gaúcha voltou a crescer, desempenhando mais intensamente o papel de poupadora ou fornecedora de divisas para a expansão da economia nacional. Associada a esse papel, emergiu a lavoura capitalista da soja que, assim como a do trigo, representavam uma grande ampliação na modalidade de uso do solo através do arrendamento de terras do latifúndio e do uso da mão-de-obra excedente nos setores da lavoura colonial, inclusive sob a forma de assalariamento temporário. Tais mudanças trouxeram a emergência de novos atores sociais, como os assalariados rurais e os produtores agrícolas cooperativados. Ao mesmo tempo, a continuidade do processo de emigração de populações rurais gaúchas, na medida em que não se converteu em pobreza urbana, continuou contribuindo de forma expressiva para o povoamento de amplas áreas do território brasileiro.<sup>23</sup>

A retomada do crescimento da economia gaúcha em novas bases é indicativa de que alguma transformação estrutural significativa havia ocorrido, pois, subordinada ou não, a economia regional passava a usufruir positivamente dos impulsos dinâmicos da acumulação nacional. De fato, a já referida reação do governo Brizola à exclusão do RS dos investimentos do Plano de Metas, rendeu frutos com ampla repercussão estrutural ao longo dos anos. Implantaram-se no estado, com apoio do governo federal, a Aços Finos Piratini, a refinaria Alberto Pasqualini, fábricas de tratores e máquinas agrícolas. Foi criado o Banco de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE), com um importante papel para a expansão dos investimentos produtivos no estado. Paralelamente, a reorganização dos setores elétrico e de telefonia sob comando do Estado Regional (CEEE, CRT) parece ter sido suficiente para garantir as condições de expansão da (nova) economia gaúcha.

Uma avaliação do desempenho da economia gaúcha entre 1960 e 1985 indicou que não houve perda de posição nacional e que foi possível recuperar a defasagem ocorrida nos anos 50, através de taxas de crescimento regional superiores à média nacional nos anos 70 (Accurso,

---

<sup>23</sup> Essa emigração, que nos anos 50 havia sido comparada a dos retirantes nordestinos (Oliveira, 1960), possuía uma natureza completamente distinta. Os emigrantes geralmente levaram consigo algum pecúlio e conseguiram se estabelecer como pequenos proprietários em outras regiões. Era o próprio modo de produção baseado na pequena propriedade rural que migrava do RS, estendendo-se para as regiões contíguas (Accurso, 1993). Tratava-se da expansão de uma forma de produção, que não mais podia ter lugar no território gaúcho, e não de uma proletarianização. Não tivesse o RS contado com a possibilidade de evadir seus “excedentes” demográficos para outras regiões, a estrutura

1993). A tese da subordinação parece estar definitivamente comprometida pelo desempenho da economia gaúcha nos anos 70, embora ainda ressoe no imaginário de pelo menos parte da intelectualidade gaúcha. A agricultura e a indústria regionais tiveram grandes ganhos de produtividade, refletindo um processo de modernização, enquanto a sociedade gaúcha tornava-se predominantemente urbana.<sup>24</sup>

Em vista dessas indicações, é possível enunciar a hipótese de que a nova economia gaúcha, com seu novo modo de articulação com a acumulação capitalista nacional, talvez tenha perdido certas características que haviam tornado o crescimento econômico socialmente virtuoso no período do “modelo gaúcho”, sem que tenham sido suprimidas as diferenças regionais de qualidade de vida e renda média em favor do RS frente a maior parte do país. De todo modo, a nova face dessa economia regional e sua forma de articulação nacional não implicaram um menor dinamismo, quando a economia nacional voltou a crescer ao final dos anos 60.

A relativa estagnação da economia brasileira nos anos 80 e a sua reestruturação nos anos 90 não parecem ter provocado alguma defasagem específica para a economia regional. É certo que o desempenho nos anos 90 viu-se prejudicado por certas características do Plano Real, que apoiou-se na redução dos preços relativos dos produtos agrícolas e numa taxa de câmbio sobrevalorizada, afetando negativamente setores produtivos estaduais. Caberá em outra oportunidade analisar as características regionais da reestruturação produtiva experimentada pela economia brasileira nos anos 90, que implicaram, entre outras conseqüências, uma profunda desnacionalização no setor de agronegócios, que detém grande importância na economia regional.

### **3. Os projetos contemporâneos de desenvolvimento econômico**

O projeto de desenvolvimento articulado pelo PMDB, PSDB e PPB em torno do governo de Antônio Britto parece-nos, em alguma medida, ser tributário de uma percepção rostowiana do processo de desenvolvimento, buscando fazer a economia gaúcha trilhar o caminho que deu certo para as regiões desenvolvidas, vale dizer, São Paulo. Daí os esforços empreendidos no sentido de favorecer a implantação da indústria automobilística no RS, o que viria a completar e/ou ampliar a matriz industrial regional. De um modo geral, esse projeto parece considerar a mudança

---

da sociedade gaúcha, com seu relativo equilíbrio social, teria sido fortemente abalada por uma proliferação desmedida da pobreza urbana e rural.

<sup>24</sup> Segundo Cláudio Accurso, a conclusão que se pode obter da análise da economia gaúcha naquele quarto de século é que “tanto no movimento da economia sul-rio-grandense como nas características de seu funcionamento, essas forças [de movimento da economia] estiveram presentes [crescimento dentro da mesma função de produção, crescimento estimulado por desequilíbrios setoriais e crescimento induzido por inovações], e as descrições feitas revelam como foi rico esse evoluir e como foram de grande qualidade as respostas logradas ao longo dos anos. Se, de maneira geral, o ritmo foi rápido, traduzindo uma grande capacidade de mobilização e organização de fatores [de produção], não há como não destacar a diferenciação do aparelho produtivo e os ganhos de produtividade como forma convincente de uma comunidade evidenciar sua determinação de não abandonar o primeiro pelotão das economias regionais brasileiras.” (1993:89). Seria muito extenso reproduzir aqui os diversos aspectos setoriais dessa análise de Accurso, que ressaltam a modernização da agricultura, mesmo a praticada em propriedades inferiores a 50 ha, e da indústria, em que avançam os segmentos modernos em relação aos tradicionais, desenvolve-se a pesquisa tecnológica e concentra-se capital.

da matriz produtiva regional como um fator crucial para o desenvolvimento econômico, em vista do julgamento negativo a respeito de boa parte dessa matriz (indústria tradicional, pecuária extensiva, pequena produção agrícola), que estaria a dar sinais de incapacidade de enfrentar os desafios de um mercado globalizado. As forças sociais e políticas que dão suporte a esse projeto parecem aspirar o desenvolvimento da economia gaúcha em forma análoga ao *desenvolvimentismo*, ainda que fora de época e incompleto, o que lança dúvidas sobre a caracterização desse projeto de desenvolvimento como neoliberal, pois o Estado *aparece* como indutor dos grandes investimentos privados que trariam a mudança da estrutura produtiva e o desenvolvimento.<sup>25</sup>

Fora de época porque conta em reproduzir uma dinâmica que não é mais possível, devido à mudança do modo de regulação da economia em nível nacional, que se opera a partir do início da década de noventa, com a abertura comercial e financeira, as privatizações, etc. O carro-chefe deste projeto, a instalação de montadoras de automóveis, não produz mais os efeitos dinâmicos do passado, devido a alteração do modo de adesão ao regime internacional, que no setor se traduz pelo novo regime automotivo, que acarretou mudanças no sistema de provisionamento de insumos das empresas automobilísticas (Castilhos & Passos, 1998). Incompleto porque no quadro do Plano de Metas de JK, as indústrias de base e a infraestrutura tiveram sua reprodução ampliada sob o controle do Estado, enquanto que o governo Antônio Britto optou pela privatização destes setores.

Entretanto, cabe observar que o Estado neoliberal é, antes de tudo, um Estado que atua em favor do mercado, geralmente de forma intervencionista e autoritária.<sup>26</sup> Sua intervenção sobre a economia não deixa de ser uma regulação das tendências destrutivas do movimento sem peias do capital, que todavia se exerce estritamente para salvaguardar esse mesmo capital. Assim, o Estado neoliberal seria aquele mínimo apenas quanto aos compromissos sociais, enquanto deve ser o suficiente para assegurar a liberdade do capital (o “livre” mercado), a qual, supõe-se, deve trazer consigo o crescimento econômico.

A implantação do projeto do governo Antônio Britto imprimiu características da forma neoliberal na condução do Estado Regional. Este atuou como um Estado interventor em favor do mercado, retirando-se da esfera produtiva, através da venda de empresas públicas, concedendo isenções fiscais e emprestando recursos orçamentários ao grande capital para instalar-se no RS.

<sup>25</sup> No âmbito das aparências, a principal diferença em relação ao *desenvolvimentismo* seria a consideração do papel que cabe ao Estado, não mais como agente direto da produção, mas como indutor, pois afinal, como afirma (o sociólogo) Fernando Henrique Cardoso, já é finda a “era Vargas”...

<sup>26</sup> Foi a ação decidida de certos Estados nacionais que criou o espaço institucional do mercado global (Chesnais, 1996). Desregulamentação e privatização são políticas ativas. O Estado neoliberal age em nome do “livre” mercado e da ideologia liberal, cujo discurso remete à redução do tamanho do Estado, o que geralmente não ocorre. Em escala mundial, os Estados nacionais atuam para assegurar a liquidez, comandar os valores relativos das principais moedas e assim conter as possibilidades de crise financeira ou monetária (Braga, 1993). Além dos governos Thatcher e Reagan, também o governo FHC exemplifica o Estado neoliberal. Nos processos de privatização, o governo exerceu um papel ativo, inclusive na articulação dos compradores. Por outro lado, é notório que a direção do Estado faz-se em larga medida através da edição de Medidas Provisórias, que pautam o debate parlamentar.

Da mesma forma que sob o *desenvolvimentismo*, da intervenção do Estado também resultam agora mudanças produtivas, supostamente virtuosas, mas não a ampliação da atividade econômica exercida diretamente pelo Estado (o que efetivamente não foi pretendido). Mas especialmente distinto do *desenvolvimentismo* e até mesmo invertendo seu significado de política econômica é o aspecto de que, apesar das aparências em contrário (o ativismo dos quadros do governo), o processo de mudança da estrutura econômica transcorre agora sob o controle e a direção do capital, segundo suas conveniências.<sup>27</sup> Decorre daí uma diferença essencial em relação ao *desenvolvimentismo* clássico, que concedeu sim benefícios ao capital estrangeiro, mas para montar uma estrutura produtiva planejada, na base do famoso tripé: grande empresa estatal, grande empresa multinacional e empresa privada nacional (Lessa, 1982). O projeto de Antônio Britto, ao contrário, esposa de uma fé ingênua no mercado, revelando-se não como um *desenvolvimentismo* mitigado, incompleto e/ou fora de época, mas como mera caricatura do *desenvolvimentismo*.

Recuperando alguns aspectos da exposição anterior acerca das referências históricas do desenvolvimento econômico no RS, parece-nos que é possível conceber uma trajetória nova e totalmente distinta para esse processo nos dias atuais e talvez o projeto do governo Olívio Dutra esteja se desenhando nessa perspectiva, ainda que, paradoxalmente, afirme compromissos com a base produtiva tradicional (particularmente a pequena propriedade rural).<sup>28</sup> As possibilidades de constituição de trajetórias próprias de desenvolvimento nas regiões, embora estreitas, ainda mais no plano econômico, são resultados das bases materiais pré-existentes e de relações sociais (formas institucionais) constituídas ao longo da história.<sup>29</sup>

Além das possibilidades colocadas pelo contexto nacional, o espaço regionalmente peculiar que o projeto do governo da Frente Popular tem no RS, na medida em que propõe certas ações do Estado, guarda correspondência com a percepção e as expectativas que a sociedade gaúcha, mesmo em sua diversidade, tem desse mesmo Estado. Essa percepção da sociedade, por sua vez, remete à influência de uma cultura política remotamente constituída (valores políticos republicanos), inclusive a partir das práticas e visões do PRR nos primeiros quarenta anos da Repú-

<sup>27</sup> De fato, agora é o Estado Regional que vai ao grande leilão instaurado entre as regiões do país, oferecendo vantagens fiscais para atrair investimentos do grande capital externo, cuja presença não é assegurada de forma duradoura nem garante por si só uma reconfiguração desejada da matriz produtiva.

<sup>28</sup> A trajetória histórica antes esboçada indica que, mesmo em nível de uma região, existe algum espaço para o que os regulacionistas chamam de *trouvaille* (achados) em termos de modo de regulação e regime de acumulação, que podem desenvolver formas originais de reprodução econômica e social. No RS, as especificidades do escravismo (Targa, 1996a), a formação do mercado de trabalho (Herrlein Jr. & Dias, 1993), a derrota da oligarquia rural no início do século, o trabalhismo, o movimento sindical ao longo da história republicana (Petersen, 1979), assim como a chamada distribuição inicial de ativos (terra e educação básica) (Targa, 1996c) formam um conjunto de elementos que permitiram a constituição de uma sociedade menos desigual. Mesmo governos conservadores, como o de Ildo Meneguetti, tiveram uma atenção especial com as questões sociais e, no caso, com os pequenos produtores rurais (Dalmazzo, 1992). Para disputar espaço com o trabalhismo que avançava, tiveram as forças conservadoras gaúchas que levar em consideração as aspirações populares.

<sup>29</sup> Estudos sobre diversos períodos da história econômica do RS mostraram que as taxas de crescimento da economia gaúcha, principalmente se consideramos o PIB *per capita*, foram elevadas em termos absolutos e relativos à média



blica. Nesse período, como também em outros, o Estado Regional tomou a si diversas tarefas econômicas e sociais, organizando de maneira eficiente os serviços públicos, particularmente na área de infraestrutura.<sup>30</sup>

O projeto de desenvolvimento da Frente Popular apóia-se no que denomina Sistemas Locais de Produção, já existentes, procurando ampliar sua integração, estimular os elos mais fracos das cadeias produtivas, assim como modernizá-las no seu conjunto. Aposta também na cooperação entre pequenas empresas através da formação de redes de comercialização de seus produtos, compra de insumos e desenvolvimento tecnológico, tendo este último amplo apoio de estruturas de difusão de tecnologia do Estado, articuladas com instituições universitárias. Outro aspecto central na estratégia de desenvolvimento econômico do governo da Frente Popular é a prioridade acordada para os pequenos produtores rurais, seja reforçando os que já existem, através de um conjunto de medidas de fomento, seja criando novos proprietários através de uma política de assentamentos, ainda que bastante limitada.

No plano da coordenação dos setores econômicos, pretende-se usar os mecanismos de crédito e incentivos fiscais do Estado, sob a forma de empréstimos do ICMS a ser gerado pelas empresas, para fomentar a geração de emprego, renda e aprimoramento tecnológico, a partir de novos investimentos. As privatizações foram suspensas e o Estado Regional começa a expandir suas atividades na área energética (gás) e de transmissão de dados por cabo de fibra ótica (CEEE).

Os mecanismos efetivos de distribuição de renda a partir das políticas do Estado regional são muito limitados. No entanto, pretende o governo da Frente Popular que, a partir das decisões do Orçamento Participativo, seja possível estabelecer prioridades que atendam a maioria da população. Desta forma, nos dois primeiros anos de governo a educação, a saúde e a agricultura familiar têm recebido a prioridade nos investimentos e gastos de custeio do Estado. Um outro vetor de distribuição de renda e riqueza é o apoio às atividades econômicas autogeridas (cooperativas de trabalhadores) que se encontra em fase embrionária. Esse projeto tem esbarrado na limitação de recursos, em que pese o aumento significativo da arrecadação, que ocorreu devido ao rigor fiscal e à retomada do crescimento econômico no Estado.<sup>31</sup> Outro obstáculo que tais forças

---

nacional. Além disso, e constata-se que, do ponto de vista da qualidade de vida medida pelo Índice de Desenvolvimento Humano do PNUD, o RS ocupa a primeira posição em nível nacional (Targa, 1996c).

<sup>30</sup> O governo da Frente Popular no RS formula um projeto de desenvolvimento que, ao nosso ver, parece inconscientemente referenciado em certos “achados históricos” que, em termos econômicos, sociais e políticos compuseram o “modelo gaúcho” de desenvolvimento. As referências daquele período histórico apresentam diversas características que parecem recolocar-se na atualidade: o protagonismo desempenhado pelo Estado Regional, paralelo ao deslocamento do poder político regional, o cuidado na gestão (dita transparente) da coisa pública tendo em vista o “bem social”, o surgimento de novas formas institucionais, o compromisso do Estado com um leque mais amplo de setores produtivos locais.

<sup>31</sup> Cabe considerar, por um lado, que a estrutura de gastos do Estado regional contempla, já há alguns anos, um elevado peso da folha de salários (acima de 70% das receitas líquidas) e, por outro lado, que o governo Antônio Britto legou ao sucessor um acordo com a União pelo qual 13% das receitas líquidas do Estado Regional devem ser desti-

políticas tem enfrentando para implantação de seu projeto de desenvolvimento é a atuação da oposição na Assembléia Legislativa, que, dispondo de folgada maioria, tem barrado as iniciativas do governo.<sup>32</sup>

No interior do governo e na sua base de sustentação social e política existe uma tensão permanente quanto ao nível de concessão de incentivos a ser feito para os empresários e quanto à prioridade a ser conferida a diferentes setores da economia. De uma forma esquemática e quase caricatural, poderíamos dizer que existem dois pólos entre os quais se situam as diferentes correntes de pensamento desse campo político, no que se refere àquela questão. De um lado, há os que pensam em priorizar os setores de alta tecnologia, que poderiam encontrar nichos de inserção na economia nacional e internacional e, de outro, estão aqueles que pensam apenas em reforçar as confirmadas “vocações” econômicas do Estado do RS. Há ainda uma variante desta última posição, variante que tem um viés “ludista”, que vê com certa desconfiança a modernização do aparelho produtivo, principalmente da pequena propriedade rural. Supomos que a maioria dos quadros do governo, assim como de sua base de sustentação tem uma posição intermediária entre esses dois pólos. É o que se pode depreender das práticas do governo.

É necessário acrescentar que, no nosso entender, o quadro de crescimento da economia gaúcha nos últimos dois anos em patamar superior à média nacional deve-se muito mais à desvalorização cambial do que à ação do governo estadual. Não obstante, esse crescimento serve como contraprova em favor da matriz produtiva estadual, que responde positivamente aos estímulos dos mercados nacional e externo, após o ajuste da taxa de câmbio. Cabe investigar até que ponto o atual governo encontra êxito em seu propósito de criar um ambiente e sinergias que podem potencializar o atual quadro ascendente da economia regional.

## 6. Conclusão

Os dois projetos de desenvolvimento que nos propomos analisar são informados, de uma forma ou de outra, por práticas sociais e idéias do passado, que se configuram inclusive nas combinações institucionais (modos de regulação) que enquadram a reprodução econômica. As relações entre, de um lado, as políticas do Estado e os comportamentos de classes e frações de classe durante a Primeira República e nos diversos momentos posteriores da história regional e, de outro lado, os projetos que estudamos, passam por muitas mediações. Desvendá-las, ainda que parcialmente, é um desafio. Procurar captar no discurso dos protagonistas, através de entrevistas, declarações oficiais, etc., os traços das influências do passado, assim como apreender nas ações concretas dos governos e organismos da sociedade civil a resultante de longas evoluções ou e-

---

nadas ao pagamento da dívida com a aquela, percentual elevado que não fora praticado nos anos anteriores e que tem sido cumprido pelo governo estadual.

<sup>32</sup> Um exemplo foi a rejeição da alteração, ainda que tímida, da matriz tributária do Estado, que reduzia impostos sobre produtos da cesta básica e os aumentava sobre o consumo das camadas de renda mais elevadas ou produtos não-essenciais

ventuais rupturas, são meios que nos possibilitarão analisar a coerência e as possibilidades dos projetos que se defrontam, não só no RS, mas também em nível nacional.

Evidentemente, mesmo que esse conflito em nível regional possa ter uma duração relativamente longa, ele também tem o caráter de ensaio geral em relação aos grandes confrontos que acontecem em nível nacional, estes sim, trazendo possibilidades de alterações muito mais profundas e significativas que àquelas que se dão em nível local ou regional. Apesar de termos um compromisso com a objetividade e o rigor científico, não somos neutros, pois acreditamos que a neutralidade científica é um mito. Além dos objetivos acadêmicos, este estudo pretende, modestamente, ajudar a clarear os caminhos que podem levar a uma sociedade mais justa, fraterna e democrática.

### **Bibliografia Citada**

- ACCURSO, Cláudio (1993). “Relações macroeconômicas da economia gaúcha – 1960-85”. In **Indicadores econômicos FEE**, Porto Alegre, v.21, n.3.
- ACCURSO, C.; CANDAL, A. & VERAS, A. (1965). Análise do insuficiente desenvolvimento econômico do Rio Grande do Sul. **Boletim da Comissão de Desenvolvimento Econômico**, n. 16. Porto Alegre: Assembléia Legislativa.
- ALMEIDA, Pedro (1992). A gestação das condições materiais de implantação da indústria gaúcha. In **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v.13, n.2.
- BAK, Joan L. (1977). **Some antecedents of corporatism: state economic intervention and rural organization in Brazil – the case of Rio Grande do Sul, 1890-1937**. Yale University.
- \_\_\_\_\_. (1993). **O processo de expansão da indústria do Rio Grande do sul entre 1930 e 1955**. Dissertação de mestrado. Campinas: IE-UNICAMP. mimeo.
- BOYER, Robert (1987). **La théorie de la régulation: une analyse critique**. Paris: La Découverte.
- \_\_\_\_\_. (1990). Les problématiques de la régulation face aux spécificités sectorielles. In **Cahiers économiques et sociologie rurales**, Paris, n°117.
- BRAGA, José Carlos S. (1993). A financeirização da riqueza. In **Economia e Sociedade**, Campinas, n.2.
- BRUM TORRES, J.C. (1983). A economia agrícola do Rio Grande do Sul e a Grande Depressão: 1920-39. In: **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v.3, n.2.
- CANO, Wilson **Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil: 1930-1970**. São Paulo; Campinas: Global; UNICAMP.
- CARRION JR., Francisco M. (1979). **A economia do Rio Grande do Sul - evolução recente**. In DACANAL, J.H., GONZAGA, S. (1979). op. cit.
- CARDOSO DE MELLO, João M. C. (1982). **O capitalismo tardio: contribuição à revisão crítica da formação e do desenvolvimento da economia brasileira**. São Paulo: Brasiliense.
- CASTILHOS, Clarice & PASSOS, Cristina (1998) (coords.). **Competitividade e inovação na indústria gaúcha**. Porto Alegre; São Leopoldo: FEE; UNISINOS.
- CASTRO, Antônio B. de (1971). A industrialização descentralizada no Brasil. In \_\_\_\_\_ (1971). **Sete ensaios de economia brasileira**. Rio de Janeiro, Forense.
- CHESNAIS, François (1996). **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã.
- DACANAL, J.H., GONZAGA, S. (1979). **RS: Economia & Política**. Porto Alegre: Mercado Aberto.
- DALMAZO, Renato (1992). **Planejamento estadual e acumulação no Rio Grande do Sul, 1940-1974**. Porto Alegre: FEE. (série Teses).
- FARIA, Luiz A. Estrella (1985). **Um estudo sobre o regime de acumulação da economia brasileira**. Relatório de pesquisa. Porto Alegre (mimeo).

- FEE [FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA] (1978). **Análise de indústria de transformação no Rio Grande do Sul**. 2<sup>a</sup>. ed. Porto Alegre. (série 25 anos de economia gaúcha).
- \_\_\_\_\_ (1983). **A produção gaúcha na economia nacional: uma análise da concorrência intercapitalista**. t.1, Porto Alegre.
- FONSECA, Pedro C. D. (1983). **RS: economia & conflitos políticos na República Velha**. Porto Alegre: Mercado Aberto.
- FREITAS, Décio (1992). O desfalecido orgulho gaúcho. In (1992). op. cit.
- FISHER, Luiz Augusto & (1992). **Nós, os gaúchos**. Porto Alegre: L&PM.
- FURTADO, Celso (1982). **Formação econômica do Brasil**. São Paulo: Nacional.
- HERRLEIN JR., Ronaldo (2000). Desenvolvimento industrial e mercado de trabalho no Rio Grande do Sul: 1920-1950. In **Revista de Sociologia e Política**, n.14. Curitiba: UFPR.
- \_\_\_\_\_ (2000a). **Rio Grande do Sul, 1889-1930: um outro capitalismo no Brasil meridional?** Tese de doutorado em Economia. Campinas: IE-UNICAMP.
- HERRLEIN JR., R. & DIAS, Adriana (1993). Trabalho e indústria na Primeira República: um ensaio de análise comparativa entre as sociedades do Rio Grande do Sul e de São Paulo. In **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v.14, n.1.
- LESSA, Carlos (1982). **Quinze anos de política econômica**. São Paulo: Brasiliense.
- LIPIETZ, Alain (1985). **Mirages et miracles: problèmes de l'industrialisation dans le tiers monde**. Paris: La Découverte.
- MULLER, Geraldo (1979). A economia política gaúcha dos anos 30 aos 60. In: DACANAL, J.H., GONZAGA, S. (1979). op. cit.
- OLIVEIRA, Franklin de (1960). **Rio Grande do Sul: um novo nordeste?** Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- OLIVEN, Ruben (1998). Na fronteira da Nação: o regionalismo gaúcho. In TARGA, L. R. P. (org.) 1998. op. cit.
- PESAVENTO, Sandra J. (1992). In (1992). op. cit.
- PETERSEN, Sílvia (1979). As greves no Rio Grande do Sul (1890-1919). In: DACANAL, J.H., GONZAGA, S. (1979). op. cit.
- PINTO, Celi R. J. (1986). **Positivismo: um projeto político alternativo (RS: 1889-1930)**. Porto Alegre: L&PM.
- SODRÉ, Néelson Werneck (1992). Minha vida no Rio Grande. In (1992). op. cit.
- SOUZA, Paulo. Renato. (1973). **Un modelo primário exportador regional: el caso de Rio Grande do Sul, Brasil**. Trabajo de seminario para optar al grado de Magister en Ciencias Económicas. Santiago: Fac. Eco. Pol/Universidad de Chile
- TARGA, Luiz Roberto (1988). O processo de integração do mercado interno brasileiro: eliminação das particularidades econômicas e sociais do Rio Grande do Sul. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 9, n.2.
- \_\_\_\_\_ (1996) (org.). **Gaúchos & paulistas: dez escritos de história regional comparada**. Porto Alegre: FEE.
- \_\_\_\_\_ (1996a). As diferenças entre o escravismo gaúcho e o das *plantations* do Brasil. In \_\_\_\_\_ (1996) (org.). op. cit.
- \_\_\_\_\_ (1996b). Violência revolucionária e fundação do Estado burguês. In \_\_\_\_\_ (1996) (org.). op. cit.
- \_\_\_\_\_ (1996c). Permanências na longa duração. In \_\_\_\_\_ (1996) (org.). op. cit.
- \_\_\_\_\_ (1998) (org.). **Breve inventário de temas do sul**. Porto Alegre; Lajeado: UFRGS, FEE; UNIVATES.
- \_\_\_\_\_ (1998a). Elites regionais e formas de dominação. In \_\_\_\_\_ (1998) (org.). op. cit.
- TARGA, L.R.P., RIBEIRO, P.S. & HERRLEIN JR., R. (1998). O Rio Grande do Sul e o mercado nacional. In TARGA, L.R.P. (1998) (org.). op. cit.
- TAVARES, M. C. (1998). **Acumulação de capital e industrialização no Brasil**. Campinas: UNICAMP/IE.