



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
JOSÉ AUGUSTO AMARAL DE SOUZA
GOVERNADOR

***POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO DO
ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL***

1979-82

SUMÁRIO

PREÂMBULO	1
I – ASPECTOS GERAIS	
1 – Imagem-Objetivo	7
2 – O Desenvolvimento Recente e Suas Perspectivas	13
3 – Estratégia de Ação	23
4 – Objetivos Gerais	29
4.1 – Ritmos de Crescimento do Produto	30
4.2 – Racionalização do Espaço Territorial	31
4.3 – Aumento do Nível de Emprego	32
5 – Mecanismos e Instrumentos	37
5.1 – Adaptação Institucional	37
5.1.1 – Coordenação a Nível Estadual	37
5.1.2 – Coordenação do Nível Estadual com os demais Níveis do Governo	39
5.2 – Adequação da Infra-Estrutura	42
5.3 – Formação de Recursos Humanos	44
5.4 – Aprimoramento de Estimulos e Incentivos	45
5.4.1 – Estimulos e Incentivos Financeiros e Materiais	45
5.4.2 – Estimulos e Incentivos Tecnológicos	46
5.4.2.1 – Estimulos e Incentivos Tecnológicos na Agropecuária	48
5.4.2.2 – Estimulos e Incentivos Tecnológicos na Indústria	49
5.4.3 – Estimulos e Incentivos Administrativos	50
5.5 – Mobilização e Agilização de Recursos	51
5.5.1 – Reforma Tributária	51
5.5.2 – Racionalização dos Investimentos Públicos	52
5.5.3 – Sistema Financeiro Estadual	53

II – ASPECTOS SETORIAIS

1 – AGRICULTURA	61
1.1 – Balanço do Desenvolvimento Agrícola	61
1.1.1 – Características do Desenvolvimento Agrícola	64
1.1.2 – Os Sistemas de Produção	70
1.1.2.1 – Sistema Empresarial	73
1.1.2.2 – Sistema Colonial	73
1.1.2.3 – Sistema Animal-Extensivo	74
1.1.3 – Conseqüências e Perspectivas	75
1.2 – Objetivos do Setor	78
2 – INDÚSTRIA	91
2.1 – Balanço do Desenvolvimento Industrial	92
2.1.1 – Fatores Favoráveis e Desfavoráveis ao Processo de Industrialização do Rio Grande do Sul	92
2.1.1.1 – 1º Período: Formação das Indústrias Locais	92
2.1.1.2 – 2º Período: Integração da Indústria Nacional	94
2.1.2 – Características da Estrutura Industrial	96
2.1.2.1 – Alta Participação de Indústrias Tradicionais	96
2.1.2.2 – Preponderância de Empresas de Médio e Pequeno Portes	97
2.1.2.3 – Linhas de Especialização	98
2.1.2.4 – Grandes Projetos Indutores	100
2.1.2.5 – Distribuição Espacial	100
2.1.2.6 – Nível de Emprego	101
2.1.3 – Ritmos de Evolução da Indústria Gaúcha	102
2.1.3.1 – Perda da Posição Relativa	102
2.1.3.2 – Período Recente da Evolução da Indústria Gaúcha	103

2.2 – Funções do Desenvolvimento Industrial	105
2.2.1 – Crescimento do Produto Industrial	106
2.2.2 – Emprego	107
2.2.3 – Pleno Aproveitamento das Oportunidades Industriais	108
2.2.4 – Expansão das Indústrias Gaúchas e Nacionais	108
2.2.5 – Atração de Investimentos Visando à Ocupação de Espaços Vazios e à Inovação Tecnológica	109
2.2.6 – Formação Distributiva da Renda	109
2.2.7 – Desconcentração Locacional	110
2.2.8 – Compatibilização do Crescimento Industrial com a Preservação do Meio Ambiente	110
2.2.9 – Racionalização no Uso dos Recursos Naturais Não-Renováveis e Substituição dos Recursos Escassos	111
2.3 – Objetivos do Setor	112
2.3.1 – Objetivos Gerais	113
2.3.2 – Prioridades e Objetivos Particulares	113
2.3.3 – Formas de Atuação	115
3 – SERVIÇOS: AÇÃO DO SETOR PÚBLICO	121
3.1 – Área Econômica	125
3.1.1 – Desenvolvimento Agropecuário	125
3.1.1.1 – Pesquisa Agropecuária	126
3.1.1.2 – Assistência Técnica e Extensão Rural ...	127
3.1.1.3 – Reflorestamento	130
3.1.2 – Desenvolvimento Industrial	131
3.1.2.1 – Promoção Industrial	132
3.1.2.1.1 – Conclusão da Implantação e Início de Operação do III Pólo Petroquímico	132
3.1.2.1.2 – Implantação dos Grandes Projetos Indutores: Complexo Carbonífero-Carboquímico e Metalurgia do Cobre	135

3.1.2.1.3	– Consolidação e Inovação das Indústrias Locais	136
3.1.2.1.4	– Novos Empreendimentos Industriais de Médio Porte ...	138
3.1.2.1.5	– Compatibilização do Crescimento Industrial com a Preservação do Meio Ambiente	139
3.1.2.1.6	– Redistribuição Espacial das Atividades Manufatureiras	140
3.1.2.1.7	– Inovação Tecnológica e Gerencial da Indústria Gaúcha	141
3.1.2.2	– Produção Industrial	143
3.1.3	– Serviços Econômicos	144
3.1.3.1	– Comercialização	144
3.1.3.2	– Armazenagem	148
3.1.3.3	– Serviços Financeiros	150
3.1.3.3.1	– Bancos de Desenvolvimento	150
3.1.3.3.2	– Entidades Financeiras Comerciais	152
3.2	– Área Social	159
3.2.1	– Educação	159
3.2.2	– Cultura, Esportes e Turismo	165
3.2.3	– Saúde, Saneamento e Meio Ambiente	171
3.2.3.1	– Saúde	171
3.2.3.2	– Saneamento	177
3.2.3.3	– Meio Ambiente	179
3.2.4	– Trabalho, Assistência e Previdência	182
3.2.4.1	– Trabalho	182
3.2.4.2	– Assistência	184
3.2.4.3	– Previdência	188
3.2.5	– Habitação e Urbanismo	190
3.2.5.1	– Habitação	190
3.2.5.2	– Urbanismo	192

3.3 – Área de Infra-Estrutura	197
3.3.1 – Transportes	197
3.3.2 – Energia e Recursos Minerais	202
3.3.2.1 – Energia Elétrica	202
3.3.2.2 – Recursos Minerais	206
3.3.3 – Telecomunicações	207
3.4 – Área Administrativa	213
3.4.1 – Serviços Gerais do Estado	213
3.4.1.1 – Administração	213
3.4.1.2 – Planejamento Governamental	215
3.4.1.3 – Ciência e Tecnologia	216
3.4.1.4 – Representação do Estado	217
3.4.1.5 – Ação Municipalista	217
3.4.2 – Justiça e Segurança	219
3.4.2.1 – Programa Justiça	219
3.4.2.2 – Programa Segurança	221

PREÂMBULO

Um plano de governo é um elenco de prioridades político-administrativas. As prioridades são fixadas a partir do conhecimento da realidade econômica, social e cultural que se pretende redimensionar e induzir a novos parâmetros.

O planejamento dos programas de ação tem a forma e o conteúdo de um sistema abrangente das unidades dentro das pluralidades de uma sociedade dinâmica. Os objetivos são estabelecidos de acordo com as escalas de comportamento e de importância dos fatores intervenientes no desempenho dos processos de desenvolvimento.

Assumimos compromissos de realizar um modelo de governo direcionado das periferias para o centro, com o pensamento solidamente posicionado da base para o vértice da pirâmide social. "Primeiro para os que não têm, depois para os que já têm" – frase já dita antes que não é uma figura de retórica, antes, pelo contrário, é uma inabalável disposição de desenvolver uma ação governamental com inspiração social. Coerentes com este pacto de consciência, estamos propondo, nesta oportunidade, uma política de desenvolvimento para o quadriênio administrativo 1979-1982.

Consideramo-lo como um programa fruto do consenso dos mais amplos e diferenciados segmentos da laboriosa comunidade sul-rio-grandense. Nele se procurou contemplar as variantes dos diagnósticos técnicos e ajustá-las, convenientemente, aos imperativos das melhores aspirações coletivas que tivemos a oportunidade de ouvir, atentamente, nestes últimos meses.

Nele, também estão consubstanciados e valorizados os resultados práticos de intenso trabalho de consultas que executamos junto a

entidades de classe e lideranças políticas, populares e empresariais do Rio Grande do Sul. Não é um programa imposto coercitivamente. É um conjunto de idéias e soluções que, referendadas pela contribuição gratificante de todos os setores previamente consultados, ambiciona criar e estimular condições propícias a um novo ciclo de desenvolvimento econômico e social harmônico e integrado para o Estado.

A coincidência de se instalarem praticamente juntos os novos governos do Estado e da União, a par de outras conotações de ordem variada, aconselha uma política convergente de compatibilização entre os objetivos e prioridades de uma e de outra esfera administrativa.

Evidentemente, não é o caso de um eventual comprometimento da autonomia estadual. A motivação determinante do procedimento consiste na obediência a um princípio salutar de conjugação de esforços, de vontades e de recursos para a grande obra do bem comum.

Apesar de alguns fenômenos conjunturais e setoriais desfavoráveis, a economia sul-rio-grandense ostenta extraordinárias potencialidades de crescimento. Os setores primário, secundário e terciário estão em ritmo de constante expansão e deslançam para novos patamares de produção e produtividade, mercê da incorporação de nova instrumentalidade científica e tecnológica e das implementações de infra-estrutura.

Mas todas essas "performances" desenvolvimentistas devem ser repensadas e, criteriosamente, endereçadas em benefício do homem rio-grandense, para que ele possa se realizar na plenitude de suas virtualidades. Enfim, para que as classes populares disponham de uma qualidade de vida compatível com saudáveis padrões de bem-estar material e espiritual.

Esse, pois, é um projeto, é uma proposta de alternativas que sirvam à promoção e à melhoria das condições de vida desta rica povoação étnica que dá os contornos da geografia desta histórica porção meridional da Pátria.

I - ASPECTOS GERAIS

- 1 - IMAGEM-OBJETIVO**
- 2 - O DESENVOLVIMENTO RECENTE E SUAS PERSPECTIVAS**
- 3 - ESTRATÉGIA DE AÇÃO**
- 4 - OBJETIVOS GERAIS**
- 5 - MECANISMOS E INSTRUMENTOS**

1 – IMAGEM-OBJETIVO

O Governo Estadual que se inicia, cobrindo o período de 1979 a 1982, será o preâmbulo da penúltima década do século e constituir-se-á num elo de transição entre a sociedade atual e a que resultará ao final do século XX. Os desafios que terá de enfrentar muito têm a ver com esse período, pois, se de um lado ele impõe uma série de tarefas de consolidação, apresenta, também, iniciativas que necessariamente estarão ligadas às necessidades da etapa derradeira.

Toda a estratégia e programação a serem estabelecidas não de ter, como meio de referência, essa circunstância histórica, porque as relações sócio-econômicas que dela decorrerão estarão presidindo o processo de desenvolvimento.

A etapa que ora se inicia é de consolidação e de preparação, numa justa compreensão de que é preciso construir elo por elo da corrente evolutiva, e que os elos subseqüentes serão, qualitativamente, diferentes dos anteriores. É preciso procurar empenhadamente novos caminhos, para que o esvaziamento dos já percorridos não encontre a sociedade rio-grandense sem alternativas.

Nada é mais importante do que fixar os objetivos últimos a serem atingidos, ou seja, a imagem-objetivo que se pensa moldar para, partindo de marcos concretos e seguros, selecionar opções e escolher rumos.

É essencial que essas aspirações coletivas sejam arrojadas com toda clareza, a fim de que o esforço comum se faça convergente e uno. Mesmo reconhecendo que os aspectos quantitativos do desenvolvimento são importantes, os compromettimentos maiores devem estar revestidos de natureza qualitativa, porque é ela que configura, com maior nitidez, situações entendidas como convenientes. Ainda que certos requisitos

numéricos sejam exigidos no processo de desenvolvimento, eles só se justificarão se vierem a constituir um quadro adrede valorizado por seus atributos mais distintivos.

No plano político, todas as formulações esboçadas neste programa são instrumentos endereçados a consolidar e desenvolver as condições para um sempre maior aperfeiçoamento institucional no contexto da Nação.

Partimos da certeza de que a Democracia não se exaure num formulário, nem se cinge a determinado ritual de escolha dos governantes, mas, basicamente, se realiza e se mantém fortalecida e duradoura através da participação consciente e engajada da comunidade, na consolidação de toda uma tessitura de comportamentos e de atitudes que só se fazem possíveis uma vez asseguradas as condições sociais, econômicas e culturais básicas.

Enfim, integrando tais propósitos específicos, convergentes, todos eles, ao bem-estar individual e coletivo, edificaremos uma sociedade mais justa, progressista e estável.

Assinale-se que este programa busca a valorização do homem, não como uma abstração metafísica ou ficção de retórica, mas concreta e realisticamente, o que pressupõe a certeza de que é preciso estimular o progresso material da coletividade, evitando-se os riscos de desequilíbrios regionais, das tensões sociais e da marginalização de qualquer ordem.

Nessa linha, desenvolveram-se as premissas fundamentais de valorização do homem sobre que se assenta o presente programa de governo.

Alguns ângulos especiais dentro deste vasto enfoque mereceram particular atenção. Inicialmente, a juventude, destinatária de todo nosso esforço, que está a exigir, em face da complexa problemática em que se vê imersa, assistência mais intensa e adequada.

No outro extremo, aqueles que já deram à comunidade todo "élan" de sua vitalidade e já ingressaram na chamada terceira idade igualmente são dignos de especial atenção e que se lhes possibilite vislumbrar melhores condições de viver os anos da velhice.

Péculiar consideração merece, também, a problemática da mulher, especialmente da mulher trabalhadora que soma, penosamente, sua jornada de trabalho a toda uma série de injunções decorrentes da

maternidade e da família, injunções essas que estão a exigir da comunidade e do Poder Público uma instrumentação mais adequada de apoio e assistência.

No plano sócio-econômico, a idéia a ser perseguida se refere a uma sociedade com crescente bem-estar e com redução das desigualdades atuais. Nenhum desenvolvimento deve ser realçado se não tiver, como propósito, uma participação de todos nos aumentos de produtividade e nos frutos do progresso. Isso, ao mesmo tempo, também é uma das características da sociedade dinâmica.

Não basta, porém, assegurar participação para todos se, concomitantemente, não for garantida uma permanente correção das ponderáveis disparidades sociais de hoje. É muito difícil manter a desejada coesão social com as palpáveis distâncias entre os diversos grupos e estratos derivados da inadequada distribuição de renda.

Mesmo a níveis de renda mais elevados, não se estará evitando prováveis choques e fricções, se não forem corrigidos certos padrões distorcidos que perduram, não obstante o considerável progresso desfrutado nos últimos anos.

A nossa própria experiência mostrou que, nem sempre, a conquista de situações positivas é garantia automática contra outras admitidas como perniciosas. Por isso, é mister que se configurem nitidamente as aspirações a serem plasmadas, de modo a que as ações do cotidiano de cada um sejam passos dirigidos ao rumo escolhido.

Ainda no plano sócio-econômico, outra idéia básica a compor a imagem-objetivo é a da qualidade de vida pela preservação do meio ambiente. Essa preocupação deve ser incorporada às decisões de hoje para que se possam proporcionar às gerações vindouras condições sociais de equilíbrio entre os homens e entre estes e a natureza. É indispensável a adoção de medidas de variada índole para que, no Rio Grande do Sul, não se produzam problemas ecológicos de alhures e não se chegue a deteriorações ambientais de custosa recuperação.

Uma ação generalizada sobre o uso do espaço e aglomerações urbanas, sobre a adoção de insumos industriais e preservação do meio ambiente, sobre a adequação do uso do solo e emprego de agentes

químicos, sobre o reflorestamento e uso de recursos naturais revela apenas alguns aspectos dos muitos que exigem um tratamento sério e conseqüente por parte de todos.

Tudo deve ser feito para que, nos próximos anos, as anomalias conhecidas sejam minimizadas, e é para isso que as decisões não podem apenas basear-se em condições conjunturais e tópicas. É necessário vincular o presente ao futuro, medidas parciais com o quadro geral, ações singulares com a imagem que se tenciona plasmar. Devem ser evitadas perplexidades a respeito de certos resultados, perfeitamente evitáveis se outras fossem as pautas de decisão.

O conhecimento disponível hoje permite que essas pautas sejam bem mais ricas que as anteriores, aumentando com isso a margem de acerto e de eficácia.

A preocupação de preparar o futuro não pode parecer pretensiosa frente a um quadriênio de administração, quando o que realmente se ambiciona é não ficar submerso pelos problemas de curto prazo e perder de vista o que realmente é melhor dentro de uma perspectiva de médio e longo prazos.

Se em todos os momentos e em todas as decisões houver o cuidado de obter resultados globais quanto ao bem-estar e diminuição de desigualdades, qualidade de vida e preservação do meio ambiente, ao final, esses grandes objetivos serão virtualmente alcançados. Resultados globais também significam resultados líquidos, no sentido de que só se ganha se as vantagens obtidas de cada decisão forem maiores que os custos sociais implícitos, tomados em sua totalidade.

2 - O DESENVOLVIMENTO RECENTE E SUAS PERSPECTIVAS

2 – O DESENVOLVIMENTO RECENTE E SUAS PERSPECTIVAS

Nestes últimos dez anos, a economia gaúcha participou do intenso crescimento experimentado pela economia brasileira cuja taxa média entre 1968 e 1977 foi de 8,9% ao ano. Embora essa taxa tenha-se reduzido nos últimos três anos (6,0%), é inquestionável a excepcional situação econômica atravessada nesse período. O Rio Grande do Sul experimentou de perto essa evolução, registrando taxas que devem ter ficado entre os 7 e 8%.

Essa é uma primeira constatação importante para qualquer ação desenvolvimentista no Estado, porque as perspectivas de uma sociedade dinâmica sempre são outras que as de uma sociedade estancada. Numa sociedade dinâmica, há sempre forças e fatores de atuação favorável, embora sempre concorram também forças e fatores restritivos.

O menor ritmo verificado nos últimos três anos evidencia que, mesmo num período de taxas tão elevadas, podem, num determinado momento, desaparecer ou diminuir os impulsos indutores. Em outras palavras, não existe tendência que não seja passível de interrupção, o que significa que as forças e fatores restritivos, repentinamente, podem assumir preponderância.

Faz-se mister um exame detalhado dessa constelação de fatores para selecionar as ações que visem a neutralizar os aspectos que já se apresentam negativos e estimular aqueles com caráter impulsor do desenvolvimento.

A situação de mercado foi a causa mais evidente do crescimento verificado. O mercado nacional, expandindo-se à taxa de 8,9%, constituiu-se num poderoso estímulo ao desenvolvimento gaúcho, ainda mais porque, na composição das exportações, ele absorve mais de dois terços do total. Qualquer subsistema integrado num todo com tal dinamismo tem que, necessariamente, receber poderosos estímulos de crescimento.

O setor externo da economia gaúcha, contudo, não se resume nas exportações para os mercados nacionais, e foi justamente a abertura para os mercados externos que propiciou um amplo e inédito impulso para as atividades locais.

Se as exportações brasileiras tiveram uma evolução mais dinâmica que o próprio PIB (Produto Interno Bruto) a ponto de elevarem substancialmente sua participação no mesmo, e as exportações gaúchas registraram uma contribuição de 12,8% no fluxo externo quando era de 7,5% no período 1964-67, não há dúvida de que a taxa de seu incremento anual foi de aproximadamente cinco vezes maior do que a taxa nacional. Como a abertura da economia rio-grandense para os mercados internacionais é maior do que a nacional (21% e 7,5% respectivamente), o impacto propiciado pelas exportações no crescimento do Rio Grande do Sul foi algo realmente essencial.

Até 1972, houve grande dinamismo para toda a pauta; porém, com a crise internacional instalada nesse ano, começou um período de menores vendas para alguns produtos onde se destacam as carnes. Não obstante, produtos como soja, fumo e manufaturados continuaram em sua tendência de expansão. Esses últimos, que em 1962 constituíam 21% das exportações totais, chegam agora a quase 50%. O volume de exportações não só sofreu grande acréscimo como passou por sensível transformação estrutural, favorecendo, em boa medida, o ritmo e as modificações da economia estadual.

Concomitante ao dinamismo do setor externo, registram-se relações de troca favoráveis, facilitando um aumento de renda superior ao do Produto. Os termos de intercâmbio favoráveis à economia gaúcha não se resumem ao setor externo, pois a própria agricultura – de maior peso relativo na estrutura econômica local – foi beneficiada em suas relações com o setor não-agrícola. Essas relações globais não excluem casos particulares de certos produtos ou atividades, porém prevalecem durante a última década.

Como contrapartida dessas condições do lado da demanda, concorre um grande número de fatores favoráveis do lado da oferta, concretizando dessa forma as virtualidades abertas pelo mercado. O primeiro deles foi um padrão técnico adequado aos fatores locais, permitindo uma combinação eficiente dos recursos disponíveis. Sobretudo na agricultura, estancada em meados da década passada, foi possível

encontrar prontas e espetaculares respostas para os estímulos emergentes graças ao conhecimento acumulado sobre as técnicas de produção. O mesmo pode ser dito das atividades urbanas, cuja expansão e diversificação estiveram também calcadas em processos conhecidos ou incorporados sem maiores problemas pelos agentes econômicos.

As técnicas empregadas, contudo, só o foram porque tiveram ao seu alcance uma boa oferta de fatores, insumos e serviços. Em outras palavras, elas só foram úteis porque contaram com os meios para se materializarem.

No setor primário, embora a fronteira agrícola limitada, o remanejamento no uso do solo com a cessão do fator terra de atividades menos produtivas para outras mais produtivas permitiu um considerável avanço, cuja taxa anual de 6,1% fala por si mesmo. Ao mesmo tempo, um eficaz suprimento de equipamentos e de insumos, graças ao parque industrial nacional e à capacidade de importar do País, facilitou a implementação de um padrão técnico efetivo.

Nas atividades industriais e terciárias, houve um grande acúmulo de capital tanto nas empresas privadas como nas públicas, atestando a mobilização de recursos e o acesso a fontes internas e externas.

Concomitante à disponibilidade de recursos reais, o Rio Grande do Sul teve a seu favor uma notável ampliação de sua infra-estrutura, como transporte, energia, comunicações, armazenagem, etc., fruto de uma política que manteve sempre em nível muito alto o montante dos investimentos. Esse nível de investimento não só repercutiu na capacidade de produzir como também no volume de demanda gerado.

Não se pode deixar de lado o fato de haver imperado durante quase todo o período, e para parte substantiva da produção, uma política econômica muito favorável em termos de incentivos, subsídios, crédito e preço, facilitando ampla mobilização de fatores e satisfatórias condições de remuneração dos mesmos.

Na constelação de fatores favoráveis, deve-se mencionar ainda o crescimento agrícola com seu caráter estimulante sobre as atividades urbanas. O vigoroso desenvolvimento das atividades de ponta – arroz, trigo e soja – propiciou não só um grande incremento de renda e de

demanda final como, pelas técnicas empregadas, um expressivo requerimento de máquinas, instrumentos e insumos. A forte elevação do emprego agrícola deve, igualmente, ter favorecido uma melhor distribuição da renda e uma demanda mais abrangente em termos de produtos.

Foi tão incisiva a ação desses fatores, que aspectos negativos no seio da economia gaúcha não chegaram a transparecer e a ocasionar maiores danos. Nem por isso deixaram de afetar segmentos importantes, espaços territoriais bastante amplos e apreciáveis parcelas de fatores econômicos.

Na agricultura, grande parte da produção animal e o estrato *colonial* se mostraram estancadas ou em decréscimo, bloqueando as expectativas de seus agentes e fraudando as possibilidades produtivas de boa parte do solo e da mão-de-obra ocupados nos mesmos. Nas atividades industriais, parte das empresas existentes foi incapaz de acompanhar, no mesmo ritmo, o processo de expansão devido às limitações de escala, de técnicas de gestão, de mobilização de capitais e de transformação tecnológica, constituindo-se, assim, em freios das atividades onde predominam. Particularmente nos ramos tradicionais, sua influência foi maior, e os programas de agroindústria que tinham como objetivo a sua atualização produtiva não chegaram a ser implementados pela política restritiva que passou a imperar nos últimos três anos.

As perspectivas de desenvolvimento da economia gaúcha estarão na dependência do comportamento dos fatores citados, ou seja, da maior permanência possível dos fatores que vêm atuando positivamente e da capacidade que for demonstrada em superar os obstáculos atuais. É para isso que se deve atentar, sob pena de os fatos surpreenderem e deixarem traços de decepção.

As condições de mercado continuarão favoráveis, porém com menor intensidade. A economia brasileira vem crescendo menos nos últimos três anos, e o combate à inflação pode levar a uma contenção de demanda com influência no ritmo de crescimento. A preocupação de corrigir as distorções na distribuição da renda pode constituir-se em estímulos aos setores tradicionais e à agricultura, porém os efeitos dessas medidas nem sempre são de curto prazo.

A economia internacional recupera-se de uma crise e, sob esse aspecto, tende a ser cada vez mais estimuladora às transações de

comércio. As restrições protecionistas e a concorrência cada vez mais ativa devem constituir-se em limitações a serem consideradas, assim como o fato de que é muito pouco provável que se repitam as taxas de crescimento mundial como as que imperaram nesta última década. De qualquer modo, o mercado não se constituirá em impedimento ao desenvolvimento local.

Quanto ao padrão técnico, as perspectivas são realmente de preocupar. Na agricultura, o modelo atual das atividades de ponta tende a um horizonte temporal mais ou menos curto, porquanto os recursos reais estão disponíveis por mais poucos anos. Se as atividades de ponta diminuírem seu ritmo ou estancarem, o setor primário tenderá a uma total paralisação, porque os demais segmentos já se mostram com escassas possibilidades de reação.

Considerando a cedência de terras da atividade pastoril para a lavoura, cuja expansão de área se deve em 40% a este fato¹ pode-se verificar que, não obstante a relativa estagnação do crescimento do rebanho, esta atividade demonstrou um certo avanço no que se relaciona ao melhor aproveitamento do fator terra. Todavia, com exceção do leite e das aves, a produção animal está estagnada e assinala até decréscimo. Se não houver introdução de novas técnicas em seus processos produtivos, é difícil imaginar qualquer quadro diverso do atual. Com a produção colonial ocorre outro tanto, onde às produtividades estancadas ou em decréscimo aliam-se escalas cada vez mais restritivas à inovação. Nota-se um crescente enrigecimento da oferta, igualmente sem solução espontânea.

Nos setores não-agrícolas, também o padrão técnico está em rápida mudança, sobretudo porque, com a integração do mercado nacional, a concorrência se tornou mais ativa, e o aperfeiçoamento tecnológico cada vez mais presente. As unidades que, na etapa anterior, foram dinâmicas e realizadoras, agora devem passar por profundas modificações, sob pena de se marginalizarem definitivamente.

Esse é um ponto a que o Rio Grande do Sul tem que dar atenção especial, porque na inovação vai residir a maior parte das possibilidades de crescimento. Dentro da inovação deve-se incluir a questão das escalas de produção, sobretudo no campo onde um grande número de produtores requer remanejamentos fundiários para se adequarem às exigências por maior produção e renda.

¹ Das terras incorporadas pela lavoura, 1.115.000 ha eram antes utilizadas pela pecuária.

Se o nível de investimento público foi elevado em boa parte do período, caindo nos últimos anos, o combate atual à inflação e o esforço para manter em equilíbrio a balança de pagamentos indicam, provavelmente, níveis moderados daqui para frente, podendo se refletir no aumento da infra-estrutura existente. Isso pode constituir-se em outro obstáculo ao desenvolvimento dos próximos anos, particularmente no que se refere à energia e transporte, obstáculo este que deverá ser enfrentado a nível estadual com garantia de recursos para tais setores. Cumpre esclarecer que, no relativo ao setor energético, já existe decisão do Governo Federal de construir a hidroelétrica de Dona Francisca, e o atual Governo do Estado já negociou recursos para construir a Candiota II.

Outra força negativa nos anos vindouros está no paulatino enfraquecimento do setor público estadual pela evidente desproporção entre encargos e recursos. A contribuição das atividades de sua esfera, caso não seja corrigida a distorção, tende a uma redução relativa, com riscos de comprometer o próprio desenvolvimento. O Estado, presente-mente, está promovendo alguns grandes projetos e tem sob sua responsabilidade alguns investimentos de decisiva importância setorial e regional. Qualquer diminuição de sua capacidade de investir e de suprir certos serviços redundará, inevitavelmente, em obstáculo à economia rio-grandense.

Se só através de novas técnicas o Rio Grande do Sul encontrará um amplo caminho a percorrer, uma vez que as anteriores se apresentam cada vez mais limitadas, a ausência de mecanismos de geração e transferência de conhecimentos torna-se ponto impeditivo das transformações necessárias. É imprescindível contar com instituições realmente eficientes nesses campos, eis que, à diferença da etapa passada onde as mudanças se apoiaram em grande parte em aspectos quantitativos, elas serão fomentadas a partir de novos padrões técnicos e novas combinações de fatores. Esses mecanismos adquirirão tal importância que, provavelmente, serão os pontos distintivos pelos quais as diversas regiões brasileiras marcarão sua "performance" dentro do País.

Nota-se que alguns fatores que atuaram incisivamente na etapa anterior vão perder parte de sua força impulsionadora, embora essa seja uma tendência de manifestações pouco abruptas. Ao mesmo tempo, muitos fatores que não chegaram a afetar o comportamento passado cada vez mais vão ser sentidos, engrossando o caldo das dificuldades a enfrentar.

Nem por isso as perspectivas são sombrias, pois não só há muitos projetos importantes em fase de amadurecimento como um sem número de potencialidades ainda não exploradas.

Quando se pondera que o desenvolvimento vigoroso da agricultura gaúcha é devido a 20% de seus fatores, assalta, imediatamente, a idéia de quanto será possível fazer com os restantes 80%. Quando se examinam os ramos da indústria tradicional e se constata o quanto é possível levar à prática em termos de linhas de produção, processos, escalas, gestão, etc., conclui-se que nelas residem poderosos estímulos ainda não mobilizados para o desenvolvimento gaúcho. Quando os próprios ramos dinâmicos estão se instalando no Estado e assumem papel crescente em seu quadro manufatureiro, estão-se verificando, concretamente, os atrativos que apresenta a economia local para iniciativas de tal gênero.

Necessário se torna, para viabilizar todas essas potencialidades, que a coletividade rio-grandense se ajuste às exigências de um novo patamar de produtividade e que as prioridades claras na alocação de recursos predominem sobre as visões atomizadas e parciais.

3 - ESTRATÉGIA DE AÇÃO

3 – ESTRATÉGIA DE AÇÃO

Pretende-se realçar, nos próximos anos, as formas de ação do Governo, uma vez que tudo indica residir nelas, ainda, reservas por explorar em termos de estímulos e impulsos ao desenvolvimento. Com isso não se quer minimizar a importância dos objetivos, mas simplesmente trazer para primeiro plano certos procedimentos com grande potencial e de efeitos generalizados.

Tem sido prática corrente o destaque dos fins a serem perseguidos, de modo a que os alvos de ação pareçam bem claros à coletividade. Nem pode ser diferente, porquanto a administração aloca recursos e estabelece objetivos segundo um elenco de fins julgados importantes. A conjugação de interesses maiores impõe seu próprio rol de metas, e é para sua satisfação que se somam e se dirigem esforços.

Menos comum tem se mostrado a revelação de ações-meio como saliência de gestão pública, talvez porque sejam consideradas de menor importância ou ainda porque sejam de fácil condução. A prática, contudo, vem mostrando as dificuldades de atingir certos objetivos quando eles dependem de colaboração interinstitucional, de sincronias mais ou menos rígidas e de contribuições qualitativamente integráveis. Por isso, parece oportuno valorizar certos procedimentos com impacto direto nos resultados esperados, aumentando a certeza das decisões que forem tomadas.

A realidade é por si mesma complexa, e suas relações de causa e efeito nem sempre estão isentas de dúvidas. Toda intervenção sobre ela, dificilmente, gera conseqüências quando revestida de atos singulares. É sempre um encadeamento de ações de variada índole que provoca as mudanças esperadas e assegura realmente os resultados pretendidos. Encadeamento de ações significa a mobilização de um grande número de instituições, de departamentos, de agentes, de esferas de poder, de

decisões, de recursos, etc., uma vez que os próprios fatos encadeados se mostram interdependentes e se nutrem das mais diversas fontes.

É preciso encontrar formas de compromissos institucionais que ajudem o concurso de cada um segundo certas e determinadas condições. Não basta preservar atribuições e competências para lograr ações oportunas e cabais, particularmente se essas ações são de natureza complexa e envolvem abrangência institucional maior.

O setor público é composto de um grande número de agências especializadas em serviços bem específicos para as quais os recursos são canalizados. Ainda que esses serviços sejam satisfatórios em si mesmos, ou seja, dentro de critérios próprios de avaliação, podem não ser adequados enquanto preparatórios ou complementares de outros, também prestados pelo setor público. Essas inadequações podem ser de natureza quantitativa, qualitativa ou temporal, dependendo das exigências concretas de cada caso, mas que, para atingirem objetivos predeterminados, resultam igualmente incapazes ou, pelo menos, ineficientes.

É justamente para dar eficácia à ação pública, no mínimo em torno dos objetivos destacados, que se faz mister cristalizar tipos de condução do trabalho, cuja característica fundamental resida na garantia da concretização das decisões. Em última análise, é imprescindível impor um sistema de coordenação que, de forma simplificada, reúna flexibilidade e efetividade.

Essa coordenação deve incidir particularmente sobre instrumentos e instituições, de forma que tudo seja adequadamente convergente aos objetivos do Governo.

Quando se caracteriza a etapa atual do desenvolvimento gaúcho como sendo de consolidação e de transição, também se estão caracterizando esforços a serem postos em marcha, tanto para levar avante os empreendimentos em curso como para gerar os segmentos novos que prepararão as respostas para os desafios que virão. As instituições atuais deverão, por um lado, ser solicitadas ao máximo na prestação de seus serviços tradicionais, mas, ao mesmo tempo, terão que sofrer adaptações e desdobramentos para abrigarem novos serviços e novos comportamentos. Tudo tem que ser feito dentro de um certo ritmo e dentro de absoluta sincronia entre as instituições participantes, porque é a única maneira de assegurar consequência às iniciativas de cada uma.

Como os objetivos do desenvolvimento estão fixados, não sendo a curto e médio prazos mutáveis face aos períodos que exigem para sua concretização, o essencial é voltar-se para os meios atualmente empregados, de modo a aprimorar sua utilização e tirar o máximo de benefício dos mesmos.

Dai exigir-se a coordenação como linha estratégica para o próximo quadriênio, no convencimento de que, por seu intermédio, é possível chegar-se a resultados fecundos dentro do menor custo e do menor prazo. Para tanto, não basta uma declaração retumbante e solene, mas a montagem de novos dispositivos que permitam o deflagrar de ações de efeito múltiplo e com suas inter-relações controladas.

A máquina pública tem seu próprio conteúdo sócio-histórico, e as modificações por que vem passando não foram suficientes para despi-la de seus traços disfuncionais. Ela mesma reflete o emergente e o sucedido, o contemporâneo e o intempestivo, e por isso não pode ser tomada como um todo homogêneo e suscetível de iguais transformações. Os seus segmentos mais diretamente vinculados aos objetivos específicos podem ser passíveis de ajustes mais imediatos e é para eles que se deve dirigir as primeiras decisões. Os demais, paulatinamente, sofrerão a ação renovadora, até que se disponha de uma máquina administrativa adequada às necessidades do desenvolvimento.

Deve-se levar em conta que as últimas administrações do Estado se ocuparam bastante da criação de novas unidades e da instalação de grupos e conselhos para a condução de assuntos de maior interesse para o setor público, visando a estruturas mais flexíveis e menos onerosas. Essa é uma experiência que deve continuar; porém, chegou o momento de introduzir práticas de funcionamento que aumentem o rendimento da capacidade instalada disponível. Além de ser a única com que se conta, representa um encargo fixo de difícil redução.

Parece indiscutível que uma eficiente coordenação facilitará, sensivelmente, a objetivação das metas governamentais e, devido ao seu efeito difuso, repercutirá no comportamento do setor público de um modo geral, beneficiando a coletividade como um todo.

Pela importância com que a inovação, de um modo geral, se desenrola na economia do Rio Grande do Sul, deve ser erigida em outra variável estratégica no próximo quadriênio. Tanto as atividades agrícolas como as urbanas terão na inovação seu grande condicionamento e por isso é preciso que o setor público se capacite o necessário para coadjuvar a atividade privada, abrindo caminho à nova etapa de sua história.

As inovações têm amplo sentido, pois tanto tratam de formas de produção como de linhas de produtos, de combinações de fatores, insumos e serviços, de conhecimentos técnicos e científicos, de prática de gestão, compreendendo, ao final, a disposição de priorizar toda alocação de recursos que enseje a modernização tecnológica do Rio Grande do Sul.

A posição básica, no caso, deve ser a de veicular e difundir o máximo de inovações tecnológicas e de gestão, adotando-se a maior publicidade quanto às formas de atuação. Uma delas pode ser a de difusão pura e simples de conhecimentos existentes no País e no exterior, facilitando aos agentes locais o acesso aos mesmos. Dentro dessa modalidade de atuação, cabe a montagem de sistemas seletivos de informações, filtrando conhecimentos específicos a setores ou atividades conforme as próprias prioridades contidas nos objetivos do Governo.

Outra maneira de difundir inovações pode ser a de elevação do nível de conhecimento e de capacitação tanto de quadros técnicos como empresariais, recursos humanos indispensáveis para o desenvolvimento proposto. É igualmente oportuna a assistência técnica, a empresas e a produtores de um modo geral, estendendo até eles tipos de inovações recomendáveis nas atuais condições do País.

Deve ser enfatizado que a variada gama de possibilidades quanto à difusão tecnológica por parte do Estado não implica apenas a criação de novas instituições ou remodelamento das existentes, mas pode, perfeitamente, tomar a forma de empreendimento associado com outras instituições ou até mesmo ser patrocinado pelo setor público e executado por outras instituições governamentais ou privadas. O que realmente importa é a elevação do estoque de conhecimento científico e técnico a serviço do Rio Grande do Sul e a sua rápida incorporação aos processos de produção. Se o Estado lograr constituir-se em centro irradiador de inovações, ajudando a empresa privada a diversificar atividades e a conquistar melhores condições competitivas, estará dando uma nova e efetiva contribuição ao desenvolvimento rio-grandense.

As duas variáveis a compor a estratégia – coordenação e inovação tecnológica – guardam entre si recíproca influência, pois tanto a coordenação desejada implica inovação nas formas de atuação, como a inovação proposta só será concretizada através de uma eficiente coordenação. Trata-se, portanto, de inovar na maneira de gerir e de gerir a inovação como forma específica e destacada de alcançar os objetivos a serem definidos.

4 - OBJETIVOS GERAIS

4 – OBJETIVOS GERAIS

Ainda que não pareça ousada, ambiciosa e muito menos utópica a projeção do futuro desejado para o Rio Grande do Sul, mesmo porque, no mundo de hoje e em linhas gerais, as aspirações predominantes dos povos não diferem dela, a segurança de lográ-la exige bastante especificidade, arrojo e ponderação na identificação dos pontos de apoio e das diversas trajetórias passíveis de serem trilhadas.

A especificidade, no caso rio-grandense, é delineada pela altura atual do trampolim que deverá ser usado para impulsionar o salto com destino ao futuro e pelas forças que possam interferir, impelindo sua trajetória com vista ao alvo desejado, refreando sua velocidade ou desviando seus rumos.

Talvez a figura do salto como idéia para cobrir as distâncias entre o observado e o desejado não seja própria para refletir a construção gradual do futuro. Não é, todavia, inadequado pensar em salto quando se pondera a distância a ser percorrida e o prazo disponível para fazê-lo. Por outro lado, o significado do salto transcende à simples transposição de distâncias, quando a importância reside no ponto que deve ser atingido, e na forma mais adequada de alcançá-lo. Ai, cada impulso deve ser dirigido, cada movimento mensurado e cada atrito previsto. O salto, então, se despe da conotação de pulo para adquirir o sentido de ponte, com toda a segurança que lhe é exigida e com todo o apoio que fará dela o caminho sem percalços.

Antes de detalhar as peculiaridades desta “ponte”, é preciso identificar, a partir do conhecimento da realidade onde se assenta, quais são seus pilares, onde devem ser construídos e como devem ser erigidos para assegurar, em toda a travessia, as condições necessárias à obtenção do idealizado.

Conforme se assinalou, a obtenção de um crescente bem-estar com atenuação das desigualdades atuais, num meio ambiente preservado onde esteja assegurada uma melhoria da qualidade de vida, não é um desejo específico rio-grandense; porém as modalidades de atingi-lo, sim, são próprias e peculiares, oportunizando, de um lado, a mensuração do nível de sucesso obtido a cada passo e, de outro, a sinalização do caminho a ser trilhado.

Projetam-se como objetivos gerais:

- 1) a obtenção de ritmos de crescimento do Produto que não só superem o acréscimo vegetativo do contingente demográfico como permitam a consolidação do Estado no sistema nacional por sua participação na renda gerada;
- 2) a racionalização no uso do espaço, de forma que seja atenuado o gigantismo metropolitano e implementada a dinamização de outros centros de porte médio, capazes de configurar um sistema espacial mais equilibrado;
- 3) a oferta de emprego, compatível com a demanda originada, não só pelo aumento populacional como, também, pela progressiva participação de pessoas ainda não integradas na força de trabalho.

Embora não se possam constituir um fim em si mesmos, esses objetivos gerais constituem os pré-requisitos indispensáveis para configuração do futuro.

4.1 – Ritmos de Crescimento do Produto

A preocupação com acréscimos do Produto, cujo limite mínimo deve ser maior do que o crescimento demográfico do Estado e, se possível, do País para que os níveis de renda "per-capita" já obtidos sejam, na pior das hipóteses, mantidos, vem ao encontro do objetivo do bem-estar, pois só em tais condições é possível viabilizá-lo.

Ritmos acentuados de acréscimos são necessários, uma vez que o contingente populacional não estanca repentinamente sua expansão e conserva sua dinâmica própria, ainda que influenciada por fatores econômicos. Quando o Produto não consegue acompanhar essa dinâmica, aparecem fortes pressões para deteriorar padrões de bem-estar já alcançados, além do desemprego que passa a se acumular dentro do sistema.

O fato de as taxas elevadas de crescimento do Produto, com o qual os brasileiros, em geral, já estão familiarizados, não implicar necessariamente a melhoria proporcional do bem-estar de toda a população gerou uma preocupação menor com ele.

Não perder de vista sua influência na solução de grande parte das questões vigentes é condição essencial de êxito. Por isso ele está colocado como pré-requisito, ou seja, como exigência básica para que as intenções se cumpram.

Se o ritmo está, indissoluvelmente, amarrado a situações de mercado, seu cumprimento se relaciona com o nível dos investimentos, com as técnicas empregadas e com o grau de ocupação da capacidade produtiva existente. Não pode o Governo encaminhar um grande número de ações específicas, descuidando dos resultados que o somatório de iniciativas individuais está deixando. Essa é a razão maior por que é preciso alcançar certo volume de ações e certa escala de acontecimentos.

Estando o ritmo de crescimento do Produto em primeira mão associado aos investimentos, não só em suas expressões específicas, mas enquanto volume de demanda e de renda, é natural que haja o máximo de empenho para o seu logro satisfatório.

Como as técnicas muito têm a ver com a produtividade dentro dos sistemas, elas passam a interessar expressamente ao encaminhamento de medidas tendentes a cuidar de sua adequação e atualização conforme já foi salientado na estratégia.

Finalmente, o emprego da capacidade instalada, sendo outra fonte de crescimento, deve estar incorporado ao zelo com que as demais variáveis são tratadas.

4.2 – Racionalização do Espaço Territorial

À semelhança do que ocorre quando não se atenta para o planejamento econômico a nível setorial e mesmo intra-setorial, a formação e o agravamento dos desequilíbrios tendem a acontecer quando não se considera o uso do espaço territorial.

Os investimentos privados espontaneamente se situam em áreas encorajadas por vantagens locacionais; dentre elas, uma infra-estrutura

básica para o eficiente desempenho de alguns empreendimentos. O problema começa a se gerar na cadeia de atrações que daí se origina, dando lugar ao processo acumulativo de vantagens de aglomeração.

Sem dúvida, as aglomerações têm as suas vantagens; porém o problema reside na sensibilização dos limites em que a relação benefício/custo destas vantagens passa a torná-las inviáveis não apenas econômica, mas também socialmente. De um lado, como os custos econômicos da infra-estrutura urbana e de sua expansão não recaem diretamente sobre os impulsores do gigantismo, mas se distribuem, equitativamente, pela população, sua absorção não é muito sentida. De outro, como os malefícios sociais, tais como a poluição, em particular, e a queda do nível de bem-estar, em geral, têm suas origens insuficientemente identificadas e a responsabilidade de seu combate delegada, sumariamente, aos governos, as forças metropolitanas continuam a operar livremente.

Os primeiros estudos sobre desigualdades espaciais estavam bastante mais preocupados com a promoção de um equilíbrio através da dinamização dos centros menores para promover tais centros do que para sustar a *incontrolável* expansão das metrópoles. Na atualidade, a importância desses dois aspectos é contrabalançada, e a premência de frear o desenvolvimento das áreas metropolitanas, a cada dia, se impõe com maior *insistência*.

A pouca atenção dada até agora para os aspectos espaciais é *fator decisivo no agravamento das desigualdades*. Não é fácil implementar a racionalização do uso do espaço; entretanto, é imperioso fazê-lo, mesmo porque a maximização no uso dos recursos disponíveis disseminados pelo espaço também se impõe.

Para promover a racionalização no uso do espaço, deve-se agir *sobre os fatores específicos que determinaram a configuração atual*, minimizando-os em algumas áreas e maximizando-os em outras. Instrumentos vários devem ser mobilizados para a conscientização de medidas *efetivas e conseqüentes*.

4.3 – Aumento do Nível de Emprego

Ressaltar a importância do emprego em quantidades compatíveis com a demanda parece dispensável, quando o fim esperado é um crescente bem-estar com atenuação das desigualdades atuais.

Cabe ressaltar dois aspectos dentro do tema: o do nível e o de localização. O primeiro se relaciona com o ritmo do Produto e com as técnicas utilizadas e o segundo, com a própria política espacial a ser seguida. Impõe-se atenção especial para esses dois aspectos, tanto na elaboração e execução de programas como nas definições locacionais a predominarem no futuro.

É importante assinalar que o montante anual de empregos demandado no Rio Grande do Sul será de aproximadamente 90 mil, dos quais uns 80% se situarão nos centros urbanos. São esses empregos adicionais que permitirão repensar num novo esquema de utilização do espaço, iniciando-se um processo que rompa com a tendência concentradora na área metropolitana.

Esses objetivos gerais devem informar todas as decisões e servir de elementos discriminatórios na alocação de recursos e na seletividade de investimentos.

5 - MECANISMOS E INSTRUMENTOS

5 - MECANISMOS E INSTRUMENTOS

Os mecanismos e instrumentos na estratégia governamental são os impulsores mais específicos, os meios que, uma vez acionados, poderão implementar ações imprescindíveis, ativar realizações fundamentais e dinamizar os empreendimentos capazes de propiciar a transformação da Imagem-Objetivo em realidade.

Foram considerados como principais mecanismos e instrumentos, cuja utilização pelo Governo do Estado propiciará condições para concretizar os objetivos gerais do Plano do Governo:

- adaptação institucional;
- adequação da infra-estrutura;
- formação de recursos humanos;
- aprimoramento de estímulos e incentivos;
- mobilização e agilização de recursos.

5.1 - Adaptação Institucional

O atual estágio de desenvolvimento econômico e social do Rio Grande do Sul, sua projeção e perspectivas exigem adaptações institucionais e novas atitudes do Governo, especialmente em relação à:

- coordenação a nível estadual;
- coordenação com o Governo Federal e com os Governos Municipais.

5.1.1 - Coordenação a Nível Estadual

Seja para equacionar e dar soluções a problemas, seja para realizar seus programas, o Governo do Estado está convicto da necessida-

de de administrar em equipe, com decisões básicas e fundamentais centralizadas, com delegação de liderança, de atribuições e de responsabilidades sob coordenação, mantendo um adequado controle da execução com o objetivo de alcançar maior eficiência.

A gestão e a coordenação deste sistema administrativo cabem ao Governador, assistido pelo Conselho de Governo, constituído este por membros permanentes e eventuais. O Conselho de Governo terá seu "quorum" ampliado ou restringido conforme a natureza dos assuntos a serem examinados.

Uma nova atitude e forma administrativa de atuar serão desencadeadas com a institucionalização de Diretores Executivos de Programas e Projetos Especiais a serem definidos pelo Conselho de Governo.

Ao Governador, assistido pelo Conselho de Governo, cabe a definição de prioridades e políticas a serem desenvolvidas em sua esfera de atuação direta e indireta, além das decisões vinculadas à adaptação institucional propriamente dita, especialmente no que se refere à reformulação administrativa. Assim, as decisões do Conselho de Governo, presidido pelo Governador, serão executadas pelas respectivas Secretarias de Estado, Órgãos e Empresas a eles subordinados e pelos Diretores Executivos de Programas e Projetos Especiais.

A atividade gerencial a cargo desses Diretores Executivos é o elemento básico na obtenção de resultados. A figura do Diretor Executivo, voltado para uma atividade específica, com atribuição e responsabilidade definidas, facilita enormemente a atividade executiva e conduz, à obtenção, com eficácia, dos resultados visados.

A idéia básica é de que as Direções Executivas sejam instaladas para a condução de assuntos de grande envergadura que envolvem a atividade de múltiplos órgãos estaduais e/ou de outras esferas do poder público, bem como a colaboração e/ou participação do setor privado.

A instalação de Direções Executivas deve ser limitada, dando início a um comportamento administrativo do tipo matricial, embora a estrutura ainda guarde suas características tradicionais.

As sugestões de instalação de gerências serão encaminhadas ao Conselho de Governo que decidirá sobre sua oportunidade e necessidade.

bem como sua operacionalidade e responsabilidade quanto a metas, prazos, custos e procedimentos operacionais. Ao Conselho de Governo caberá também decidir quanto ao nível e localização da respectiva Direção: se junto ao Governador, se em determinada Secretaria de Estado, se em Órgão da Administração Indireta ou Empresa sob o controle do Estado.

As Direções Executivas serão extintas tão logo os programas apresentem os resultados visados.

5.1.2 – Coordenação do Nível Estadual com os Demais Níveis do Governo

Ainda que a consecução dos objetivos da administração estadual seja responsabilidade direta da gestão que se propõe a efetivar as realizações discriminadas, seu sucesso, por vezes, depende da integração, do inter-relacionamento e da mobilização conjunta com o Governo Federal, havendo, também, em alguns casos, um papel de destaque desempenhado pelas articulações com os Governos Municipais.

No empenho das Secretarias de Estado e das Direções Executivas para que exista uma efetiva coordenação com os diversos níveis do Governo Federal, ou seja, com as esferas ministerial, autárquica, de empresas públicas, instituições financeiras e de organismos administradores de estímulos e incentivos, residirá parte ponderável do êxito das proposições.

Considera-se, também, como condição para que os resultados sejam atingidos, a definição clara de políticas e objetivos a serem perseguidos, de tal modo que possam ser eliminadas as disfunções que, sem tal cuidado, tendem a se manifestar.

A acentuada centralização de recursos e instrumentos na área do Governo Federal implica, como contrapartida irrecusável, um aprimoramento da coordenação entre ela e as ações pretendidas na área estadual.

Não se trata da questão de barganhar recursos, obtendo maior soma de realizações em benefício do Rio Grande do Sul. Naturalmente, toda região deseja densificar realizações e aumentar o montante de serviços colocado à sua disposição. Nesse sentido, o Estado não constitui exceção, e tudo deve fazer para obter o maior volume de recursos possível.

O que se coloca como questão incontornável é que o volume de investimentos públicos da área federal e estadual, bem como sua interdependência e complementaridade em relação ao usuário final, exigem uma articulação cada vez mais acentuada entre as duas administrações que se traduz, objetivamente, em nível de gasto, especificações técnicas, localização e cronograma de implantação.

Certos objetivos de desenvolvimento do Rio Grande do Sul só poderão ser concretizados com a presença marcante do Governo Federal, porque não só as decisões lhe pertencem como o volume de recursos escapa das possibilidades locais. O fundamental é que boa parte dessas decisões já foi tomada e parte também dos recursos já foi aplicada, impondo-se, agora, continuidade nas ações, para que não se perca o próprio objetivo perseguido nem o ritmo com que vem sendo realizado.

A coordenação também envolve questões de especificações técnicas, uma vez que são elas que garantem a adequabilidade dos investimentos não só quanto a determinados usos como possibilitam complementaridade com outros serviços já existentes e, ainda, facilitam a germinação de atividades a partir de sua existência. Isso tanto ocorre com infra-estrutura como com unidades industriais, cuja maior ou menor repercussão territorial depende, freqüentemente, de suas especificações técnicas.

A localização dos investimentos entra no rol dos termos merecedores de atenção e de entendimentos permanentes com as autoridades federais. Particularmente a infra-estrutura, com decisiva influência na modelagem do espaço, exige abordagem cuidadosa, porque, se as aglomerações e desequilíbrios territoriais já fazem parte da paisagem nacional, também já se esboça o empenho de combatê-los vigorosamente. No caso, não é tanto o poder do investimento em si que tem a maior importância, mas o conjunto dos investimentos com seus efeitos múltiplos e compactos é que marca, incisivamente, os termos posteriores dos acontecimentos. Isso se estende com igual validade aos grandes projetos indutores onde sua capacidade de germinação representa um grande poder na direção das atividades induzidas.

Quanto aos tempos em que as ações serão deflagradas, aparecem como dados importantes por razões mais ou menos óbvias. Todo e qualquer empreendimento só se justifica por seus serviços e produtos finais, o que significa demanda de outros serviços e produtos e, ao mesmo

tempo, suposição de existência de outras atividades alimentadas por ele. Para que se disponha desses serviços, é mister levar em conta o tempo de maturação dos investimentos que, em alguns casos, chega a fases de anos. Em tais condições, menos do que constatações instantâneas, impõem-se previsões com bastante antecedência, e é mais uma razão para justificar um estreito trabalho de coordenação.

Essa articulação cotidiana e rotineira com a administração federal, embora justificada pelas razões aludidas e mesmo envolvendo especificidades de acordo com cada setor, é antes de tudo um imperativo da própria natureza da atividade pública em que o universo em que se insere é mais relevante do que os aspectos particulares de atuação de uma ou outra agência governamental.

O Estado marca sua presença pela promoção do desenvolvimento e, mesmo quando assume a função de produtor, o faz com aquele espírito. Como o desenvolvimento é fruto de uma infinidade de pequenas e grandes apostas, o marco de avaliação destas é sempre a sua contribuição objetiva para aquele. Como o próprio desenvolvimento é valorizado segundo uma concepção pré-fixada de seus requisitos e "performance", a avaliação última de toda iniciativa só pode ser feita segundo essa mesma concepção.

É nisso que reside a necessidade de coordenação entre as esferas de poder, porque assim como a Nação tem suas exigências quanto ao seu desenvolvimento, as regiões têm sua própria em função das características e idiossincrasias de cada uma. O fato de haver um plano nacional não exclui os planos estaduais, pois, mesmo voltados para uma única e só realidade, eles se ocupam de níveis diferentes, de aspectos distintos e, até mesmo, de atividades não coincidentes.

Devido à variabilidade de intervenções do setor público, a forma de atuações conjuntas entre o Governo Federal e o Estadual é também diversificada. Na área de saneamento, por exemplo, a atuação se reveste de considerável repasse de recursos, através de crédito, correspondente à parcela do Estado com escassez ou nenhuma disponibilidade orçamentária. Dispensável dizer que, sem esses recursos, seria impossível levar avante os programas atuais.

No setor dos transportes ferroviário e rodoviário, a participação federal toma a forma de ações em campo próprio, porquanto seus planos cobrem troncais de interesse para o País e redes de interferência

exclusiva. A ação conjunta nessas condições toma a forma de complementaridade, objetivando o sistema como um todo. No transporte hidroviário, onde a presença federal também assume proporções ponderáveis, há também divisões de trabalho onde os recursos de uma esfera cobrem determinados serviços e, de outra, serviços e tarefas diversos, mas dentro da mesma atividade.

A área social não faz exceção, tanto no que se refere a ações associadas como a ações especializadas. Os recentes investimentos nos centros sociais urbanos, nos planos habitacionais, na saúde e na educação secundária, são bons exemplos de ações associadas onde os apreciáveis avanços e realizações dos últimos anos só foram possíveis graças a essa forma de participação entre esferas de poder distintas. O ensino universitário, de tão grande influência no desenvolvimento, tem a característica de ação especializada de uma só esfera, cujos planos são de estreito interesse local.

Os objetivos propostos nesta oportunidade só serão alcançados se essas ações conjuntas e coordenadas tiverem continuidade. O realce que se dá a essa integração operacional se deve à clara consciência da escassez de recursos, da limitação de instrumentos e da multiplicidade de iniciativas que se fazem necessárias ao desenvolvimento econômico e social.

Campo onde se acumulou pouca experiência, mas que se presta a uma colaboração intensa e altamente produtiva, é o do uso dos instrumentos de política econômica. Geralmente, essa colaboração tem sido vencida em circunstâncias tópicas e dentro de horizontes de curto prazo, não chegando a lastrear uma convivência mais profunda e mais rica para objetivos mais permanentes e de longo alcance.

Na medida em que os próprios objetivos nacionais e regionais forem fixados para médio e longo prazos e for aperfeiçoado o sistema de planejamento, lograr-se-ão condições objetivas para que também no uso dos instrumentos a articulação de esferas de poder tome formas orgânicas, permanentes e de efetiva colaboração conjunta.

5.2 – Adequação da Infra-Estrutura

O gasto público, de um modo geral, pode ser visto como um instrumento pelo que contém de autonomia quanto ao seu uso e pelas

repercussões que gera sobre outras variáveis, tais como nível de demanda, emprego, renda, ofertas setoriais, etc. O seu destaque, nesta oportunidade, se prende a um aspecto particular do mesmo, cujo realce deve ser feito justamente pelo que encerra de específico, ou seja, pelo que lhe é próprio e inconfundível enquanto tipo de alocação de recursos.

Quando se menciona realce, não se quer dizer exclusividade, mas apenas caracterizar maior concentração de esforços para fazer com que alguns segmentos andem mais rápido que outros. Tomar a infra-estrutura não como um gasto mas como um instrumento do desenvolvimento gaúcho implica equacioná-la em seus vínculos mais diretos com os objetivos a serem perseguidos, de modo a que esses não deixem de ser atingidos justamente por sua insuficiência.

Há sempre necessidades crescentes a respeito da infra-estrutura e, quer pelo papel que exerce, quer pelo seu tempo de maturação, sua montagem deve ser feita por antecipação, antes que sua carência se constitua em ponto de estrangulamento. Não obstante, nem a capacidade instalada nem a intensidade da demanda em cada setor são iguais, sendo que, em alguns, há reservas que perfeitamente suportarão a demanda nos próximos anos, ou que, pelo menos, a suportarão ao ritmo em que vem se expandindo. Essas situações desiguais permitem atuações discriminatórias sem repercussões negativas e devem ser aproveitadas em benefício daqueles setores onde o atraso relativo pode transformar-se em descompasso prejudicial.

Outras duas considerações que também cabem quanto à discriminação na montagem da infra-estrutura se referem à origem dos recursos e à participação privada. Um bom número de fontes e fundos tem destinação pré-fixada e por isso o exercício de opções fica prejudicado. Outrossim, a atividade privada vem tomando a iniciativa de participar na montagem da infra-estrutura, como na armazenagem, comunicações, redes de transmissão de energia, escolas, hospitais, etc., liberando o setor público ou, pelo menos, diminuindo suas exigências.

Todas essas nuances que a realidade apresenta facultam formas de atuação do setor público convincentes e conseqüentes, permitindo, por exemplo, uma grande ênfase em determinada atividade sem que as demais se transformem em obstáculos ao desenvolvimento.

O Rio Grande do Sul vai necessitar de um grande esforço para continuar investindo em sua infra-estrutura, e isso lhe vai exigir a melhor

atenção. É preciso usar a infra-estrutura disponível e os seus acréscimos como meio de acionar e condicionar os investimentos privados, sobretudo no que se refere aos seus aspectos setoriais e espaciais. Se, de um lado, há setores prioritários e, de outro, espaços que se deseja privilegiar, eles não podem ser esquecidos por ocasião da montagem e uso da infra-estrutura.

Nesse particular, tanto a geração como a transmissão de energia merecem prioridade absoluta, uma vez que à taxa com que vêm aumentando a demanda, os recursos reclamados e o tempo de implementação dos investimentos colocam o setor como ponto nevrálgico da economia gaúcha nos próximos anos.

É indispensável cuidar para que os serviços de infra-estrutura alcancem volumes convenientes e sejam empregados em estreita correspondência com as atividades destacadas no programa de Governo. A adequação, no caso, é de suas escalas e de seu uso, de modo que, mesmo quando existirem restrições quanto ao primeiro aspecto, elas sejam minimizadas em seus empregos específicos. Por isso a infra-estrutura não pode ser vista apenas em termos de oferta genérica, mas como instrumento coadjuvante e orientador de decisões tanto do próprio setor público como do setor privado.

5.3 – Formação de Recursos Humanos

À primeira vista, é possível que surpreenda a idéia de colocar os recursos humanos como instrumento para atingir uma imagem projetada. Na medida em que se objetiva o fato de que o desenvolvimento só pode ser promovido pelo próprio homem, a preocupação com a adequada resposta dos recursos humanos, a ponto de alçá-la ao nível de instrumento, pode ser melhor compreendida.

Tem sido difícil obter uma perfeita sintonia entre as necessidades dos setores econômicos em termos de capacitação profissional do trabalhador e a oferta de mão-de-obra disponível. As razões onde se assenta o problema são bastante diversificadas e amplas, abrangendo desde aspectos psicossociais até a premência de efetivação de investimentos.

Considerando que a inadequação da oferta de trabalho especializado à demanda dos setores econômicos tem como resultante queda de

produtividade, convivência de desemprego com carência de mão-de-obra e, até mesmo, a adoção de tecnologias mais abundantes em uso de capital que as desejáveis, pode-se aquilatar o papel da formação de recursos humanos como instrumento na trajetória com vista à imagem-objetivo.

Para obter um crescimento econômico com uma distribuição de frutos que possibilite um crescente bem-estar com atenuação das desigualdades atuais, é preciso que a mão-de-obra esteja a um tempo capacitada para elevar a sua produtividade e apropriar-se dos resultados dessa elevação. Uma vez que a mão-de-obra inadequada é um força restritiva ao processo, ela funciona como impulsor quando na situação oposta.

A fim de que os recursos humanos possam atuar como impulsores do desenvolvimento e se constituírem em instrumentos para a consecução do futuro, é preciso que se promova, através das *instituições existentes*:

- a proximidade da qualificação dos recursos humanos às necessidades das empresas e do setor público nos seus mais diversos aspectos;
- a preparação da mão-de-obra para setores que estão se incorporando, ou irão se incorporar, à economia gaúcha
- o treinamento de executivos e administradores para os setores público e privado;
- a cooperação internacional com vista ao *aprendizado e ao desenvolvimento da tecnologia adequadas às peculiaridades do processo que aqui se realiza.*

5.4 – Aprimoramento de Estímulos e Incentivos

5.4.1 – Estímulos e Incentivos Financeiros e Materiais

Na trajetória com vista à atração de novos empreendimentos, à complementação e integração de atividades, à racionalização do uso do espaço, enfim a mudanças que permitem configurar a economia a um tempo como dinâmica e harmônica, os estímulos e incentivos financeiros e materiais desempenham um ponderável papel.

A escassez de recursos tem sido e continuará sendo um limitante para as possibilidades de outorga de incentivos; todavia, mesmo sob a escassez de recursos é possível incentivar um conjunto de atividades no

qual os objetivos e as prioridades estejam claramente definidos e contemplem aspectos regionais e setoriais.

O Governo Estadual já dispõe de alguns instrumentos específicos, como o **FUNDOPEN** e o **FUNGAPEM** no que se refere a incentivos financeiros. Contudo a experiência acumulada e os resultados obtidos face às perspectivas futuras recomendam seja procedida uma reavaliação dos instrumentos disponíveis com vista a seu aprimoramento e complementação.

Deste modo, é necessário que se procurem novas formas de atuação não apenas para a concessão dos estímulos, mas também para a avaliação e programação dos resultados que se deseja alcançar e dos meios que poderão ser utilizados, pois o desafio é grande, e existe uma premente necessidade de orientar sobretudo o desenvolvimento industrial, seja no que se refere à proteção do meio ambiente, seja como preservação da qualidade de vida.

5.4.2 – Estimulos e Incentivos Tecnológicos

A tecnologia é essencialmente dinâmica e resulta da interação de conhecimentos, experiências, novas necessidades e outros fatores e condições que estão-se expandindo e modificando continuamente. As tecnologias são parte integrante da cultura, sendo que o processo de evolução tecnológico, em cada uma de suas etapas, caracteriza o grau de capacitação das sociedades para dar solução a seus problemas peculiares. Neste sentido, pode-se afirmar que o grau de desenvolvimento de uma sociedade está direta e proporcionalmente relacionado com o nível das tecnologias adotadas. São as várias formas de tecnologia que, em última análise, conferem produtividade ao sistema. Eis por que a tecnologia se constitui num poderoso instrumento para se produzir mais e melhor.

O desenvolvimento tecnológico não é um fim, uma meta, um objetivo. É uma variável estratégica que depende de um complexo de causas e efeitos, da disponibilidade de fatores de produção e das solicitações do mercado e, ao mesmo tempo, envolve decisões de natureza política, financeira e econômica.

Assim sendo, entende-se que a tecnologia não pode ser encarada como uma força neutra ou resultante de fatos circunstanciais, mas como um instrumento estratégico de ação indispensável para lograr os objetivos visados.

No Rio Grande do Sul, já se constata que existem necessidades imperiosas de utilizar a variável tecnológica como estratégica, essencial e necessária à manutenção e aceleração do desenvolvimento. Entre outras razões, cumpre destacar que:

- na agropecuária, existe uma escassez crescente de terras agriculturáveis, configurando perspectivas pouco alentadoras para o crescimento extensivo;
- na indústria, se verifica que a integração do sistema econômico nacional, o ingresso no mercado de empresas que possuem e/ou adquiriram tecnologia de primeira linha, o acirramento da concorrência, a necessidade de competir no mercado internacional, a conveniência de implantar novos segmentos industriais, entre fatores, retratam um quadro que requer mudanças e inovações.

De outra parte, deve-se ter presente que a sociedade gaúcha está capacitada para enfrentar esses desafios. Na agropecuária, dispõe de um apreciável estoque de conhecimentos e de técnicas que poderão, na mesma área e para determinadas culturas, elevar a produtividade em mais de 100%, como é o caso do milho. Conta, também, com equipes técnicas, tanto em organismos públicos como privados, capacitadas a realizar pesquisas e desenvolver, aperfeiçoar, ou adaptar novas sementes, produtos, vacinas, essências florestais, etc.

Na indústria, desfruta de órgãos de pesquisa, desenvolvimento e assistência técnica que acumularam expressiva experiência bem como com equipes técnicas nas universidades, nas empresas e no Governo capacitadas a desenvolver, absorver ou adaptar novas tecnologias.

Deve-se destacar, ainda, que as tecnologias de que se cogita não se referem apenas a aspectos técnicos da produção, mas dizem respeito, também, a técnicas de administração, de comercialização, de gerências e outras. Estas já estão sendo incorporadas e diversas entidades estão engajadas na sua difusão.

O que o Governo do Estado do Rio Grande do Sul pretende, deseja e quer executar não é apenas o desenvolvimento de tecnologia entendida em seu conceito tradicional, mas sim incentivar, estimular e mobilizar todas as forças e os meios necessários para que a iniciativa privada e a própria administração pública elevem sua produtividade.

melhorem o nível de qualidade de seus produtos e serviços, aperfeiçoem seus sistemas de comercialização e alcancem uma melhor eficácia administrativa. Assim procedendo, entende-se que, enquanto crescem as necessidades sócio-econômicas do povo gaúcho, aumenta a importância da ação governamental como agente na participação consciente, estimuladora e ativa das mudanças organizacionais e técnicas. Ao assumir a liderança e a dimensão de facilitador de mudanças e inovações, o Governo caracteriza-se, também, como autor da trajetória a seguir e corresponsável pelo futuro.

No Rio Grande do Sul, deve-se considerar a evolução tecnológica em dois setores principais da economia: na agropecuária e na indústria. Cada um desses setores apresenta características distintas e subsetores qualitativa e culturalmente diferentes, como o caso da lavoura e pecuária, das indústrias dinâmicas e tradicionais.

5.4.2.1 – Estímulos e Incentivos Tecnológicos na Agropecuária

A experiência internacional é farta em exemplos de transformação de funções da produção e de aumentos de produção e produtividade, mesmo em situações que, aparentemente, configuram um quadro de estancamento.

No caso do Rio Grande do Sul, onde o fator natureza (terra agriculturável) está praticamente chegando aos limites de utilização extensiva, o crescimento futuro deve processar-se via aceleração do padrão tecnológico.

De outro lado, ao longo dos últimos decênios, foi acumulado e está disponível um grande estoque de conhecimentos que pode e deve ser transmitido e utilizado. Para vários produtos, as etapas de pesquisa e experimentação já foram realizadas. Trata-se, pois, de uma decisão de transferir tecnologia através de assistência técnica e de, por meio desta, realimentar o processo pelo envio de dados, análises e recomendações para que o sistema de pesquisa e experimentação possa gerar novos impulsos e melhorias.

A transferência de tecnologia assume maior importância quando se constata que, em certos segmentos da produção agrícola como nas lavouras de trigo, arroz e soja (onde já existe alto grau de capacitação) a assistência técnica é mais intensa, ao passo que, em outros como na lavoura colonial, onde predomina o minifúndio e que representa cerca de 80% dos produtores, a assistência técnica é escassa.

Impõe-se, pois, uma reorientação do sistema de transferência de tecnologia, evidentemente, sem prejudicar ou desestimular os setores mais dinâmicos e desenvolvidos, e considerando que o setor privado (especialmente as cooperativas) também já possui eficientes sistemas de assistência técnica. Nesse sentido, a assistência técnica prestada pelo Estado aos agricultores e pecuaristas passará a ser entendida como um estímulo e um incentivo tecnológico. Mais do que isso, ela deverá estar integrada e realimentar os órgãos de pesquisa agropecuária, formando um verdadeiro sistema.

É importante que esse sistema, que ao mesmo tempo é transferência de tecnologia e redistribuição de renda, seja bem utilizado para que a sociedade dele se beneficie.

O Governo do Estado irá implementar um Sistema Estadual de Pesquisa, Desenvolvimento e Assistência Técnica e Extensão Rural para permitir o desenvolvimento de uma atividade coordenada e sistematizada de órgãos distintos e com atribuição e responsabilidades diferentes, mas cuja atuação deve convergir para um mesmo objetivo que é a elevação do padrão tecnológico e o desenvolvimento e aperfeiçoamento da própria tecnologia, visando a uma maior produção e produtividade, a um melhor ajustamento entre a oferta e a procura, a uma melhoria do nível de renda e da qualidade de vida das populações rurais e a uma melhor distribuição regional da renda.

5.4.2.2 – Estimulos e Incentivos Tecnológicos na Indústria

Uma das diferenças básicas entre a agricultura e a indústria refere-se ao grau de diversificação de situações que, em boa parte, deve ser mantido por razões de natureza competitiva.

Na indústria, existe a necessidade de pesquisar e desenvolver tecnologias específicas, enfrentando, ao mesmo tempo, a concorrência de produtos similares ou substitutivos. O importante é prestar assistência técnica particularizada, além de apoiar e estimular o desenvolvimento científico e tecnológico.

É indispensável que se procurem métodos de atuação e que, através de uma ação coordenada dos órgãos do poder público e de uma integração com as universidades e com as entidades e empresas privadas, seja formado um Sistema de Ciência e Tecnologia capaz de dar solução

aos problemas que o desenvolvimento coloca, apto a impulsionar o progresso, flexível e ágil em suas formas de atuação.

Este sistema deverá contar com especial apoio de instituições financeiras, estar apto a prestar assistência técnica e recrutar técnicos e especialistas, tendo suas atenções voltadas para a utilização plena dos recursos humanos disponíveis e das tecnologias desenvolvidas no País e no exterior.

Deste sistema se espera não apenas inovação, mas principalmente adaptação e difusão de outras tecnologias como forma mais rápida de alcançar resultados e com o objetivo de preservar e respeitar o meio ambiente.

5.4.3 – Estimulos e Incentivos Administrativos

Os estímulos e incentivos administrativos se relacionam principalmente com a demanda de bens e serviços que é exercida pelo setor público estadual, nele compreendidos os órgãos centralizados e descentralizados, isto é, fundações, empresas públicas e empresas de economia mista.

A constituição de grupos de trabalho com a finalidade de estudar a possibilidade e sugerir as respectivas sistemáticas para canalizar e aproveitar a demanda gerada pelo setor público, para implantação e/ou expansão de indústrias no Rio Grande do Sul, ou para a inclusão de novos produtos nas respectivas linhas de produção das empresas, visando a aproveitar a eventual capacidade ociosa seria uma forma de lograr maior especialização e/ou assegurar melhores condições de "performance"

Além da utilização da demanda do setor público para gerar e localizar empreendimentos privados, os incentivos administrativos podem ser representados, também, por um novo posicionamento em termos de planejamento, programas, oportunidades, perfis industriais e concorrências para que o setor privado realize empreendimentos.

Através de programas de ação podem ser melhor indentificadas as oportunidades de investimentos a serem oferecidas ao setor privado. Em casos especiais, a elaboração de perfis que demonstrem a pré-viabilidade dos empreendimentos pode auxiliar, havendo, ainda, a possibilidade de promover a mobilização empresarial através da abertura de

concorrências para participação de empresas gaúchas, nacionais ou estrangeiras. A apresentação de projetos com vista à realização dos respectivos empreendimentos pode ser estimulada através de incentivos e apoio especiais.

5.5 – Mobilização e Agilização de Recursos

5.5.1 – Reforma Tributária

Nos últimos anos, tem-se verificado uma crescente tendência ao "deficit" do setor público estadual, cujas causas básicas repousam na desproporção existente entre a disponibilidade de recursos e o volume de encargos.

Considerando as necessidades reais de infra-estrutura e a crescente demanda de serviços públicos, é indispensável que, nos próximos anos, seja aumentado o nível de investimentos. Face à carência de recursos próprios, o Estado tem utilizado e continuará utilizando financiamentos para suprir as necessidades do que resulta o aumento da dívida pública.

A análise comparativa dos índices da receita tributária e da dívida pública evidencia o agravamento dessa situação, pois se até 1975 a evolução da dívida pública era ligeiramente inferior à receita tributária, a partir de 1976 esta passou a crescer menos do que aquela. A estimativa do "deficit" previsto para 1979 é de Cr\$ 5,2 bilhões, equivalente a 50% do total da dívida acumulada até 1977.

Deve-se destacar que a tendência ao "deficit" resulta, principalmente, da perda de receita do Estado, seja em decorrência da redução de alíquota, seja por benefícios fiscais à exportação e a vendas no mercado interno. Esse fato fica evidente quando se constata que, nos últimos anos, o Estado vem realizando uma receita efetiva equivalente a apenas 55,4% da receita potencial.

Neste contexto, a reforma tributária assume papel de importância estratégica e fundamental para que se alcance uma melhor distribuição das receitas públicas entre as diferentes esferas da administração e para que a carga fiscal não onere demais as atividades produtivas.

Face à gravidade dos problemas enfrentados pelas finanças do Estado e considerando a urgência de soluções de um lado e, de outro, a complexidade dos assuntos envolvidos, o Governo do Estado desenvolverá suas atividades com o objetivo de obter do Governo Federal:

- 1) a curto prazo, medidas corretivas que, embora transitórias, possam minimizar as distorções financeiras emergentes da situação atual e recompor um fluxo de recursos adequado às mais prementes necessidades do erário estadual;
- 2) a médio prazo, uma revisão da política fiscal e, especialmente, o reexame das sistemáticas financeira, tributária e distributiva das receitas vigentes.

Ao se cogitar de mobilização e agilização de recursos, atribui-se ênfase especial às providências de curto prazo, pois elas poderão ensejar uma receita adicional superior em 13% à orçada.

Entre as primeiras medidas de curto prazo, cumpre destacar a que objetiva alcançar a tributação integral das operações de cigarros, cujo consumo, mau grado se constitua num hábito prejudicial à saúde, paradoxalmente, sofre carga de ICM bem mais reduzida (4,744%) do que qualquer outra mercadoria, ainda que de primeira necessidade, sujeita ao gravame integral de 14%.

As outras medidas se referem à eliminação gradual das desonerações do ICM nas operações no mercado nacional, bem como o restabelecimento em 15% da alíquota do ICM nas operações internas.

5.5.2 – Racionalização dos Investimentos Públicos

Ainda que medidas de caráter conjuntural e corretivas tenham imposto restrição dos investimentos públicos, é importante ter presente que os mesmos são necessários e condicionam o processo de desenvolvimento. Essa colocação é fundamental para que se procurem meios adequados para dinamizá-los.

A conjugação e a complementação de recursos federais, estaduais, municipais e da comunidade são indispensáveis para aumentar o nível de oferta de serviços e de infra-estrutura sob pena de comprometer a continuidade do processo de desenvolvimento, gerando pontos de estrangulamento.

Condicionalada pela escassez de recursos, a racionalização dos investimentos públicos deverá ser alcançada mediante a hierarquização de prioridades e a seleção de seqüências e alternativas que estejam compatibilizadas com as necessidades atuais e com as metas que se pretende atingir.

5.5.3 – Sistema Financeiro Estadual

O Rio Grande do Sul possui um bem estruturado sistema de captação e aplicação de recursos financeiros, o qual é formado pelos bancos de desenvolvimento e comercial, pela Caixa Econômica e pelas financeiras, corretoras, distribuidoras e seguradoras.

Com relação aos bancos de desenvolvimento, é importante frisar o efeito de multiplicação dos recursos próprios, pois, para cada cruzeiro de capital aportado, podem ser captados adicionalmente até quatorze cruzeiros de outras fontes, especialmente de órgãos financeiros federais, para serem aplicados no Rio Grande do Sul. Neste particular, a administração estadual empenhar-se-á para capitalizar, de forma substancial, os bancos de desenvolvimento, pois está convicta de que eles desempenham papel de fundamental importância para o financiamento do desenvolvimento do Rio Grande do Sul, seja no que se refere à infra-estrutura, desenvolvimento urbano e serviços públicos, seja no que tange ao apoio ao setor privado: agricultura, indústria e serviços.

Assim sendo, o Governo considera como estratégia fundamental o reforço do capital dos bancos de desenvolvimento para que se alcance o objetivo maior de mobilização e agilização de recursos.

Note-se, ainda, que o BNDE – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, no tocante à melhoria da produtividade geral do sistema econômico, atribuirá, nos próximos anos, maior volume de recursos para a infra-estrutura.

Enquanto os bancos de desenvolvimento dependem basicamente do aporte de recursos do Governo do Estado, o banco comercial, com excelente "performance" e tradição no mercado de capitais, poderá elevar seu capital principalmente com aporte de recursos privados. Tanto os bancos comerciais como a Caixa Econômica captam recursos junto ao público e a outras instituições financeiras, podendo canalizar grandes volumes de recursos para financiar, de forma complementar, as atividades dos setores privado e público.

Aos demais integrantes do sistema financeiro do Governo, especialmente às seguradoras, às financeiras, às corretoras e às distribuidoras, caberá um papel relevante na capitalização das empresas gaúchas e *na mobilização de recursos, inclusive de fundos fiscais.*

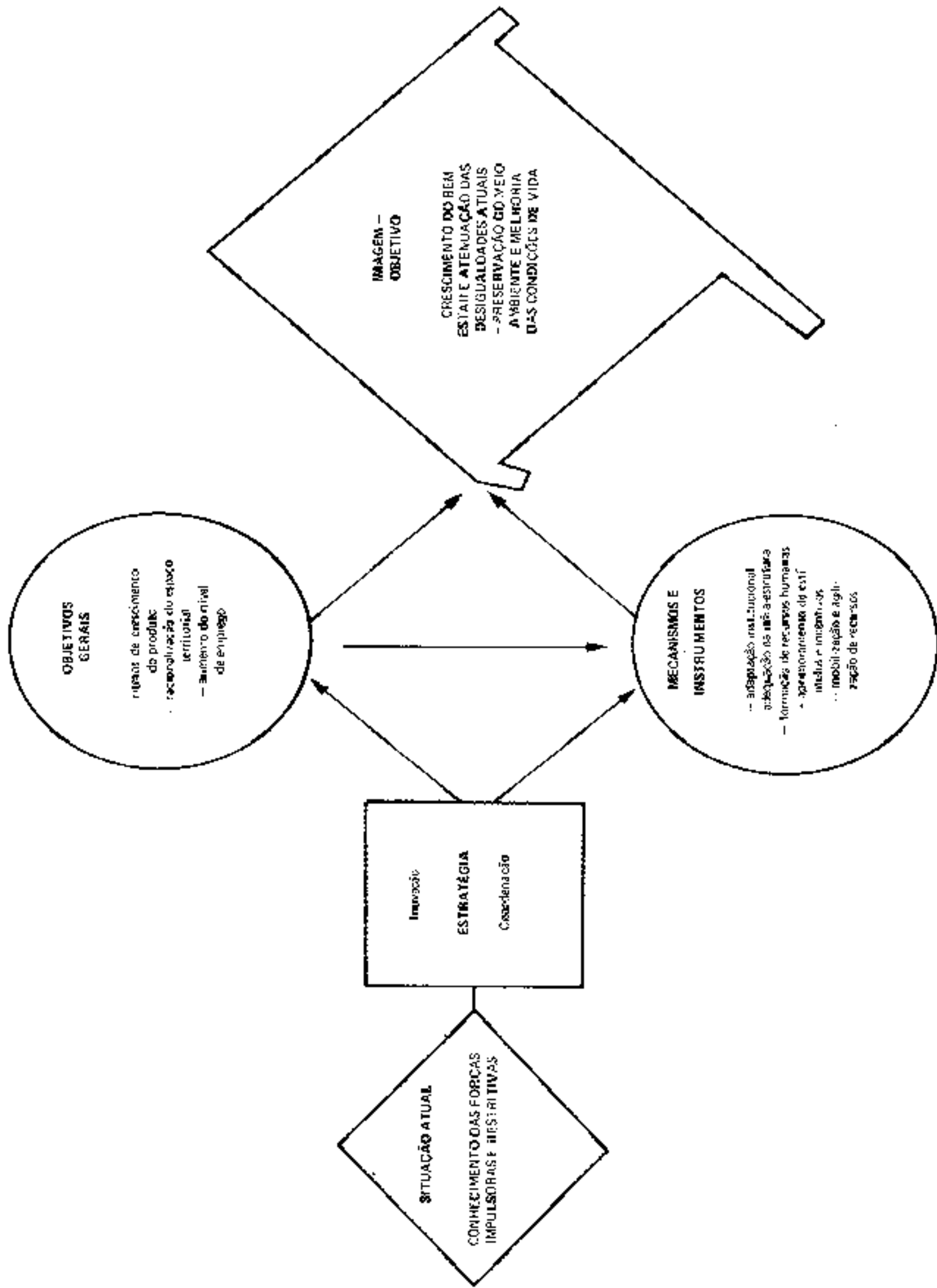
No próximo quadriênio, tenciona-se que o sistema financeiro estadual, devidamente instrumentado, desempenhe um papel de fundamental importância na captação e aplicação de recursos financeiros e estreite seus vínculos com as prioridades programáticas. Seja através de repasse e do estabelecimento de programas setoriais, seja por meio de complementação com o Governo Federal e outras formas de atuação, ao sistema financeiro estadual estará reservado papel destacado na mobilização, provisionamento e agilização de meios para a criação de condições e *forças favoráveis ao desenvolvimento econômico e social equilibrado.*

Paralelamente à capacidade de mobilização do sistema financeiro do Governo Estadual, deve-se considerar a necessidade de uma maior agilização dos demais setores que compõem a administração estadual direta e indireta, inclusive as fundações e empresas de economia mista. Todas as iniciativas e toda a imaginação criadora desse sistema deverão ser canalizadas e orientadas para obtenção, geração e a aplicação de recursos financeiros que possibilitem a realização dos objetivos gerais do plano.

Por sua relevância, cumpre, ainda, destacar que o Governo do Estado dispõe de uma estrutura que, se convenientemente acionada, poderá reduzir as dependências de decisões externas, buscando complementação com as demais instituições financeiras oficiais e privadas que atuam no Estado.

POLITICA DE DESENVOLVIMENTO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

1979-82



II - ASPECTOS SETORIAIS

1 - AGRICULTURA

2 - INDÚSTRIA

3 - SERVIÇOS

1 - AGRICULTURA

1.1 - Balanço do Desenvolvimento Agrícola

1.2 - Objetivos do Setor

1 – AGRICULTURA

1.1 – Balanço do Desenvolvimento Agrícola

A década compreendida entre os anos 1965/67 e 1975/77 apresentou a agricultura gaúcha crescendo a uma taxa anual de 6,1%, ritmo superior ao da agricultura brasileira que foi de 5,4% ao ano. Para uma população rural que se expandiu a uma taxa próxima dos 1,7%, o crescimento verificado representou 4,4% "per capita" ao ano contra os 4,9% do setor nacional.

Trata-se, sem dúvida, de uma taxa excepcionalmente alta, cujo resultado mais destacável reside na geração de um excedente bastante expressivo. Tomando-se a elasticidade-renda da demanda de bens agrícolas como de 0,6, tem-se uma demanda rural gaúcha crescendo a 4,3% e uma oferta aumentando a 6,1%, o que significa um excedente ascendendo em quase 30% num período de dez anos. Esse excedente toma várias feições de importância, quer se o tome pela formação de capital dentro e fora do setor, quer pelo que expressa em demanda para bens não-agrícolas, quer ainda como produção de divisas, quando constituído de bens vinculados ao setor externo.

Quanto ao significado do ritmo observado, pode-se ficar apenas na constatação de que foi o mais elevado da agricultura gaúcha nos últimos trinta anos.

Apenas nos cinco primeiros anos desta década, o setor primário gaúcho aumentou 3,2 vezes suas exportações para o exterior, mesmo considerando a brusca redução sofrida pelos produtos de origem animal a partir de 1974.

Os produtos de origem vegetal, dos quais a soja (grão, farelo e torta) perfaz 82%, aumentaram 5,8 vezes, o que traduz uma taxa anual de quase 50% nesse período. É difícil encontrar uma agricultura que tenha dado tal capacidade de resposta aos estímulos de mercado e que tenha se mostrado tão eficiente na mobilização de recursos para aproveitar as oportunidades abertas. Vale lembrar que essa produção de divisas não se deu apenas sob a forma de exportação, pois a substituição do trigo – cuja produção rio-grandense aumentou em 170% na década – também constitui contribuição não desprezível.

Do ponto de vista do emprego, também foi muito positiva a "performance" agrícola na década. Nos anos 60, a absorção de mão-de-obra deve ter-se aproximado dos 0,4% ao ano, indicando uma economia com uma indisposição quase total para a criação de novos empregos. Por esse mesmo motivo, se constituía num pólo de emigração, retendo menos de 20% do crescimento da população rural.

Ao dobrar a década dos 70, a taxa de emprego aumenta para 2,6%, retendo, assim, toda a população rural no próprio setor agrícola¹. Essa taxa muito se aproxima da taxa de crescimento vegetativo, mostrando um período onde as emigrações rurais, tão freqüentes no processo de desenvolvimento, praticamente estiveram estancadas.

Com os 0,4% dos anos 60 e com os 2,6% desta década, tira-se uma taxa média de 1,7% que deve ter sido a realmente verificada nos últimos dez anos para o emprego rural. Podem-se admitir variações em torno dessas cifras, decorrentes de um emprego mais intenso da força de trabalho. De qualquer modo, essa é uma taxa incomum, particularmente nas circunstâncias em que a população rural já dava claros sinais de pouco dinamismo.

Deve ser destacado que toda essa intensidade ocupacional se deu a despeito do considerável avanço da mecanização no campo, mostrando o quanto a atual etapa de desenvolvimento rural tem concorrido para a elevada demanda de mão-de-obra.

De maneira geral, o desenvolvimento gaúcho vem-se dando com ganhos de produtividade bastante modestos, mostrando-se mais depen-

¹ Essa taxa pode ser maior quando se consideram os menores, ainda que pareça pouco provável que atinja os 5,8% registrados pelo censo de 1975.

gente do acréscimo de fatores tradicionais do que de inovações na combinação de recursos.

Para os padrões de rendimento apresentados pela agricultura gaúcha, um aumento de 13% na produtividade do solo, numa década, parece muito pouco. Se esses padrões já fossem muito elevados, dependendo seus acréscimos de elevação do estoque de conhecimento, ou seja, da pesquisa científica, poderiam ter algum significado esses 13%. Porém, nas circunstâncias em que o estoque de conhecimento disponível e não utilizado é muito grande, a lentidão com que se alteram os padrões tradicionais estaria acima do que se poderia admitir como razoável.

Apenas as culturas empresariais – soja e arroz – apresentaram aumentos de produtividade superiores a 30%, o que não deixa de ser auspicioso, já que as demais culturas pouco registram a respeito, salientando-se algumas, como cebola, feijão e mandioca, por suas produtividades decrescentes, e o trigo pelas constantes oscilações. Na produção animal, igualmente, os avanços são muito lentos, com a única exceção das aves.

Como o solo incorporado ao uso agropastoril, em geral, aumentou muito pouco (apenas 6%), o que significa efetiva fixação da fronteira, e, ao mesmo tempo, o produto agrícola se expandiu ao ritmo de 6,1% ao ano, tem-se um aumento no valor por hectare de 69%, representando uma taxa anual de 5,4%. Isso traduz uma extraordinária elevação da eficiência no uso do solo, por mudanças em seu uso mais do que por inovações de natureza tecnológica.

Quanto à produtividade da mão-de-obra, o crescimento do produto a 6,1% e o do emprego a 1,7% permitem identificar o seu incremento em cerca de 4,4% ao ano, ou seja, 52% na década. Essa é uma indicação inequívoca da forte capitalização no campo rio-grandense.

A agricultura gaúcha deu mostras de uma grande capacidade de ajustar-se aos estímulos de mercado, respondendo com invulgar vigor às oportunidades abertas de forma mais incisiva. Destaque-se, porém, que nem todas as oportunidades foram aproveitadas, sobretudo aquelas relacionadas com o mercado interno. A grande exceção desse comportamento é a avicultura que, através de uma intensa incorporação de tecnologia, criou seu próprio e vertiginoso mercado.

Resumindo-se uma avaliação dos aspectos positivos do crescimento agrícola gaúcho na década, poder-se-ia dizer que o ritmo, com sua

influência direta e indireta no sistema, a produção de divisas, a incorporação do fator terra a usos mais eficientes e a considerável elevação da produtividade da mão-de-obra são dignos dos maiores encômios, uma vez que todos esses aspectos foram contemplados de forma amplamente satisfatória.

Ao lado deles, contudo, há três aspectos negativos que devem ser seriamente considerados nos próximos anos:

- 1) rendimentos estancados ou em decréscimo num grande número de culturas, a ponto de tornar desprezível o aumento médio de toda a lavoura (6%) deixando de lado a soja e o arroz;
- 2) o quase estancamento das culturas coloniais;
- 3) o decréscimo da produção animal, com exceção das aves e do leite.

Como esses dois segmentos ocupam cerca de 83% do solo e empregam 81% da mão-de-obra rural, é fácil imaginar o quanto foi concentrado o desenvolvimento verificado no que respeita ao uso dos fatores. Menos de 20% do solo e da força de trabalho concorreram para o incremento do produto agrícola, o que não impediu um ritmo tão elevado no setor como um todo, a ponto de ocultar as dificuldades e a relativa marginalização da grande maioria dos fatores disponíveis.

1.1.1 – Características do Desenvolvimento Agrícola

O comportamento da agricultura gaúcha pode ser visto, inicialmente, pelas contribuições que suas duas atividades básicas – lavoura e produção animal – tiveram na década sob exame².

- A evolução do produto agrícola foi pautado como segue.

TABELA 1

Evolução do Produto Agrícola no Rio Grande do Sul – 1965/67-1975/77

PERÍODOS	ÍNDICES		PRODUTO A PREÇOS DE 1965/67 (Cr\$ 1.000,000)			ÍNDICE	TAXA ANUAL
	Lavoura	Produção Animal	Lavoura	Produção Animal	Total		
1965/67	100	100	870	466	1.336	100	
1975/77	217	111	1.888	517	2.405	180	6,1

² A extrativa vegetal representa menos de 4% do setor e já não tem mais qualquer significado.

Para cada cruzeiro gerado a mais, a lavoura contribuiu com 95 centavos, fato que elevou sua participação no produto de 62 para 76%, resultando nas seguintes modificações estruturais:

	1965/67	1975/77
Lavoura	62	76
Produção animal	34	21
Extrativa vegetal	4	3
Total	100	100

Justamente nessa forma de crescer, com predominância da lavoura, reside uma das características fortes do setor nos últimos anos. A produção animal, responsável por 1/3 do produto, representa agora cerca de 20%, sendo que de todo o acréscimo da década entrou com apenas 5%.

Embora essa tenha sido uma tendência flagrada nos anos 60, qual seja a de que a produção animal tendia a uma rigidez crescente, poucos se animariam a admitir que durante mais de dez anos nada se fizesse de envergadura para chegar-se a resultados mais auspiciosos.

O crescimento de 6,1% do setor agrícola é resultante de uma taxa de 8,1% na lavoura e de 1,1% na produção animal, ritmos que bem atestam a considerável desigualdade de condições que presidiram um e outro comportamento.

O primeiro elemento determinante desses ritmos foi a disponibilidade do fator terra, pois foi essencialmente através de sua incorporação que o próprio processo de crescimento se efetivou. O Programa de Investimentos Integrados (PII-RS) calculou a terra em uso pelos três subsetores, nos últimos 25 anos, como segue

TABELA 2
Uso da Terra pela Agricultura no Rio Grande do Sul — 1950-75 (1.000ha)

ANOS.	DISPONIBILIDADE	EXTRATIVA VEGETAL	PRODUÇÃO ANIMAL	LAVOURA	TOTAL	OCIOSIDADE
1950	23.414	2.608	16.356	2.313	21.277	2.137
1960	23.414	2.178	16.515	2.981	21.675	1.739
1970	23.414	1.750	16.454	4.432	22.636	778
1975	23.414	1.577	16.097	5.734	23.408	6

Nos últimos 25 anos, houve uma incorporação de terra de apenas 10% e, nos últimos dez anos, interpondo-se um valor entre 1960 e 1970 (22.156 ha) de 6%, o que mostra sobejamente que, em termos globais, o alargamento de fronteira não jogou maior importância.

A lavoura, de 1965/67 a 1975/77, teria incorporado uma área de 2.755 mil hectares, cuja origem pode ser assim identificada:

	1.000ha	%
Extrativa vegetal	387	14
Produção animal	1.115	40
Terras ociosas	1.235	46
Total	2.755	100

Os dois primeiros itens se referem ao fator terra com outros usos cuja cessão à lavoura significou um aumento da eficiência econômica, independente dos aumentos de produtividade física do solo.

Tornando-se duas atividades, lavoura e produção animal, com suas áreas e seus produtos, nos anos referidos, podem-se isolar os elementos essencialmente caracterizadores do desenvolvimento do setor.

TABELA 3

Desenvolvimento da Lavoura e da Produção Animal no Rio Grande do Sul
1965/67-1975/77

DISCRIMINAÇÃO	LAVOURA		PRODUÇÃO ANIMAL		AGRICULTURA	
1 - Produto (Cr\$ 1.000.000,00 de 1965/67)	870	1.888	465	517	1.336	2.405
2 - Solo (1.000ha)	3.435	6.190	16.484	15.369	19.919	21.559
3 - Produto/ /Solo (Cr\$ /ha)	253,00	305,00	28,00	34,00	67,00	112,00

O primeiro deles é o incremento da área, cujo montante incorporado à produção foi de apenas 8% a mais. Como o produto aumentou em 80% esse fator realmente não teve maior peso explicativo nessa expansão.

Em 1965/67, a lavoura ocupava 17% do solo das duas atividades e, em 1975, 29%. Se no ano-base, as atividades imperantes fossem ponderadas pela estrutura de uso do solo de 1975, ter-se-ia um produto médio de 93 cruzeiros em lugar dos Cr\$ 67,00 observados, o que significa um incremento de 39%, exclusivamente por maior eficiência, ou seja, pelo emprego do fator terra em usos mais produtivos economicamente.

Finalmente, tomando-se as produtividades de 1975/77 e fazendo-as incidir sobre os fatores empregados no ano-base, obtém-se um produto 20% maior, pondo em evidência a contribuição que os maiores rendimentos físicos deram ao produto adicional.

Da ponderação³ entre os três fatores -- aumento do solo ocupado, mais eficiência ou mudança de estrutura de uso do solo e maior rendimento ou produtividade física -- chega-se a que cada um deles é responsável, respectivamente, por 12%, 58% e 30% do aumento do produto agrícola.

Algumas qualificações comportam as constatações acima. A primeira delas é a que o aumento de produtividade apresentado de forma tão agregada, englobando tantas culturas e atividades em cada segmento, traz em seu bojo, também, elementos de mudanças estruturais no seio de cada um deles conforme se verá mais adiante. A segunda qualificação é quanto à produção animal, cujo aumento de produtividade se deve a atividades que diretamente pouco uso fazem do solo e que, por isso, não guardam maior relação com o seu maior ou menor emprego.

À produção animal extensiva pode-se atribuir uma área menor em 7%, enquanto seu produto decresceu em 9%, não havendo, portanto, ganhos de produtividade a registrar.

A questão de maior relevo diz respeito ao verdadeiro sentido do aumento de eficiência nas circunstâncias de um esgotamento de fronteira, tal como se deu no Rio Grande do Sul. Quando o coeficiente que reflete ganhos econômicos é maior que o de incorporação de área, ele também reflete a redução de certas atividades. Isso só não ocorreria se o coeficiente de produtividade fosse igual ou maior que a diferença entre ambos.

Em termos práticos e no caso gaúcho, a expansão da lavoura vem-se dando, em grande medida, por incorporação de áreas, cujo processo passou a abranger também terras de pecuária. Ainda que outras razões possam estar influenciando seu produto, há uma, de natureza estrutural, como é a disponibilidade do fator terra, que lhe coloca um obstáculo insuperável ao nível do padrão tecnológico adotado. A rigidez desse padrão, cuja modificação vem ocorrendo de forma episódica e não sistemática, tenderá a uma redução paulatina da produção de carne, uma

³ O aumento de produto seria: $1,08 \times 1,20 \times 1,39 = 1,80$.

vez que são razões de natureza econômica que estão presidindo essa cessão do fator terra. Note-se que a lavoura tem uma produtividade por hectare nove vezes maior do que a produção animal, o que basta para tirar-se conclusões sobre as possibilidades de uma e de outra.

No seio da atividade lavoureira, ocorreu fato semelhante de cessão de fatores entre as culturas empresariais e as coloniais. De 1965/67 a 1975/77, estas passaram de 2.479 para 2.371 mil hectares, reduzindo sua área de 108 mil hectares, ou seja, de 4,4%. Sua produção não chegou a cair; porém, o acréscimo de 4% na década, resultando numa taxa 0,4% ao ano, sequer acompanhou o crescimento demográfico no campo, diminuindo a capacidade de suprir os centros urbanos.

A diferença da produção animal, a lavoura colonial não só cedeu como também deve ter distraído parte de seus recursos humanos às culturas empresariais, particularmente à soja que tem ocupado, no meio de suas unidades produtivas, o equivalente a 1/3 de seu recurso natural, ou seja, 1,2 milhões de hectares aproximadamente. Esta média estadual é consideravelmente mais elevada em algumas regiões onde o milho e a soja têm alta predominância.

Todo o crescimento agrícola rio-grandense está estribado na incorporação de terra, inclusive de seu segmento dinâmico, a lavoura empresarial.

TABELA 4
Fatores de Crescimento da Lavoura Gaúcha
1965/67-1975/77

TIPOS DE LAVOURAS	AUMENTO DE ÁREA	AUMENTO DO RENDIMENTO FÍSICO	AUMENTO POR MODIFICAÇÃO ESTRUTURAL	AUMENTO DO PRODUTO
Empresarial	299	16	- 21	273
Colonial	- 5	6	3	4
TOTAL	80	13	24	117

A lavoura empresarial perdeu em sua composição interna entre o início e o fim do período, o que mostra a influência dos estímulos de mercado na orientação do processo. Sua menor eficiência econômica, contudo, foi quase que compensada pela elevação da produtividade física. Praticamente sua expansão em 273% se deve, exclusivamente, à incorporação de área, o que torna evidente a mobilidade da agricultura regional.

Por outro lado, a lavoura colonial, ao ceder área, encontrou compensação tanto na produtividade como na composição estrutural. Como se trata de cifras pequenas, não foi difícil lograr um certo equilíbrio entre elas.

A lavoura como um todo tem quase 70% da explicação de seu crescimento na incorporação de terra, fator que marca, profundamente, a forma de expandir da agricultura sulina. Sempre e quando esse fator se torna limitado, toda capacidade de resposta fica extremamente difícil conforme a lavoura colonial e a produção animal mostraram nesse último período.

Como a nível de cultura não há efeito estrutural, ou seja, maior eficiência por mudança de uso do solo, os fatores área e rendimento são os diretamente relacionados com as variações em cada uma. A enumeração que segue registra as variações ocorridas nas principais culturas rio-grandenses durante os anos 1965/67 e 1975/77.

TABELA 5

Evolução das Principais Culturas Gaúchas
1965/67-1975/77

(%)

CULTURAS	VARIACIONES NA ÁREA	VARIACIONES NO RENDI- MENTO	TAXA DE CRESCI- MENTO	PARTICIPAÇÃO (1975/77)	
				No Estrato	No Setor
Colonial				100,00	28,6
Aveia	- 16	5	0	0,7	0,2
Batata-doce	17	1	1,5	4,1	1,2
Batata-inglesa	3	25	2,7	8,7	2,5
Cana-de-açúcar	- 33	2	- 17,0	1,5	0,4
Cebola	31	- 15	0,9	4,6	1,3
Cevada	- 6	5	0	1,1	0,3
Feijão	- 26	- 17	- 4,7	7,8	2,2
Fumo	- 9	24	1,3	9,4	2,7
Linho	- 42	2	- 8,1	0,7	0,2
Mandioca	12	- 2	0,9	18,0	5,1
Milho	- 1	14	1,2	38,0	10,9
Outros	-	-	-	5,2	1,6
Empresarial					
Arroz	34	31	5,8	21,7	15,5
Trigo	221	- 16	10,4	23,5	16,8
Soja	667	33	26,0	54,8	39,1

Algumas culturas, como a aveia, a cevada, o fumo e o milho tiveram suas áreas reduzidas, porém não chegaram a registrar redução no produto graças ao aumento de seus rendimentos. Outras assinalam sensível diminuição em suas produtividades, mas o aumento de área garantiu os incrementos da produção: cebola, mandioca e trigo.

Dois fatos pontificam no exame das culturas individualmente: todas as ligadas ao estrato colonial e em grande parte relacionadas com a alimentação apresentam taxas negativas ou abaixo do incremento demográfico; as integradas ao estrato empresarial ostentam taxas elevadas de expansão, onde o trigo e a soja se distinguem pela excepcionalidade de seus ritmos. Nenhuma cultura colonial dá sinais de dinamismo capaz de abrir perspectivas ao estrato, ao contrário das culturas empresariais onde a menos dinâmica assinala a elevada taxa de 5,8% ao ano.

Os principais componentes da produção animal mostram um quadro semelhante ao das culturas coloniais, embora tenham as exceções, que estas não lograram.

TABELA 6

Estrutura e Evolução da Produção Animal no Rio Grande do Sul — 1975/77

PRODUTOS	% NO SETOR	TAXA DE CRESCIMENTO
Bovino	31,3	- 1,5
Ovino — carne	2,5	0
Suíno	12,4	- 1,5
Aves	8,5	28,0
Lã	10,3	0,5
Leite	20,3	4,5
Outros	14,7	1,0
TOTAL	100,00	1,1

As aves com 28% de taxa anual e o leite com 4,5%, perfazendo menos de 30% do setor, fugiram à regra do estancamento e do retrocesso. Esse é, realmente, um quadro sobre o qual deve recair a mais firme e decidida ação nos próximos anos.

1.1.2 — Os Sistemas de Produção

Outra maneira de analisar a agricultura gaúcha é agrupar as atividades vistas anteriormente segundo os sistemas de produção mais caracterizados e singularizados no Rio Grande do Sul. Toda categorização,

ao nível da informação disponível, implica sempre simplificação da realidade e reduções, às vezes, pouco fiéis. A necessidade, contudo, de ver-se a agricultura através de seus sistemas reais obriga a que se incorra nesse risco.

A primeira simplificação diz respeito à composição de cada sistema, uma vez que em todos eles se vão encontrar componentes comuns. Em segundo, a sua própria representação em apenas três, quando se sabe da existência de uma infinidade de sistemas segundo as peculiaridades agroclimáticas e institucionais de cada região.

A Tabela 7 cristaliza a composição da agricultura gaúcha segundo os sistemas denominados empresarial, colonial e animal-extensivo, querendo o primeiro abarcar as unidades altamente capitalizadas, especializadas e com fatores de produção recrutados no mercado; o segundo, as propriedades predominantemente familiares, poliprodutoras e com autoconsumo garantido; o terceiro, as unidades especializadas no complexo bovino-ovino e extensivas em sua forma de produzir.

Verificam-se, inicialmente, as diferenças de ritmos entre os diversos sistemas, variando desde os 14,3% a.a. do empresarial e os 2,9% do colonial até a taxa negativa de 0,9% do segmento animal-extensivo. Graças a essas diferenças, muda radicalmente o peso relativo de cada um deles na formação do produto setorial e na responsabilidade por sua dinâmica.

Entre 1965/67 e 1975/77, o sistema empresarial passa de 27 para 50% do produto, praticamente duplicando sua influência. A contrapartida desse fato está na redução da participação relativa do segmento colonial (de 55 passa para 40%) e na quebra substancial do estrato animal-extensivo, cuja participação de 19% chega a 10%.

Nos acréscimos do produto, descontando-se a diminuição absoluta do produto animal-extensivo, deve-se 78% ao sistema empresarial e 22% ao colonial. Radica-se, no sistema empresarial, praticamente 80% do crescimento agrícola, o que também reflete o grau de especialização a que está chegando a agricultura gaúcha.

TABELA 7

Produto Agrícola por Sistemas de Produção

(Cr\$ 1.000.000,00 de 1965/67) (1965/67 = 100)

ESTRATOS	1965/1967				1975/1977				CRESCIMENTO		
	Valor	% no Sistema	% no Setor (1)	Valor	% no Sistema	% no Setor	Relativo	Taxa	Relativo	% no Setor	Taxa
	1 - Empresarial	357	100,0	26,7	1.212	100,0	50,4	339	13,0	339	50,4
Culturas empresariais	284	77,6	21,3	1.092	90,1	45,4	385	14,4	385	45,4	14,4
Aves - carne	4	1,1	0,3	44	3,6	1,8	1.100	28,0	1.100	1,8	28,0
Outros produtos animais	69	17,3	5,1	76	6,3	3,2	110	1,0	110	3,2	1,0
2 - Colonial	728	100,0	54,5	965	100,0	40,1	133	2,9	133	40,1	2,9
Culturas coloniais	517	71,0	38,7	540	56,0	22,4	104	0,4	104	22,4	0,4
Culturas empresariais	69	9,5	5,2	256	26,5	10,6	371	14,0	371	10,6	14,0
Suínos	74	10,2	5,5	64	6,6	2,7	86	-1,5	86	2,7	-1,5
Leite	68	9,3	5,1	105	10,9	4,4	154	4,5	154	4,4	4,5
3 - Animal-Extensivo	251	100,0	18,8	228	100,0	9,5	91	-0,9	91	9,5	-0,9
Bovino	188	74,9	14,1	162	71,1	6,7	85	-1,5	85	6,7	-1,5
Ovino - carne	13	5,2	1,0	13	5,7	0,5	100	0	100	0,5	0
Lã	50	19,9	3,7	53	23,2	2,3	106	0,5	106	2,3	0,5
TOTALS											
Lavoura	870	-	65,1	1.888	-	78,5	217	8,1	217	78,5	8,1
Produção animal	466	-	34,7	517	-	21,5	111	1,1	111	21,5	1,1
Setor agrícola	1.336	-	100,0	2.405	-	100,0	.180	6,1	.180	100,0	6,1

(1) Os percentuais dos agregados lavoura e produção animal são levemente superiores aos que figuram na Tabela 1, porque nestes não aparece a extrativa vegetal.

1.1.2.1 – Sistema Empresarial

O esteio econômico do sistema são as culturas empresariais, pois, apesar da extraordinária expansão da produção de aves, as referidas culturas passaram de 80 para 90% do produto. A soja responde por quase metade do valor produzido no sistema, constituindo-se na sua atividade de ponta.

Esse sistema não só acolhe as maiores taxas de crescimento como também registra os maiores acréscimos de produtividade. Conta, como fatores de produção, com aproximadamente 12% do solo e 11% da força de trabalho, tendo a seu favor 70% do crédito e, talvez, a metade dos gastos de pesquisa e assistência técnica.

Em seu benefício se encontra, ainda, um sistema de preços e de subsídios bastante favorável, pelo menos bem mais do que para os demais. Os termos de intercâmbio, no período 1965/67 a 1973/75, acusam um favorecimento de 36 a 42%, enquanto as culturas coloniais ficaram nos 24 a 27%.

O que parece ser relevante são os resultados extraordinários logrados por esse sistema no qual repousa toda a dinâmica da agricultura gaúcha, contando com parcela bastante reduzida de fatores de produção. É verdade que parte da produção de soja está dentro do sistema colonial, talvez 1/3; porém, mesmo assim, não deixa de chamar atenção o fato de que uma única cultura com pouco mais de 10% dos fatores terra e mão-de-obra seja capaz de responder por 50% de todo o setor primário.

1.1.2.2 – Sistema Colonial

O sistema colonial passou por uma mudança importante em sua estrutura onde a produção animal continua tendo peso equivalente entre o início e o fim do período, mas onde as culturas coloniais, que pesaram 71% em seu produto, passam para 56%. O seu atrelamento às culturas empresariais, no caso à soja, com um ritmo anual de 14%, facultou um aumento em seu produto do qual 78% lhe é devido.

As atividades que integram a estrutura produtiva e que podem ser consideradas como próprias ao sistema se apresentam estancadas, com exceção do leite. As culturas coloniais e os suínos, totalizando 81% da produção nos anos 1965/67 e, por isso, sustentáculos desse estrato de produtores, perderam seu dinamismo e já não garantem mais nada quanto à melhoria dos agentes produtivos.

A própria limitação da oferta de terra tenderá a pôr freio no crescimento do sistema, o que bloqueará qualquer perspectiva que,

porventura, ainda tenha. Note-se que, enquanto o sistema empresarial cresceu ativando seus próprios componentes, o sistema colonial buscou, na reforma de sua composição básica, os elementos que lhe permitiram vislumbrar melhores horizontes. Suas atividades essenciais se mostram com escassa propensão a crescer e, mesmo no caso do leite, é preciso levar em conta que ele compromete apenas 11% do produto.

Se essa é a situação média do sistema colonial, mesmo considerando as diferenças regionais, não é difícil imaginar os que estão abaixo dessa média e que não podem se beneficiar, de forma mais incisiva, dos elementos mais dinâmicos apresentados.

Aproximadamente 80% da mão-de-obra rural estão aí localizados, bem como uns 21% dos solos. Sobretudo pelo contingente humano, esse sistema, tal como está estruturado, se apresenta como uma considerável reserva de recursos pouco aproveitados e que, se ainda tem 40% do produto agrícola rio-grandense, contribuiu com apenas 22% para sua expansão. O sistema colonial deve estar recebendo uns 17% do crédito, e os recursos para pesquisa e assistência técnica não devem ultrapassar os 30%.

Os preços, como já foi advertido, não foram prejudiciais ao sistema, embora sua evolução tenha se mostrado menos generosa do que a correspondente ao sistema empresarial.

Outro aspecto a ser destacado é quanto à função econômica do sistema, cujo traço mais relevante é o de produzir alimentos para a economia como um todo.

As taxas de seus principais produtos revelam que essa função vem sendo cumprida cada vez menos, pois é visível sua tendência a se especializar na soja que já atinge 32% da sua lavoura. Essa situação pode ter sérias implicações nos níveis salariais face à tendência de elevar os níveis de preços dos gêneros de consumo generalizado. É muito provável que a soja não substitua a economia de subsistência, mas tenha incidência direta sobre os excedentes gerados pelo sistema.

1.1.2.3 – Sistema Animal-Extensivo

A especialização do sistema dá claros sinais de entorpecimento, e nada é mais eloqüente do que sua taxa negativa de 0,9% ao ano. Nenhum fato conjuntural responde por essa disfunção crescente; antes, é a própria combinação de recursos que se mostra esgotada.

Seus termos de intercâmbio, ou seja, a relação de preços pagos e recebidos, lhe foram favoráveis em alguns anos e desvantajosos noutros (1974, 1975, 1976 e 1977); porém, independente desse fato, se afirma sua pouca vocação a comportamento mais dinâmico. Retém 66% do solo agropastoril e emprega cerca de 80% da mão-de-obra. Conta com 7% dos recursos de pesquisa e assistência técnica e igual percentagem do crédito, embora, nos últimos anos, tenha sido bastante irrigado de recursos e subsídios, a ponto de passar de 20 para 38% a relação de crédito com o valor de produção entre os anos de 1969 e 1975.

O avanço da lavoura, a pouca rentabilidade do setor e a liquidez resultante da política de preços dos últimos anos vêm provocando uma redução do rebanho bovino em mais de um milhão de cabeças, o que repercutirá nos próximos anos em termos de níveis de produção e abastecimento. O Rio Grande do Sul, se não tomar sérias e profundas providências quanto à produção de carne, não tardará em transformar-se em importador já nos próximos sete anos.

1.1.3 – Conseqüências e Perspectivas

Quais as conseqüências, do ponto de vista econômico e social, de grande parte dos fatores econômicos (cerca de 80% do solo e de 90% da mão-de-obra) permanecer estancada e com visíveis sinais de impermeabilidade à inovação e a métodos de maior produtividade? Em primeiro lugar, aparece a questão da renda e bem-estar dos agentes comprometidos com as atividades aludidas. Não é possível imaginar que tenha futuro qualquer processo de desenvolvimento que traga implícita uma marginalização de grupos sociais numericamente importantes. Em segundo, não se pode permitir que parcela tão substancial de fatores produtivos não contribua para o acréscimo do produto social, inclusive pelo que isso significa em termos de abastecimento e de oferta de matéria-prima à indústria. Em terceiro, surge o problema que, do ponto de vista nacional, parece de maior gravidade e que, por isso, merece mais do que uma simples referência. Trata-se da geração de divisas, ou seja, do fator mais escasso em toda economia em desenvolvimento.

As atividades de ponta da agricultura gaúcha têm seu dinamismo estritamente relacionado com a produção de divisas, sobretudo, soja-trigo, o que lhe dá relevo em termos de interesse nacional. O que mais se destaca em sua expansão é que essa vem-se dando fundamentalmente por incorporação de área, uma vez que os ganhos de produtividade respondem apenas por 20% do aumento de seu produto, sendo os restantes 80% resultantes da horizontalidade de seu crescimento.

Numa área ocupada como o Rio Grande do Sul, o crescimento horizontal se realiza essencialmente em detrimento de outras atividades e culturas, ou seja, por substituição, o que pode levar até mesmo ao desaparecimento daquelas que foram substituídas. Essa é uma dinâmica incontornável, porque, em última análise, se apoia nas diferenças de rentabilidade dentre os usos múltiplos e alternativos dos fatores, o que significa um benefício não só de ordem privada como também para a coletividade em seu conjunto.

Num primeiro momento, as terras ociosas foram mobilizadas para abrigar o processo de expansão; porém, em seguida, foram as culturas coloniais e a pecuária que passaram a alimentar as atividades de ponta. Por diferença de produtividade e por razões de auto-subsistência, as culturas coloniais cederam um pouco (4,4%) e se limitaram a isso. Todo o potencial de crescimento passa a situar-se na pecuária, quer porque detém ainda cerca de 60% do solo, quer porque sua rentabilidade é baixíssima.

A redução de área sem aumento de produtividade conduz a um abate cada vez menor, e isso só não vem ocorrendo graças à redução do rebanho. Pois mesmo essa oferta, nutrida por reduções nos estoques animais, não tem sido capaz de seguir aos reclamos da demanda. Os excedentes exportáveis vêm-se reduzindo, o que não tem aparecido de modo calamitoso, porque o próprio mercado internacional está passando por uma fase de retração. De qualquer modo, se se pensasse em voltar aos níveis exportados anteriormente, isso só seria possível com prejuízo do abastecimento interno.

Todas as projeções que se fazem para os próximos anos acusam "deficit" de carne tanto a nível estadual como a nível nacional. Se essa tendência não for cortada com toda a determinação, a atividade deixará de produzir para o mercado externo, diminuindo a capacidade de produção de divisas do País e, ainda, com toda a certeza, criará a incoercível necessidade de importação, já não mais como medida de curto prazo e conjuntural como se faz agora.

Essa é uma contradição curiosa sem dúvida e, de forma alguma, necessária. Não se tem por que buscar o aumento da capacidade de produzir divisas através da diminuição da capacidade de produzi-las e nem se pode pedir que um setor as produza para outros, se ele mesmo está gerando necessidades crescentes. Essa contradição não toma foros mais eloqüentes porque há, atualmente, um ganho líquido de grandes proporções e, também, porque um descompasso no tempo entre os fatos assinalados permite um abrandamento na contradição apontada. Seja como for, mesmo quando na presença de um saldo líquido favorável, não há por que diminuí-lo com o passar dos tempos, especialmente porque há todas as condições para aumentá-lo através da própria atividade.

Subjacente a esse quadro está um problema de grande significado para a economia gaúcha e que, se não for equacionado com rapidez, terminará por gerar dificuldades infundáveis. A indústria da carne trabalha com expressiva capacidade ociosa, mercê de uma expansão à margem de qualquer programa. Se o fluxo de matéria-prima diminuir, há muitas possibilidades de um colapso nessa indústria, cuja situação já é bastante precária. A respeito dessa possibilidade, cumpre ponderar o fato de que a pecuária, principalmente nos setores que dela se derivam, é uma das atividades de maior geração de emprego, ao contrário do que correntemente se pensa. Em sendo assim, o estancamento da pecuária tem repercussões tão amplas e diversificadas que, possivelmente, a sua solução se constitua no maior desafio para a economia do Rio Grande do Sul.

O modelo atual de crescimento da agropecuária rio-grandense deve continuar nos próximos anos, porque os fatores que lhe foram favoráveis continuarão imperando: mercado, fatores de produção de livre acesso e alta taxa de rentabilidade, embora os ritmos possam ser pouco menores. Não se deve esquecer que a taxa de crescimento das culturas empresariais foi de 14,3% na última década, velocidade pouco conhecida inclusive de atividades industriais. No momento em que, por qualquer razão, as atividades de ponta perderem seu dinamismo, a agricultura gaúcha passará de um elevado ritmo para o estancamento total, simplesmente porque não haverá opções para seu crescimento.

Se os mercados obrigassem a uma retração da oferta, os fatores liberados poderiam ser empregados em atividades que não as de ponta, entrando-se numa nova etapa de substituição das culturas de vanguarda. Mesmo que a nova vanguarda não fosse tão dinâmica quanto à anterior, haveria sempre uma nova alternativa de crescimento. Contudo, se a perda de dinamismo não vier da demanda, mas estiver relacionada com a impossibilidade de crescimento horizontal, tal como vem-se dando, o Rio Grande do Sul entrará numa etapa de total entorpecimento. É preciso dizer que tudo está disposto para que isso possa acontecer nos próximos cinco a dez anos.

É importante pontualizar essa questão, porque é ela que reclama séria reflexão a respeito do futuro. A impossibilidade de as atividades de ponta continuarem crescendo como vêm fazendo significa não só o seu estancamento como o estancamento de todo o setor primário, uma vez que os demais segmentos já não estão crescendo desde há muito. Por outro

lado, se as atividades de ponta vierem a se estancar, não haverá liberação do fator terra para outras culturas, pois o seu estancamento em nada afetará sua taxa de lucro, o que significa dizer que continuarão ostentando vantagem relativamente a outros usos.

A curto prazo, tudo vai depender da quantidade do fator terra disponível com adequação e disposição aos usos das culturas de ponta. A prazos médio e longo, a inovação técnica terá a única palavra a respeito das possibilidades, isto é, ou se alcança um novo patamar de produtividade, ou não haverá desenvolvimento.

O problema de curto prazo se resume em saber-se quanto de terra existe para ser incorporado aos 3,5 milhões de hectares ocupados pela soja, pois é isso que dará o limite temporal de crescimento à taxa atual. Se existir o dobro de terra para ser incorporada, o crescimento se esgota em seis anos; se a disponibilidade for de 50%, ou seja, 1,8 milhões de hectares, as possibilidades terminam em quatro anos; se só restarem para incorporação 1,5 milhões de hectares, o que representaria 43% da área atual, a expansão encontra seu limite dentro de três anos⁴.

Cumpra-se, assim mais uma etapa de crescimento, onde o que é posto à prova é a superação de uma forma de combinação de fatores. De uma etapa de crescimento extensivo geral, onde o limite é dado pelo esgotamento da fronteira física, passou-se para o mesmo crescimento extensivo, porém com mudança de estrutura onde a "fronteira" era alargada por substituição de usos ou pela incorporação da terra ociosa. Quando muito pouco resta para mudanças de estrutura, tanto por razões econômicas como por limitações físicas dos fatores produtivos, é preciso mudanças qualitativas substanciais a fim de consagrar um novo padrão de crescimento.

1.2 – Objetivos do Setor

A mudança de um patamar de produtividade para outro marca a própria história, tão profundas são as alterações que provoca nos critérios de alocação de recursos, nas práticas produtivas, nos relacionamentos entre instituições e agentes, no papel da ciência e da tecnologia.

⁴ O ritmo de incorporações é de, aproximadamente, 10,5% a.a. nos últimos 3 anos. Se se reduzir a 6,4%, segundo algumas previsões, haverá crescimento para mais nove anos na hipótese de que os recursos naturais a serem incorporados possam totalizar 6,2 milhões de hectares.

É preciso ter presente que os dois segmentos estancados – o das culturas coloniais e o da pecuária – absorvem a maior parcela dos recursos humanos no campo e a maior parte da terra disponível respectivamente, o que significa que o primeiro afeta, fundamentalmente, a questão do bem-estar da maioria, e o segundo, as possibilidades de produzir na medida em que estas dependem do próprio recurso natural.

Uma agricultura que, graças ao seu segmento empresarial, vem-se mostrando tão dinâmica como a do Rio Grande do Sul, por nenhuma razão deve ser desestimulada. As forças espontâneas de mercado de um lado e o livre acesso a fatores de produção de outro, coadjuvados por políticas que têm favorecido o aproveitamento de ambos, estão plasmando um quadro de invulgar transformação e com efeitos positivos em toda a economia gaúcha.

Investir contra esse quadro seria insensatez, porque qualquer outro arranjo que se lograsse com os fatores disponíveis não viria a se beneficiar de um mercado tão dinâmico como o que, atualmente, preside o processo. Insensatez também seria ignorar os vazios que o modelo vem deixando quanto ao uso dos fatores, como se eles não tivessem profundas repercussões econômicas e sociais. É preciso, por isso, fixar objetivos que contemplem ambos os aspectos, sem envolver contradições e incompatibilidades entre eles.

Tirar o máximo de resultados das atuais atividades de ponta deve ser o objetivo inicial, pois, desta forma, se facilitará sua mobilização de recursos, tornando conseqüente o instrumental de política econômica a seu dispor.

Ao complexo bovino-ovino, cuja dinamização se constitui em verdadeiro desafio, se prende o segundo objetivo. Associar o mesmo às atuais atividades de ponta parece ser o caminho mais óbvio pelo potencial que abre à produção de alimento-animal e pelos reduzidos custos adicionais que estariam envolvidos. Dentro desta linha geral de atuação, não se devem excluir outras formas de produção, tais como técnicas variadas de engorde intensivo, desde que comprovada sua viabilidade técnico-econômica.

Pela necessidade de encontrar oportunidades de bem-estar para cerca de um milhão de pessoas, é uma premência equacionar o problema dos agricultores de baixa renda. Esta situação, que atinge a um contingente

de cerca de 180.000 famílias rurais, não é só uma questão de natureza econômica, de reserva de mão-de-obra e produção de alimentos; é, também, um problema de natureza social. Aqui há, pelo menos, dois aspectos a considerar: um, de produção das unidades existentes e, outro, de organização externa a elas, tanto para produzir como para comercializar insumos e produtos.

Algumas unidades são inviáveis pela qualidade do solo de que dispõem, cuja utilização superintensiva não resolve as exigências de bem-estar, deteriorando, ainda, o recurso natural. Estima-se que 2.000.000 de hectares estejam nessas condições, o que comporta um equacionamento específico pelo que envolve de remanejamento de pessoas e propriedades. Outras unidades de baixa renda contam com solos apropriados à exploração agrícola, porém, suas dimensões são impróprias para o aproveitamento de oportunidades que o mercado atual oferece. Por último, há unidades que, com assistência técnica e melhor organização, podem aproveitar situações favoráveis de mercado, elevando seu nível de renda. Com remanejamentos fundiários, entendendo-se como tal um conjunto de opções que facilite a terra ao produtor rural, e melhor organização, tanto em instituições públicas como privadas, é possível encaminhar soluções adequadas e conseqüentes.

Os fluxos espontâneos de emigrantes e as iniciativas privadas de remanejamento fundiário são antecedentes valiosos para, oficialmente, se fixarem caminhos a serem seguidos sem paternalismos e açosamentos. Numa economia de mercado, toda escala não competitiva, seja agrícola, industrial ou de serviços, terá seus dias contados. Por isso, o problema de escala tem que ser levado em conta.

A conservação do solo do Rio Grande do Sul é outro objetivo setorial a ser perseguido nos próximos anos. É uma preocupação fundamental para garantir-se a qualidade do recurso natural e para manter-se um sadio equilíbrio ecológico para todos. Em algumas regiões e áreas, esse objetivo pode ser visto como esforço isolado e específico; em outras, porém, ele deve ser encarado como parte das soluções de integração agropecuária e como parte, igualmente, dos remanejamentos destinados a darem soluções aos de baixa renda.

Como um programa de reflorestamento no Rio Grande do Sul, pelo menos três propósitos particulares devem ser perseguidos. Um deve ser o de restabelecer as reservas florestais dizimadas ao longo dos anos,

de modo a se reconquistarem equilíbrios ecológicos já perdidos. Outro propósito é o de garantir a preservação de certos solos, sobretudo nas pequenas propriedades cujo uso, imprópriamente intensivo, redundará em sua inevitável deterioração. Finalmente, um terceiro propósito deve estar relacionado com aspectos econômicos da silvicultura, aproveitando-se uma gama variada de bens que ela pode proporcionar às mais diferentes necessidades humanas. Mesmo quando esses propósitos não forem conciliáveis num mesmo projeto, eles devem permanecer como um fim em si mesmos, devendo-se providenciar em instrumentos adequados para que todos sejam objetivados.

A pesca, atividade geralmente ausente da produção animal como referência programática, deve ser, uma vez por todas, equacionada pelo que representa em termos de recursos humanos envolvidos, fonte de riqueza e de aproveitamento dos imensos recursos hídricos do Rio Grande do Sul. A atuação a nível de projetos isolados, à margem de um programa setorial que abarque seus aspectos mais relevantes como produção, industrialização, comercialização, tecnologia, pesquisa, fomento, organização de produtores, formação de recursos humanos, etc., parece não ser o melhor caminho, tendo em vista os resultados deixados até aqui. O primeiro passo para o seu equacionamento deve ser o de tomar a atividade em seu todo e fixar-lhe, criteriosamente, seus objetivos e seus meios a prazos curto, médio e longo, evitando-se intervenções tópicas e de efeitos limitados.

A produção de carne de animais de pequeno porte vê chegado o momento de ser encarada com toda a objetividade, uma vez que o Rio Grande do Sul dispõe de todo um contexto econômico favorável. A carne de aves vem tendo um excelente comportamento, e as condições atuais devem continuar, motivo pelo qual essa atividade deve ser estimulada através de pesquisas desenvolvidas em um centro especial ou pelo Instituto Desidério Finamor. Quanto ao suíno e ao ovino, cujo nível de produção se mostra estancado, programas específicos de produção deverão contemplar as transformações necessárias para dinamizar ambas as atividades.

O aumento da produtividade agrícola é um objetivo fundamental para todo setor. O atual programa de integração da lavoura com a pecuária deve não só continuar como ser ampliado, porque é um passo essencial para a superação das limitações de terra. Outro ângulo do mesmo problema são as necessidades das populações de baixa renda e a rigidez

da oferta da produção animal. O que há de comum em todas as incidências é que, à margem das combinações possíveis, nenhuma delas terá viabilidade se não estiver estribada numa elevação acentuada de produtividade. Elevar a produtividade significa encontrar novas formas de combinar recursos econômicos, baixando o custo unitário do produto final. Isso só é possível quando algumas condições se fazem presentes. É para elas que se deve atentar, porque, se não houver consciência das mesmas, o Estado e o País deixarão de desfrutar de novas situações de progresso perfeitamente alcançáveis.

A primeira condição diz respeito ao conhecimento, cujos horizontes só se abrem através da pesquisa e experimentação científicas. É preciso "produzir" maciçamente conhecimento, incorporar e testar conhecimento de alhures, de modo que os diversos segmentos do setor e de fora dele disponham de um arsenal de novas possibilidades a seu serviço. Nenhuma sociedade evolui sem esse arsenal e, de agora em diante, será cada vez mais decisivo contar com ele. Consideram-se importantes, também, as investigações sobre a economicidade das inovações, dando uma versão prática e operacional aos trabalhos de laboratório. O Brasil já despertou para a pesquisa científica, sendo mister manter e ampliar o apoio à mesma, porquanto é dela que se podem esperar as melhores perspectivas para o desenvolvimento desejado.

O segundo ponto de apoio está na assistência técnica e extensão agrícola, ou seja, nos mecanismos de transferência de conhecimento do laboratório para o campo, introduzindo, nas práticas produtivas, novas formas de combinar recursos e de obter vantagens econômicas. Nessa atividade, é preciso fazer uma verdadeira revolução, não só repensando os modos de atuação compatíveis com as possibilidades do País como provocando uma ampla mobilização em torno da inovação, de forma a se conquistar realmente um novo patamar de eficiência. É respeitável o estoque de conhecimentos ainda não utilizados pelo produtor e que bem poderia estar a serviço de uma sociedade mais dinâmica e justa. A maior dificuldade para sua utilização reside, em primeiro lugar, na deficiente capacidade de transmissão e, em segundo, nas restrições de natureza econômico-financeira atualmente em vigor. O exame dessas restrições leva à referência de mais três pontos em que a evolução deverá estribar-se: custo dos insumos, crédito e preços.

A nova estrutura de insumos precisa facultar ganhos superiores aos costumeiros, obtidos com as estruturas tradicionais, como pré-

-requisito para a realização de qualquer inovação. A política de subsidiar insumos é o maior testemunho de reconhecimento oficial da impossibilidade de assimilação dos custos atuais, ainda que se reconheça que tanto a sua implantação como a sua retirada estiveram submetidas a razões multifárias. O apoio de que a agropecuária necessita para a sua transformação tem que estar baseado em preços razoáveis e estáveis, sob pena de inviabilizar um grande número de possibilidades técnicas. O amparo industrial que a agricultura reclama para sua modernização tem que se submeter a certos critérios, sob pena de perder sua funcionalidade. Os custos dos insumos atuais se constituem num poderoso freio à modernização da agricultura brasileira, o que é sobremaneira importante para as regiões onde essa modernização é o único caminho para o progresso.

Gerir o crédito com critérios bem mais funcionais e específicos às peculiaridades de cada produto e região é outro aspecto básico na busca da dinamização agrícola. É muito menos uma questão de volume do que de normas de aplicação que conduzam a uma alocação de recursos mais adequada. São flagrantes, por exemplo, as disparidades de financiamento entre as diversas culturas e regiões, sem que isso decorra de uma política estabelecida de forma clara e coerente. Por outro lado, culturas com ponderável participação no abastecimento deixam de ser atendidas convenientemente, mesmo quando dão claros sinais de retração. Muitas vezes, essas ocorrências estão relacionadas com o tamanho da unidade de produção, uma vez que é sabido que as pequenas estão praticamente fora do sistema, porque a rede bancária nem lhes chega às portas, opera com normas impossíveis de serem cumpridas por elas. Há, ainda, outra qualificação que o crédito deve incorporar. Trata-se do controle quanto à sua aplicação tanto do ponto de vista técnico como da sua simples efetividade.

Os preços, finalmente, devem se constituir, cada vez mais, numa preciosa ferramenta de política econômica a ser posta em uso, já que, administrados pelo Governo, têm servido enormemente para decisões de produção, financiamento e política de compras oficial. Daí a razão para que se superem alguns inconvenientes que vêm apresentando. Não há justificativa para que os preços fixados para alguns produtos fiquem abaixo do aumento geral de preços e/ou do aumento dos preços dos seus insumos, a não ser quando se deseja, pensadamente, desestimular a produção. Se a intenção for de desestímulo, é preciso que haja plena consciência de parte da autoridade, para que os sucessivos ajustes não desorientem o produtor.

A contradição, às vezes, se mostra tão claramente que, por alguns instrumentos (subsídios, crédito, câmbio, etc.), se estimulam algumas

atividades e, por intermédio dos preços administrados, se as desencorajam. Ainda com relação aos preços cumpre referir que eles, amiúde, não levam em conta os produtos substitutivos e as alternativas dos fatores de produção, de modo que sua manipulação escapa de uma visão global e coerente de alocação de recursos. Uma ineficiente administração de preços gera desestímulo ao reduzir a taxa de rentabilidade de certas atividades. Por razões diversas, se pensa compensar esse fato através do crédito ou de outro instrumento, terminando por redundar em dano maior, porque os recursos assim canalizados vão acabar sempre sendo encaminhados às atividades de maior rentabilidade.

É possível que a origem de todas essas contradições esteja no imperfeito sistema de planejamento do País e no ainda incipiente sistema de informações econômicas para política de curto prazo. Junto a isso está o fato de que cada instrumento configura uma instituição, o que significa interesses próprios e nem sempre de fácil conciliação.

Seja como for, a menção de todas essas questões tem a ver com o trabalho a ser desenvolvido no Estado, porquanto, se não for possível contar com procedimentos coerentes e conseqüentes no que tange à alocação de recursos, pouco se pode esperar do futuro programa de ação.

Tanto para mudar as perspectivas do estrato de baixa renda como para alertar as práticas de produção das culturas coloniais e da pecuária bovina-ovina, é imprescindível estribar-se em todos os pontos referidos anteriormente. De nada adiantará um grande esforço no campo científico e extensionista se, de outro lado, os instrumentos de política econômica não coadjuvarem com uma ação convergente.

Sobre a política de abastecimento, cumpre examiná-la como o exercício através de um grande número de setores e instrumentos por meio dos quais os bens circulam dos produtores aos consumidores. Pelo menos os transportes, a armazenagem e os equipamentos de comercialização constituem sua infra-estrutura básica; e o crédito, os preços e as normas regulamentares, os meios de natureza econômico-administrativa que regulam os fluxos correspondentes.

De um lado, é necessário cuidar das condições técnicas da comercialização, para que elas não constituam impedimentos de maior eficiência e maior apuro. Tudo se resume em preparar uma infra-estrutura adequada e ajustada ao volume dos bens a ser operado. De outro lado, surge a questão de manipulação dos instrumentos de política econômica, com vista a garantir remuneração conveniente aos fatores envolvidos no processo.

Os trabalhos realizados pelas diversas instituições que atuam na atividade não só acumularam um grande conhecimento sobre as peculiaridades de cada uma como têm catalogadas as iniciativas prioritárias para solucionar estrangulamentos e elevar os resultados obtidos até aqui. Em cada setor interveniente, os investimentos propostos e as medidas sugeridas contemplam o que de mais relevante deva ser levado à prática para melhorar o processo de comercialização.

No último quadriênio, um grande número de estudos sobre produtos específicos foi concluído, de modo que cabe, agora, mobilizar recursos e instituições para levar avante suas recomendações. Deve cuidar-se, porém, que, justamente pela interdependência que a comercialização guarda de tantas atividades, haja perfeita coordenação entre os investimentos e os instrumentos empregados de forma particular. Tudo indica que a comercialização seja um problema essencialmente de coordenação.

Por mais corretas que sejam as formulações do Estado para enfrentar os seus problemas nos próximos anos, grande parte dos êxitos dependerá da maneira com que os instrumentos forem empregados, instrumentos esses que, em sua expressão maior, estão na órbita do Governo Federal.

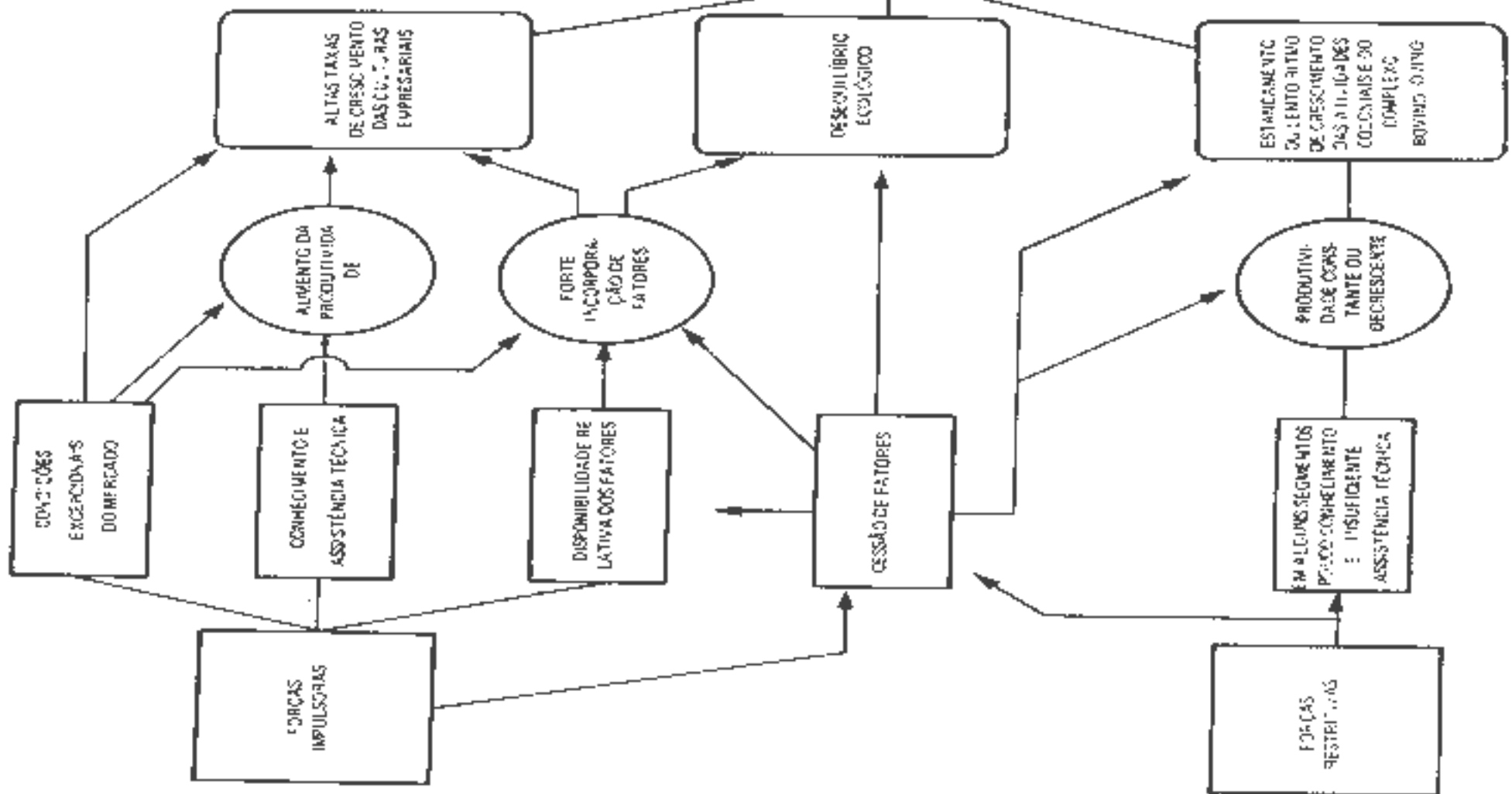
Resumindo os objetivos necessários à superação dos problemas maiores que a agricultura gaúcha apresenta na atual etapa, tem-se:

- 1) estimular o dinâmico modelo atual de modo a que proporcione todos os benefícios de que é capaz;
- 2) ampliar, consideravelmente, a integração lavoura-pecuária, associando cada vez mais o complexo bovino-ovino às atividades empresariais de ponta;
- 3) encaminhar, objetivamente, soluções aos produtores de baixa renda, tanto as que envolvem remanejamentos fundiários como as que dependem de uma organização mais eficiente;
- 4) elaborar um programa estadual de reflorestamento de fins múltiplos;
- 5) estruturar um programa para a pesca onde todos seus componentes estejam integrados;
- 6) incentivar a produção de animais de pequeno porte;
- 7) organizar e incrementar a pesquisa e assistência técnica de forma a desempenharem papel de veículo às transformações necessárias;

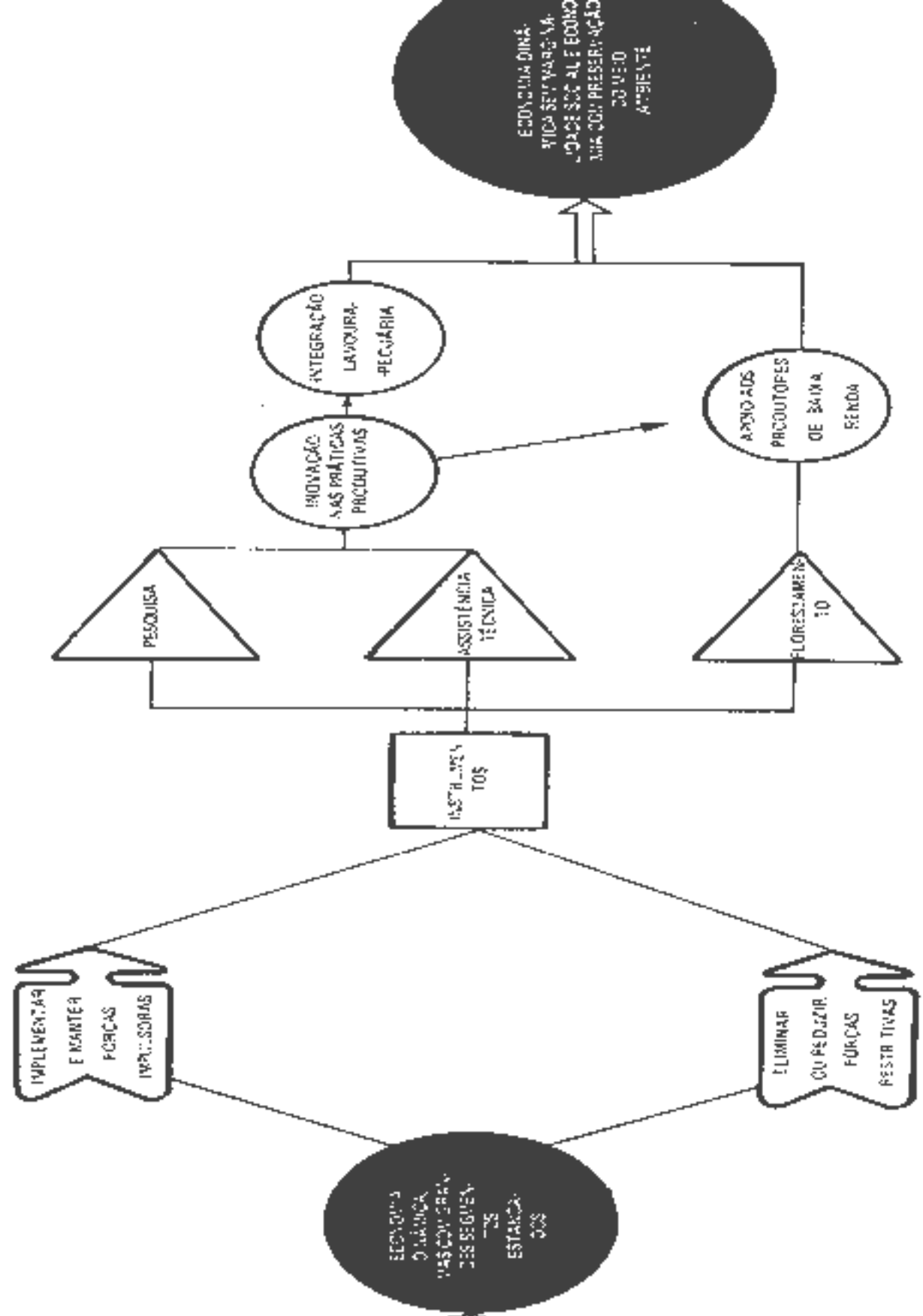
- 8) coadjuvar a política sobre insumos agrícolas, crédito e preços de modo a que concorra, funcionalmente, ao logro dos objetivos selecionados;
- 9) implementar os investimentos e medidas indicados para melhorar a qualidade do processo de comercialização;
- 10) aprimorar a coordenação sobre setores e atividades que interferem com a comercialização de modo a obter o máximo de sincronia e sintonia das ações despendidas;
- 11) gestionar junto ao Governo Federal a criação de um sistema de financiamento para a aquisição de módulos rurais em busca de escalas adequadas de produção.

POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO AGRÍCOLA

SITUAÇÃO ATUAL



OBJETIVOS



2 - INDÚSTRIA

2.1 - Balanço do Desenvolvimento Industrial

2.2 - Funções do Desenvolvimento Industrial

2.3 - Objetivos do Setor

2 – INDÚSTRIA

Uma proposta de desenvolvimento industrial para um novo período administrativo deve, segundo o entendimento geral, satisfazer a requisitos essenciais para que possua validade histórica.

O primeiro desses requisitos é o da **pertinência** a reclamos objetivos colocados pela própria dinâmica dos fatos e pelas inter-relações que os diversos segmentos estabelecem entre si, o que significa dizer que *a realidade industrial tem suas próprias exigências enquanto processo em constante mutação*. A captação e interpretação dessas exigências responderão, em última análise, pela maior ou menor validade da própria proposta de desenvolvimento.

O segundo é o da **continuidade**, tanto no que respeita a compromissos formais como no que se refere aos projetos em implantação no Estado, de modo a que se resguardem prévias alocações de recursos e se alcancem os resultados esperados por elas.

Finalmente, o terceiro requisito pode ser sintetizado em **eficácia**, traduzida esta na capacidade da proposta de produzir conseqüências reais e de materializar ações que guardem consonância com os propósitos *selecionados*. *Tal eficácia tanto vai depender dos objetivos eleitos quanto dos meios escolhidos para a sua cristalização*, parâmetros pelos quais deverão ser medidas as perspectivas de realização da futura administração.

O respeito a esses requisitos, entendidos como essenciais, leva necessariamente a um grande teor de objetividade às proposições, diminuindo o campo do capricho pessoal quanto ao historicamente necessário e possível. Esse parece ser um posicionamento politicamente importante, uma vez que marca a intenção de não privilegiar interesses particulares sobre as questões maiores colocadas pelo desenvolvimento rio-grandense.

É natural que demandas específicas de grupos, segmentos e regiões se façam sentir na permanente e saudável disputa por recursos inevitavelmente escassos, já que é essa disputa que estimula a busca incessante por maior realização. Essas demandas, contudo, devem ser harmonizadas e hierarquizadas de acordo com os requisitos enunciados, ou seja, de acordo com uma certa unidade de abordagem para que a própria alocação de recursos não se transforme em atomizações inócuas.

2.1 – Balanço do Desenvolvimento Industrial

A análise das características da indústria gaúcha e do seu processo evolutivo, apresentada a seguir, constitui-se no embasamento essencial para assegurar sua compatibilidade com a realidade. Em outros termos, cabe antes de mais nada, situar as características da indústria e da industrialização gaúcha, os fatores positivos e negativos que as determinaram, a direção e o ritmo atual de seu crescimento. Graças a esse tipo de exame, é que se pode situar o pertinente na etapa atual, satisfazendo o primeiro dos requisitos enunciados atrás.

2.1.1 – Fatores Favoráveis e Desfavoráveis ao Processo de Industrialização do Rio Grande do Sul

A análise dos fatores que determinaram a forma e a intensidade do processo de industrialização do Rio Grande do Sul deve ser dividida em, pelo menos, dois períodos marcantes da evolução do sistema econômico nacional:

- **1º período:** formação das indústrias locais – desde os primórdios até fins da década de 1940;
- **2º período:** integração da indústria nacional – fins da década de 1940 até hoje.

2.1.1.1 – 1º Período: Formação das Indústrias Locais

Os principais fatores com que contou a industrialização do Rio Grande do Sul nesse período podem ser assim sintetizados:

Proteção natural: as dificuldades de transporte entre as diversas regiões brasileiras e, mesmo, estaduais obstaculizavam sobremaneira as trocas entre regiões. Os demais sistemas de comunicação eram, também, extremamente deficientes. Criavam-se, assim, barreiras naturais que

favoreciam e protegiam o crescimento de segmentos regionais da indústria.

Mercados locais: os mercados locais do Estado requeriam, entretanto, o atendimento a necessidades de produtos manufaturados que seriam importados ou, progressivamente, produzidos pelas indústrias nascentes.

Características culturais: as características culturais da população gaúcha, constituída pela fusão de elementos de diversas origens os quais, portando vivências de estágios de desenvolvimento comparativamente avançados, coadunam-se com o rígido sistema organizacional exigido pela atividade industrial. Assim, correntes imigratórias mais recentes trouxeram consigo a vivência do início de industrialização européia, o que se somou à preciosa herança artesanal com que nos brindaram as correntes açorianas mais antigas.

Conhecimentos técnicos: a contribuição cultural das correntes imigratórias européias manifestou-se, de forma marcante, nos conhecimentos técnicos trazidos por seus integrantes quanto a processos artesanais e industriais rudimentares. Esses conhecimentos permitiram a criação de inúmeras "pequenas empresas" em diversas regiões do Estado.

Mão-de-obra habilidosa: também ligada às características culturais desenvolveram-se, no Estado, inúmeras atividades industriais que, partindo de uma tendência inicial, permitiram um progressivo treinamento de mão-de-obra com habilidade manual e mecânica.

Iniciativa empresarial: o Rio Grande do Sul contou com outro fator importante para a formação de sua indústria: presença de iniciativa empresarial, facilmente detectável pelo grande número de empresas que se criaram. Essa iniciativa limitou-se, logicamente, nesse período inicial, aos pequenos empreendimentos os quais foram sendo ampliados progressivamente. A capacidade de desenvolver as empresas a partir da iniciativa pode ser também considerada como fator positivo nesse período, atingindo inúmeras unidades de dimensões médias perfeitamente compatíveis com os mercados locais e estadual.

Matérias-primas locais: a industrialização do Rio Grande do Sul contou, nesse primeiro período, com matérias-primas locais, especialmente as provenientes da agropecuária, atuando como fator positivo, devendo citar-se, entre outras: carne bovina, couro, trigo, uva, etc.

Atuando como fator desfavorável nesse período, destaca-se a distância e não-participação dos grandes ciclos econômicos nacionais. O Rio Grande do Sul não participou diretamente de nenhum dos grandes ciclos econômicos brasileiros, nem mesmo no ciclo do café, importantíssimo na modelagem do processo de industrialização nacional. Em virtude dessa não-participação e da distância aos locais onde se verificaram esses ciclos, o Estado pouco se beneficiou dos efeitos que poderiam pré-condicionar um posterior salto industrial. Assim, a acumulação de renda, a infra-estrutura terrestre e portuária, os grandes mercados urbanos, a estrutura de serviço urbanos, a abertura cultural internacional privilegiaram o eixo Rio - São Paulo, preparando-o para sediar o núcleo da indústria nacional em detrimento de outras regiões nacionais, entre as quais, o Rio Grande do Sul.

2.1.1.2 – 2º Período: Integração da Indústria Nacional

Este período é caracterizado pela integração num sistema nacional dos parques industriais de expressão local e estadual. A evolução da infra-estrutura de transportes e de comunicações, aliada à implantação das indústrias de base e de produção de bens de consumo duráveis, exigindo escalas de dimensão só possíveis na totalização do mercado brasileiro, permitiram e determinaram esta integração. O processo de substituição de importações de produtos manufaturados, já iniciado anteriormente, intensificara-se nesse período. Inicia-se, então, a produção de artigos mais sofisticados e com crescentes exigências de tecnologia, escalas, "marketing", capitais e organização. Estabelece-se a competição entre os parques industriais antes protegidos pelo isolamento.

A indústria gaúcha passa a contar com determinados fatores favoráveis, entre os quais se destacam:

Qualidade e produtividade: os segmentos industriais caracterizados por menor densidade de capital, menores escalas de produção, tecnologias menos sofisticadas onde podem prevalecer, portanto, os fatores positivos herdados da fase anterior encontram no Estado um ambiente propício para o seu desenvolvimento. Podem ser citados como ilustração: calçados, implementos rodoviários, máquinas agrícolas.

Mercado: para alguns produtos, o mercado nacional apresentou-se, num primeiro momento, com grande peso relativo no Estado, o que favoreceu às iniciativas locais assumirem uma posição de vanguarda nacional. Podem

citar-se a este respeito: fertilizantes, defensivos agrícolas, máquinas agrícolas.

Matérias-primas locais: a presença de fontes de suprimento de certas matérias-primas continua atuando como fator positivo: carne, lã, couro, grão e frutas.

Apoio para investimentos fixos de pequenas e médias empresas: as medidas de apoio e as fontes de financiamento que incentivaram os investimentos fixos das pequenas e médias empresas, com maior presença relativa no Rio Grande do Sul, desempenharam papel importantíssimo para a consolidação das empresas locais. Destaca-se, nesse sentido, a atuação do BRDE, recentemente reforçada pelo BADESUL.

Grandes projetos indutores: a implantação de grandes projetos industriais que, pelos efeitos diretos e indiretos, possuem grande poder indutor sobre o crescimento industrial também deve ser destacada como importante fator positivo. Entre os projetos já implantados, salientam-se: Aços Finos Piratini e Refinaria Alberto Pasqualini; entre os projetos em implantação, salienta-se o III Pólo Petroquímico.

Fatores nacionais: também devem ser citados, ao lado dos fatores que atuaram de forma diferencial no Estado, aqueles que atuaram genericamente sobre a indústria nacional, devendo-se destacar, entre outros (além de transportes e comunicações já citados): a melhoria dos mecanismos financeiros para a comercialização de bens de consumo e de equipamentos, o aperfeiçoamento do sistema financeiro, a proteção cambial e os incentivos à exportação.

A indústria gaúcha, nesse segundo período da industrialização brasileira, passa a defrontar-se com os seguintes principais fatores desfavoráveis:

Disponibilidade de capitais: insuficientes frente às maiores escalas empresariais e às linhas de produção que exigem maior densidade de capital. Isso afeta também os empreendimentos públicos, pois suas empresas reclamam recursos incompatíveis com a elasticidade dos ingressos fiscais, o que vem comprometer a própria capacidade do Governo de manter determinados serviços.

Sistemas organizacionais: inadequados a maiores escalas e a descentralização regional de atividades.

Falta de tecnologia: para penetrar nas atividades de ponta e para aperfeiçoar as linhas de sua especialização nas indústrias tradicionais e dinâmicas:

Inadequadas escalas empresariais: face às necessidades de adequação dos fatores produtivos a serem recrutados, para atender aos níveis quantitativos exigidos, tendo em vista o mercado nacional, notando-se a crescente dificuldade de acesso dos pequenos e médios produtores ao mesmo.

Distância aos principais centros de mercado nacional: onerando seus produtos com um custo de transferência que, embora inferior ao do período antecedente, ainda é substancial para alguns artigos. Este distanciamento implica também uma menor participação nos centros de decisão empresariais e administrativos.

2.1.2 – Características da Estrutura Industrial

2.1.2.1 – Alta Participação de Indústrias Tradicionais

A alta participação dos ramos tradicionais (produtos alimentares, vestuário e calçados, têxtil, bebidas, etc.) na estrutura industrial do Estado é outro aspecto marcante que deve ser assinalado. Estas indústrias caracterizam-se por apresentarem menores taxas de crescimento do que a média do setor, fato compreensível, uma vez que se destinam a atender necessidades básicas da população, bastante inelástica a partir de um certo nível de satisfação. Os dados constantes da Tabela 8 permitem visualizar a característica apontada.

TABELA 8
Participação das Indústrias Tradicionais e Dinâmicas no
Valor da Produção do Estado e do Brasil (%)

GRUPOS	RIO GRANDE DO SUL			BRASIL		
	1949	1970	Média 1973/74	1949	1970	Média 1973/74
Tradicionais	84	61	52	70	48	42
Dinâmicas	16	39	48	30	52	58
TOTAL	100	100	100	100	100	100

FONTE: Para 1949 e 1970: FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA, 25 Anos de Economia Gaúcha; A Indústria de transformação no Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 1977, v. 4.

Para 1973/74: dados primários da Pesquisa Industrial do IBGE.

As elevadas taxas de crescimento das indústrias dinâmicas fizeram com que se atingisse, de acordo com os últimos dados disponíveis, uma situação de equilíbrio entre as indústrias tradicionais e dinâmicas no

Estado. No âmbito nacional, esse processo está, porém, mais avançado, verificando-se uma marcada predominância dos ramos mais dinâmicos.

Os ramos das indústrias classificadas como tradicionais não devem, entretanto, ser identificados como heranças negativas; na realidade, trata-se de elementos universalmente presentes nos processos de industrialização e que se fazem representar com maior ou menor ponderação segundo as diferentes características regionais e os diversos graus evolutivos do processo.

As indústrias tradicionais gaúchas se apresentam, desde suas origens, grandemente interligadas à economia do Estado onde predominam as atividades agropecuárias. Estão, por isso, profundamente arraigadas e apresentam, em geral, boas condições de competitividade no mercado nacional e mesmo no internacional. Alguns produtos deste tipo de indústria, como a carne bovina frigorificada e, mais recentemente, couro e calçados, apesar de integrarem ramos tradicionais, têm-se destacado pelo seu dinamismo e sua notável contribuição ao produto industrial. Programas propostos a nível federal visando a intensificar a produção de bens de consumo essenciais para o mercado interno poderão, também, abrir excelentes perspectivas para a expansão das indústrias tradicionais do Estado.

2.1.2.2 – Preponderância de Empresas de Médio e Pequeno Portes

Como decorrência da evolução histórica da indústria do Rio Grande do Sul e do Brasil, e da predominância na estrutura setorial de gêneros industriais que, mundialmente, se apresentam com grande incidência em unidades de porte reduzido, a indústria gaúcha caracteriza-se, também, pela alta participação das empresas de pequeno e médio portes conforme é destacado na Tabela 9

TABELA 9
Participação dos Estratos de Tamanho Segundo o Número de Pessoas no Valor da Produção das Estruturas Industriais no RS e no Brasil – 1969

(Em percentagem no valor de produção)

ESTRATOS DE EMPRESAS	RIO GRANDE DO SUL		BRASIL	
	Simplex	Acumulado	Simplex	Acumulado
Pequenas 000-049 pessoas ocupadas	24,1	24,1	15,9	15,9
Médias 050-499 pessoas ocupadas	58,1	82,1	42,2	58,1
Grandes 500 ou mais pessoas ocupadas	17,8	100,00	41,9	100,00
TOTAL	100,00	—	100,00	—

FONTE: FUNDAÇÃO DE ECONOMIA E ESTATÍSTICA. 25 Anos de Economia Gaúcha; A indústria de transformação no Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 1977. v. 4.

2.1.2.3 – Linhas de Especialização

As condições histórico-econômicas em que se desenvolveu a indústria gaúcha e o balanço de vantagens/desvantagens comparativas determinaram certo grau de especialização estadual em ramos e linhas de produtos que também se destacam como peculiaridade caracterizante de sua estrutura.

Ao nível de agregação mais global, podem ser destacados diversos gêneros industriais por sua participação expressiva no valor de produção nacional conforme consta na Tabela 10.

TABELA 10

Gêneros Industriais nos quais o RS Apresenta Posição Destacada em Relação ao Total do Valor da Produção Nacional – Estabelecimentos com Cinco ou Mais Pessoas Ocupadas.

(%)

GÊNEROS	1970	MÉDIA 1973/74
Couros e peles	36,0	40,4
Fumo	18,1	26,9
Vestuário e calçados	14,7	14,7
Bebidas	15,5	14,6
Química	8,5	11,2
Produtos alimentares	10,6	11,1
Madeira	10,0	10,7
Mobiliário	7,7	9,1
Média da indústria de transformação	6,7	7,5

FONTE: Censo Industrial e Pesquisa Industrial – FIBGE

Os gêneros industriais em que o Estado apresenta posição destacada geralmente são representados pelos classificados como tradicionais. Mesmo no caso da indústria química, não se pode esquecer que, pela classificação do IBGE, está incluída neste gênero a produção de óleos vegetais em bruto.

A análise mais desagregada mostra-se como extremamente útil para melhor elucidar as linhas de especialização estaduais, uma vez que os somatórios correspondentes aos gêneros podem ocultar participações expressivas em determinadas atividades. Embora essa orientação metodológica se defronte com a dificuldade em dados estatísticos mais recentes, podem ser apontadas algumas linhas de produtos nas quais o Estado conquistou expressiva participação em relação ao total nacional:

GÊNEROS	PRODUTOS
Extrativa mineral	Carvão mineral
Metalurgia	Arame para cercas, fogões
Mecânica	Máquinas e implementos agrícolas, máquinas e aparelhos para beneficiamento de produtos agrícolas, máquinas para indústria de couros e calçados, máquinas para matadouros e frigoríficos, máquinas para industrializar borracha, máquina para lavanderias
Material elétrico e de comunicações	Aparelhos de ar condicionado, transformadores de força
Material de transporte	Carrocerias para veículos automotores, para caminhões (inclusive tanques), para ônibus e microônibus, reboques, semi-reboques e assemelhados
Madeira	Chapas e placas de madeira aglomerada
Papel e papelão	Cetulose de fibra longa
Couros, peles e similares	Curtimento e preparação de couros e peles
Química	Óleos, vegetais em bruto, óleo de soja, inclusive subprodutos, adubos, fertilizantes e corretivos do solo, inseticidas, germicidas e fungicidas, extrato de acácia negra
Têxtil	Fiação e tecelagem de lã (inclusive mesclas), blusões de malha
Vestuário, calçados e artefatos	Calçados para homens, senhoras e crianças
Produtos alimentares	Carnes frigorificadas, congeladas, em conserva e subprodutos, conservas de frutas e legumes, óleo de soja refinado
Bebidas	Vinhos e sucos de uva
Fumo	Fumos preparados e beneficiados

2.1.2.4 – Grandes Projetos Indutores

A par do desenvolvimento industrial baseado nas forças endógenas da economia do Estado, incluindo-se aquelas filtradas a partir dos principais centros da indústria nacional, o crescimento da indústria rio-grandense tem contado com a intervenção decisiva do poder público. Através da promoção e implantação de grandes projetos industriais que atuam como indutores do desenvolvimento estadual, a esfera governamental deixou assinalada sua cooperação. Entre estes projetos devem ser destacados:

Implantados:	Refinaria Alberto Paequalini; Aços Finos Piratini;
Em implantação:	III Pólo Petroquímico;
Em fase de projeto:	Complexo industrial carbonífero-carboquímico; Metalurgia do cobre

Além dos grandes projetos industriais acima apontados, também contribuem como forças indutoras outras grandes obras de infra-estrutura e empreendimentos industriais de menor porte.

2.1.2.5 – Distribuição Espacial

As atividades industriais, à semelhança do que ocorre em termos nacionais, encontram-se concentradas em algumas microrregiões do Estado. Ressalta, em especial, a grande concentração na área metropolitana de Porto Alegre que apresenta, conforme dados de 1974 (Pesquisa Industrial – FIBGE), 49% do pessoal ocupado e 50% do valor da produção industrial de todo o Estado (inclui a região do Vale dos Sinos).

Entre as outras áreas do Estado que se destacam como centros de produção industrial, deve-se salientar o eixo Rio Grande-Pelotas, a região de Caxias do Sul, o eixo Carazinho-Passo Fundo-Erexim e a região das Missões.

A tendência de acentuar a concentração na região metropolitana de Porto Alegre espelha-se nos seguintes dados da indústria de transformação: região metropolitana/total do Estado:

a) pessoal ocupado	{	1949 - 34,9%
		1959 - 44,1%
		1970 - 48,7%
b) valor da produção	{	1949 - 32,4%
		1959 - 39,0%
		1970 - 48,8%

Outra informação significativa sobre o crescente grau de concentração é de que exatamente 2/3 (66,6%) do acréscimo estadual de pessoal ocupado na indústria, no período referido, foi incorporado na região da Grande Porto Alegre, correspondendo a uma taxa anual de crescimento do emprego de 4,3% na região metropolitana e de 1,6% no resto do Estado.

2.1.2.6 - Nível de Emprego

As últimas informações disponíveis indicam a existência, em 1974, de cerca de 300 mil pessoas empregadas nos estabelecimentos industriais do Estado que possuem cinco ou mais pessoas ocupadas (FIBGE). Estimativa incluindo as empresas menores e as extrativas assinala o montante de 390 mil pessoas ocupadas no total da indústria gaúcha em 1978.

Os gêneros industriais com maior importância na estrutura do emprego constam na Tabela 11.

TABELA 11

Estrutura de Emprego na Indústria de Transformação no Rio Grande do Sul - 1974

GÊNEROS	Nº DE PESSOAS OCUPADAS	PORCENTUAL DE PARTICIPAÇÃO NO TOTAL DA INDÚSTRIA DE TRANSFORMAÇÃO
Produtos alimentares	51.710	17,3
Vestuário e calçados	46.820	15,3
Metalúrgica	35.410	11,8
Mecânica	29.060	9,7
Madeira	15.220	5,1
Material de transporte	13.720	4,6
Minerais não-metálicos	11.620	3,9
Têxtil	11.000	3,7
Couros e peles	10.820	3,6
Mobiliário	10.590	3,5
Material elétrico e de comunicações	10.550	3,5
TOTAL	246.520	82,0

As taxas anuais de crescimento mais expressivas no período 1949-70 correspondem a:

	%
- material elétrico e de comunicações	17,4
- material de transporte	9,9
- mecânica	8,5
- borracha	6,5
- metalúrgica	5,1
- vestuário e calçados	5,1
- mobiliário	4,6
- média para indústria de transformação	3,2

2.1.3 – Ritmos de Evolução da Indústria Gaúcha

2.1.3.1 – Perda da Posição Relativa

A indústria do Estado, embora acompanhando o processo de industrialização brasileiro, vem perdendo a posição relativa antes conquistada face à maior atração comparativa que os novos empreendimentos têm demonstrado por outras áreas do País.

Os dados a seguir, provenientes de duas fontes estatísticas distintas, não deixam dúvidas a esse respeito:

- 1) IBGE: Censo Econômico de 1950, Censos Industriais de 1960 e 1970 e Pesquisa Industrial de 1973 e 1974:

Valor da produção da indústria de transformação RS/Brasil

1949 – 8,8%

1959 – 7,2%

1970 – 6,8%

Média 1973/74 – 7,5%

- 2) FGV: Centro de Contas Nacionais – DCS/IBRE:

Renda interna da indústria RS/Brasil

1949 – 8,0%

1959 – 6,9%

1970 – 6,2%

Apesar dos esforços que vêm-se multiplicando visando a acelerar o ritmo de crescimento da indústria gaúcha e de algumas indicações preliminares existentes, os dados estatísticos disponíveis ainda não permitem confirmar a provável reversão dessa tendência histórica.

A capacidade da indústria gaúcha para crescer e aperfeiçoar-se está, entretanto, plenamente demonstrada tanto pelos grandes empreendimentos indutores como a Aços Finos Piratini e III Pólo Petroquímico para cuja efetivação têm se revelado essenciais a sensibilidade e o poder de realização do setor público, quanto para ramos industriais como os de produção de calçados, máquinas agrícolas e transformação de soja nos quais a iniciativa dos empresários locais foi e permanece sendo decisiva.

2.1.3.2 – Período Recente da Evolução da Indústria Gaúcha

O período mais recente de evolução da indústria gaúcha, embora contido no 2º período antes abordado, deve ser destacado para fins analíticos pela alta importância que apresenta como base para o Plano Executivo do Governo. Considerou-se para esse fim o período 1968-77, subdividindo-o em dois semiperíodos: 1968-73 e 1974-77.

O ano de 1968 marca o início de uma fase de vertiginoso crescimento da indústria nacional a qual se manteve sem sinais de quebra de continuidade até 1973. O produto real da indústria apresentou, nesse período, taxas anuais de crescimento sempre superiores a 10% a.a., com uma média de 13% a.a.

A indústria de transformação ostentou, no período, taxas sempre superiores a 11% a.a. e uma média de 14% a.a. (ano-base: 1967). Essas marcas significam um desempenho poucas vezes igualado nos processos de industrialização das economias mundiais.

No ano de 1974, manifestam-se os primeiros sinais de quebra de ritmo de crescimento da indústria nacional, os quais se acentuam nos anos seguintes apesar da recuperação verificada em 1976. A taxa média de crescimento do produto da indústria de transformação (1973/77) cai para 7,6% a.a., o que caracteriza um desempenho ainda satisfatório.

Aspecto que merece destaque no período 1967-77 é o grande dinamismo das exportações de produtos industrializados que passam de 310 para 4.370 US\$ milhões, multiplicando-se, portanto, por 14,1, o que significa uma taxa anual de 30% a.a.

O setor industrial do Estado acompanhou, de uma forma geral, a evolução do sistema nacional em que está contido. As informações existentes apontam mesmo um desempenho superior ao nacional, o que pode ser explicado pelo fato de, além de contar com os estímulos decorrentes da expansão da demanda nacional, a indústria do Rio Grande do Sul beneficiar-se mais do que proporcionalmente da expansão das exportações de produtos industrializados, pois as suas linhas de especialização se situam exatamente em gêneros industriais nos quais as exportações assumiram expressão significativa em relação à demanda final.

Esse fator associado à maior estabilidade dos gêneros tradicionais determinou que, mesmo no período 1974-78, a indústria gaúcha fosse menos afetada do que a indústria nacional como um todo pelos efeitos do atual período de rearranjo do sistema e das medidas de contenção dos meios de pagamento que visam a conter a elevada inflação que reaparece nesse período.

Os dados sintetizados a seguir salientam-se entre as indicações que fundamentam as afirmações até aqui explicitadas.

As taxas de crescimento da renda interna gerada pelo setor secundário rio-grandense têm sido estimadas em:

Períodos	%
1971/70	24,7
1972/71	26,4
1973/72	22,1
1974/73	18,5
1975/74	5,0
1976/75	7,5
1977/76	5,2
1978/77	5,9

A indústria de transformação, considerando os estabelecimentos com cinco ou mais pessoas ocupadas e com valor de produção superior a 640 salários-mínimos, teve sua participação RS/Brasil elevada de 6,7% em 1970 para 7,5% na média dos anos 1973/74.

A taxa de crescimento da indústria de transformação gaúcha no período 1970-74 atingiu a expressiva média de 22,9% a.a.

Nesse mesmo período e para o mesmo estrato de estabelecimentos, que representam a indústria propriamente dita,⁵ a maioria dos gêneros industriais apresentou ganho de posição, destacando-se: couros e peles, mobiliário, química e mecânica.

A participação do Estado no valor das exportações brasileiras evoluiu de 7,2% em 1968 para 14,6% em 1973, mantendo-se nesse nível entre 1973/74 e acompanhando a taxa nacional de 18,2% a.a.

A exportação de produtos semimanufaturados e manufaturados gaúchos expande-se substancialmente no período 1973-74, destacando-se:

- couro e calçados: acréscimo de 143% no período;
- óleo de soja e farelo de soja: acréscimo de 234% no período.

A arrecadação do IPI no Estado evoluiu à taxa de 14,5% a.a. entre 1970 e 1973, reduzindo-se para 6,2% a.a. no período 1973-77, o que implicou uma crescente participação no total nacional - de 8,0% em 1970 para 9,4% em 1977.

A par do bom desempenho geral da indústria gaúcha no período, ocorreram problemas setoriais que não podem ser menosprezados, entre os quais deve-se salientar:

- a indústria de máquinas e implementos agrícolas, principal segmento da indústria mecânica do Rio Grande do Sul, que, após um período de grande dinamismo até 1975, sofreu um grande impacto das medidas de restrição de crédito adotadas;
- a indústria de carnes que sofreu o impacto de restrições impostas pelos países importadores e pelo estancamento da oferta primária.

2.2 - Funções do Desenvolvimento Industrial

Antes de fixar os objetivos da política industrial a serem adotados no próximo período governamental, impõe-se uma avaliação das expectativas da sociedade gaúcha quanto ao curso de seu processo de industrialização, ampliando para o futuro a visão da problemática envolvida.

⁵ Os estabelecimentos com menos de cinco pessoas ocupadas, considerados em geral nas comparações internacionais como unidades artesanais, representam apenas 2,6% do valor de produção e 9,4% do pessoal ocupado no Estado segundo o censo de 1970.

A industrialização desempenha universalmente um papel de capital importância no processo de desenvolvimento de uma economia. Peculiaridades quanto ao seu ritmo de crescimento, estrutura e efeitos gerais sobre o sistema econômico-social de um país ou região fazem com que lhe caibam importantes funções na tão almejada dinâmica de desenvolvimento.

A industrialização do Rio Grande do Sul, em particular, deverá atender às expectativas econômico-sociais correspondentes ao seu meio e ao seu atual estágio evolutivo, representadas pelos objetivos gerais de desenvolvimento assim sintetizados:

- crescimento do produto industrial (ritmo e continuidade);
- emprego;
- pleno aproveitamento das oportunidades industriais;
- expansão das indústrias gaúchas e nacionais;
- atração de investimentos estrangeiros visando à ocupação de espaços vazios e à inovação tecnológica;
- formação distributiva da renda;
- desconcentração locacional;
- compatibilização do crescimento industrial com a preservação do meio ambiente;
- racionalidade no uso dos recursos naturais não-renováveis e substituição dos recursos escassos.

2.2.1 – Crescimento do Produto Industrial

A possibilidade de manter elevadas taxas de crescimento do produto industrial constitui-se em característica marcante do processo de industrialização que assume posição central no acionamento da dinâmica de crescimento da grande maioria dos sistemas econômicos.

A contribuição desejável do crescimento do produto industrial ao desenvolvimento estadual deve ser situada face às características próprias de sua economia e ao seu atual estágio evolutivo. A economia estadual tem sido, historicamente, sustentada pela produção agropecuária. Nos anos recentes, o sucesso alcançado na cultura de soja constituiu-se em importante suporte para o bom desempenho da economia como um todo. A indústria gaúcha sempre esteve muito vinculada ao setor primário, quer pela industrialização de seus produtos, quer pelo suprimento de insumos e equipamentos para a sua modernização. Embora praticamente esgotada a possibilidade de incorporação de novas áreas, a produção primária rio-grandense ainda se encontra muito distante de esgotar suas possibilidades visíveis de crescimento ampliadas pela introdução de

inovações tecnológicas. A excelente resposta das culturas empresariais aos estímulos do mercado externo, especialmente no caso da soja, conforme destacado no capítulo da agricultura, permitiu atingir índices de produtividade satisfatórios, mesmo em relação aos padrões internacionais. Multiplicar essa produção, já obtida a partir da utilização intensiva de insumos, técnicas e equipamentos modernos, representa uma tarefa cada vez mais complexa que pode resultar em menores ritmos de crescimento.

A contribuição do crescimento do produto industrial ao desenvolvimento da economia do Estado apresenta-se, pois, como uma expectativa fundamental não apenas dentro do quadro genérico do desenvolvimento econômico, mas, mais especificamente, como uma necessidade do presente estágio histórico-econômico do Estado, visando a assegurar um ritmo de crescimento que, pelas suas implicações diretas e indiretas, possa sustentar um crescente bem-estar da sociedade gaúcha (crescimento de renda superior ao demográfico, distribuição de renda, benefícios econômicos e sociais à população).

2.2.2 – Emprego

A capacidade de crescimento e de diversificação que caracteriza esse setor confere a possibilidade de absorver, durante o processo de desenvolvimento, parcelas crescentes da população ativa transferida das atividades rurais.

A indústria gaúcha emprega atualmente uma força de trabalho que pode ser estimada em 390 mil pessoas (1978: total das empresas da indústria de transformação e extrativas). A taxa média histórica de evolução do emprego, calculada para o período 1949-70, situou-se em apenas 3,2% a.a., pouco superior ao crescimento demográfico, enquanto o produto industrial crescia à taxa de 8,7% a.a. No período 1970-74, auge da evolução industrial recente, a taxa de crescimento do emprego atingiu a elevada média de 10,35% a.a. A elasticidade do emprego em relação ao produto industrial foi de 0,45 nesse último período, sendo de 0,36 a elasticidade correspondente ao período 1949-70. Essas relações permitem estimar que, para assegurar uma taxa de crescimento do emprego razoavelmente acima da expansão demográfica em torno de 4% a.a., deve-se propiciar um crescimento do produto industrial a um ritmo médio da ordem de 10% a.a. Nos anos recentes (1974-78), a redução do ritmo de crescimento industrial implicou, logicamente, a menor expansão do emprego e mesmo uma estagnação de seus níveis como o ocorrido em 1978.

As quantificações apresentadas conduzem a sérias considerações sobre a possibilidade futura de diminuir o desemprego total ou disfarçado –

uma vez que índices alcançados em períodos de acelerada expansão não podem ser perpetuados.

A "performance" da agricultura gaúcha nos anos recentes foi também relativamente positiva quanto à criação de novas oportunidades de emprego, tendo apresentado na última década uma taxa média de 1,7% a.a. Esse fato é, entretanto, incomum, e nada autoriza projetar sua continuidade. Uma vez implantada a função de produção característica do estágio tecnológico e do sistema organizacional na extensa área ocupada pela produção de soja, torna-se mais restrita a absorção de novos contingentes de mão-de-obra.

Os níveis tecnológicos avançados que vigoraram na industrialização brasileira, associados e sustentados pelos padrões de consumo transferidos de regiões desenvolvidas e pela participação marcante de recursos financeiros internacionais na formação e financiamento de nosso capital fixo industrial, limitam substancialmente o uso de técnicas que propiciem maior absorção de mão-de-obra. A manutenção intencional de subsetores em padrões tecnológicos intensivos em mão-de-obra tem, também, encontrado dificuldades para uma ampla e eficaz utilização em nossa economia, a não ser na construção civil.

De qualquer forma, a expectativa da sociedade é de que a indústria contribua substancialmente para a absorção dos contingentes de mão-de-obra que afloram ao mercado do trabalho provenientes do crescimento populacional e da migração campo-cidade.

2.2.3 - Pleno Aproveitamento das Oportunidades Industriais

Outra expectativa que cerca o desempenho do processo de industrialização gaúcha é de que participe amplamente do atual estágio de diversificação e complementação do parque industrial brasileiro, com o pleno aproveitamento das oportunidades industriais que possam ser canalizadas para o Estado.

2.2.4 - Expansão das Indústrias Gaúchas e Nacionais

Espera-se que o crescimento da indústria seja realizado contemplando oportunidades crescentes, em número e dimensão, aos empresários gaúchos e nacionais.

Nos setores das indústrias tradicionais e/ou naquelas em que predominam as escalas média e pequena, cumpre preservar a manutenção de uma participação preponderante onde, em geral, já ocorreu uma situação de exclusividade. Tarefa mais complexa é a de propiciar uma participação, mesmo secundária, nos setores de ponta onde as limitações são significativas. Esses setores dependem de tecnologias avançadas e protegidas, para o desenvolvimento das quais os recursos de pesquisa das corporações multinacionais reforçadas pelo apoio externo dos grandes centros universitários dos países industrializados são impossíveis de serem iguados, a médio prazo, pelos países subdesenvolvidos. Além disso, as exigências de elevados investimentos e de perfeita organização de "marketing" funcionam como barreiras adicionais a serem superadas pelas empresas locais. A participação das empresas locais nesse mercado, cada vez menos acessível aos pequenos e médios produtores, impõe desafios quanto à capitalização e ao desenvolvimento de formas associativas, visando, entre outras áreas, à comercialização, ao acesso à tecnologia e aos empreendimentos conjuntos.

2.2.5 – Atração de Investimentos Visando à Ocupação de Espaços Vazios e à Inovação Tecnológica

A contribuição dos investimentos externos para suprir ou suplementar a capacidade local e nacional em empreendimentos que conduzam a novas fronteiras quanto a linhas de produção não pode ser esquecida como expectativa de utilização dos meios adequados para promover o desenvolvimento industrial do Estado. Especialmente nas novas oportunidades industriais relacionadas com processos tecnológicos sofisticados e ainda não dominados pela indústria brasileira, ressalta a contribuição de empresas externas como inoculadoras de inovações já por elas inteiramente dominadas. Juntamente com as negociações de contratos de transferência de tecnologia, a associação mediante "joint-ventures" tem sido considerada como forma efetiva de transferência de inovações tecnológicas.

2.2.6 – Formação Distributiva da Renda

Espera-se que os acréscimos de produto gerados pela indústria gaúcha contribuam para a efetiva distribuição de renda, condição essencial para que se configure um real processo de desenvolvimento econômico-social e não apenas de crescimento, transmitindo à população em geral os benefícios e efeitos dos acréscimos da renda total.

O crescimento industrial pode trazer contribuição marcante para esse fim, principalmente através das seguintes variáveis:

- prioridade setoriais;
- adequação tecnológica;
- emprego;
- nível de remuneração do trabalho;
- abertura do capital das empresas e mercado de capitais;
- oportunidades de desenvolvimento das empresas locais nas escalas grande, média e pequena.

2.2.7 – Desconcentração Locacional

Espera-se que o crescimento industrial consiga desvencilhar-se dos fatores que determinam a exagerada concentração industrial nacional nas áreas metropolitanas do eixo Rio-São Paulo; e, no âmbito estadual, na área da Grande Porto Alegre.

A pressão sobre os serviços públicos e sobre as condições de vida cresce de forma vertiginosa ao ultrapassarem as cidades a marca de 500 mil habitantes.

A localização das novas unidades industriais a serem implantadas joga um papel decisivo na modelação do espaço demográfico.

Apesar das limitações representadas pelos elevados investimentos da infra-estrutura de novos distritos e áreas industriais e dos interesses locais que dificultam o equacionamento técnico das soluções a adotar, impõe-se que o crescimento da indústria se oriente no sentido de restringir e corrigir essas distorções espaciais.

2.2.8 – Compatibilização do Crescimento Industrial com a Preservação do Meio Ambiente

A sociedade rio-grandense, como parte integrante da comunidade nacional e mundial, expressa, de forma crescente, suas preocupações

quanto aos danos que a atividade industrial tem infligido ao meio ambiente. É inquestionável que o crescimento industrial significa maior quantidade de bens e mais elevado nível de renda, permitindo melhores condições para a vida humana; mas, por outro lado, essa mesma finalidade e expectativa de melhoria das condições de vida vê-se comprometida pela ameaça de desagregação do meio ambiente.

Deixando de lado as posições extremadas e cataclísmicas, cabe, entretanto, considerar a extrema validade da questão em termos de que o crescimento industrial deve ser compatibilizado com a preservação do meio ambiente.

A livre implantação de atividades industriais que venham afetar seriamente o substrato físico-ambiental não mais atende às expectativas globais da sociedade, embora determinados grupos sociais, seja pela participação nos empreendimentos, seja por resolver problemas agudos de atraso em áreas limitadas, possam defender, sem as devidas restrições, a localização de atividades industriais poluidoras.

A compatibilização do crescimento industrial com a preservação do meio ambiente pode ser instrumentada, especialmente através de:

- utilização de critérios rigorosos na orientação locacional de novos empreendimentos industriais;
- meios pelos quais a sociedade incentive e subsidie a efetiva utilização pelas empresas de adequados sistemas de tratamento dos lançamentos industriais;
- meios que permitam o amplo e efetivo controle de cumprimento das medidas prescritas.

Cabe, ainda, ressaltar que as medidas de recuperação do meio ambiente apresentam custos quase incalculáveis. Considerados numa perspectiva de longo prazo, os custos adicionais de controle antipoluição podem ser considerados como a alternativa mais econômica.

2.2.9 – Racionalização no Uso dos Recursos Naturais Não-Renováveis e Substituição dos Recursos Escassos

A perspectiva de esgotamento de certos recursos naturais não-renováveis, sobre cuja utilização tem repousado a produção industrial,

apresenta-se como outro sério desafio à sociedade humana. Muito se tem debatido recentemente, em âmbito mundial, sobre os aspectos ligados a essa problemática.

Como decorrência desse fato, sobreveio nova política de fixação dos preços do petróleo pelos países produtores, ocasionando profundo impacto sobre a economia mundial, especialmente sobre os países subdesenvolvidos importadores.

As grandes reservas gaúchas de carvão mineral, revalorizadas como fonte energética alternativa, passam à posição de destaque quanto à expectativa de seu aproveitamento em larga escala.

O cobre, outro mineral com disponibilidades limitadas, apresenta-se, também, como grande desafio para um maior conhecimento e aproveitamento das reservas estaduais.

Linhas de pesquisas de fontes energéticas alternativas, como as orientadas para a melhor utilização do carvão e o aproveitamento da energia solar, nas quais atuam grupos de pesquisa locais, devem ser incentivadas.

2.3 – Objetivos do Setor

A política industrial a ser adotada para orientar a atuação do Governo Estadual no próximo período administrativo foi definida mediante criteriosa ponderação dos elementos até aqui apresentados, os quais podem ser assim sintetizados:

- 1) pertinência à realidade da indústria estadual e ao seu atual estágio evolutivo;
- 2) pertinência às funções exigidas pela dinâmica do desenvolvimento econômico-social ao setor industrial;
- 3) continuidade administrativa visando a prosseguir o esforço de implantação de importantes projetos industriais e preservar a eficiência de prévias alocações de recursos;
- 4) eficácia das medidas propostas em materializar os benefícios sócio-econômicos decorrentes dos objetivos programados;
- 5) eficácia ou capacidade de resposta dos instrumentos de atuação que poderão ser mobilizados pelo Governo Estadual, direta ou indiretamente, visando a promover e induzir a dinâmica do processo de industrialização.

2.3.1 – Objetivos Gerais

Os objetivos gerais, fixados de acordo com os critérios acima, podem ser assim sintetizados:

- 1) promover a implantação de grandes projetos industriais que atuem como indutores do desenvolvimento estadual com efeitos marcantes sobre o produto industrial e que, pelas suas repercussões indiretas, gerem inúmeras oportunidades econômicas derivadas;**
- 2) consolidar e aperfeiçoar subsetores que, a partir de um desenvolvimento endógeno, atingiram marcada importância em sua estrutura industrial e apresentam capacidade competitiva nos mercados nacionais, e, em alguns casos, internacionais. Esses subsetores assumem especial importância para promover a expansão das iniciativas empresariais gaúchas e nacionais e para a manutenção de elevado nível de emprego;**
- 3) atrair novos empreendimentos a serem implantados em função do mercado nacional decorrentes do processo de diversificação e crescimento da indústria nacional e da canalização dos efeitos dos grandes projetos indutores;**
- 4) promover a mais ampla e efetiva utilização de medidas de controle das atividades industriais, visando à proteção do meio ambiente;**
- 5) incentivar a descentralização da localização de novas unidades industriais, visando a remodelar, a longo prazo, o espaço econômico-demográfico do Estado;**
- 6) promover o racional aproveitamento industrial dos recursos minerais do Estado;**
- 7) oportunizar a instalação de empresas estrangeiras desde que venham preencher lacunas existentes no setor e que não se conflitem com os interesses do empresariado nacional.**

2.3.2 – Prioridades e Objetivos Particulares

A análise das linhas de atuação contidas nos objetivos gerais e a sua hierarquização em função de sua importância e da dimensão dos recursos que deverão ser mobilizados conduzem à indicação das prioridades a seguir comentadas. Indicações mais detalhadas da atuação do Governo Estadual estão abordadas no subitem 3.1.2 deste documento.

A implantação do III Pólo Petroquímico constitui o objetivo que merece a primeira prioridade no âmbito da política industrial a ser seguida.

Além da implantação das unidades de 1ª e 2ª gerações, serão endereçados todos os esforços para aproveitar os efeitos derivados de implantação do complexo nas indústrias de transformação (3ª geração) e na de bens de capital; esses esforços devem abarcar, também, a complementação do pólo com as unidades de 2ª geração para o processamento de produtos aromáticos.

As medidas visando à implantação dos projetos da Companhia Rio-Grandense de Nitrogenados, Metalurgia do Cobre e do Complexo do Carvão merecerão todo o apoio, uma vez que se torna necessário sustentar um processo de desenvolvimento a longo prazo.

Uma segunda série de objetivos particulares refere-se à consolidação e aperfeiçoamento de subsetores industriais de marcada importância na estrutura industrial do Estado.

A grande capacidade instalada nos ramos citados coloca, na maioria dos casos, a sua ampliação num segundo plano, pois seus coeficientes de ociosidade são atualmente muito elevados. Os fatores fundamentais, no caso, são: incorporação de inovações, adoção de normas higiênico-sanitárias e de controle de poluição, ajustes internos para elevar sua eficiência operacional

O esforço de consolidação não deverá, entretanto, se limitar aos setores tradicionais da indústria, mas abrangerá, também, segmentos industriais dinâmicos já implantados, tais como: máquinas agrícolas, implementos para transporte rodoviário e materiais de construção.

A atração de novos empreendimentos será orientada, em primeiro lugar, para a canalização das oportunidades derivadas dos grandes projetos indutores em implantação, abrangendo, pois, as indústrias de transformação de produtos petroquímicos (3ª geração) e as indústrias de transformação da metalurgia do cobre. A par dessas linhas prioritárias, assume importância o setor de eletro-eletrônica, com segmentos altamente dinâmicos sendo introduzidos na estrutura industrial brasileira, e para os quais o Rio Grande do Sul apresenta boas condições de atratividade. Devem, ainda, ser destacados como setores prioritários no esforço promocional de novos empreendimentos: a produção de componentes para a indústria de bens de capital, especialmente os produzidos pela mecânica leve e de precisão, e a complementação da estrutura metal-mecânica estadual.

O esforço promocional, atendendo à notável diversificação já atingida pela indústria brasileira, deverá ser progressivamente orientado para as oportunidades decorrentes do adicional de capacidade a ser implantado.

A melhoria da qualidade de vida encontra-se no elenco das prioridades fixadas, devendo ser implementada através de medidas de proteção do meio ambiente e de redistribuição espacial das atividades industriais.

2.3.3 – Formas de Atuação

O Governo do Estado perseguirá os objetivos gerais enunciados através de instrumentos que, em consonância com a estratégia do Plano de Atuação, atenderão às seguintes características:

- 1) ampla utilização de sua capacidade de mobilização aos níveis estadual e federal, visando à obtenção de recursos, atração de empreendimentos e direcionamento de medidas de política econômica segundo as prioridades estaduais já definidas;
- 2) intensificação do esforço de coordenação entre as instituições de órbita estadual e destas com as nacionais, visando a maximizar a eficiência de utilização dos recursos humanos, físicos e financeiros e a assegurar a efetividade do atendimento às decisões tomadas;
- 3) promoção da transferência efetiva de conhecimentos tecnológicos aos utilizadores finais, isto é, às empresas, atuando basicamente em termos de difusão de conhecimentos e assistência técnica, integrando, de forma sistêmica, os esforços das diversas instituições públicas e privadas;
- 4) promoção da inovação dos padrões gerenciais e organizacionais das empresas mediante o entrosamento e a coordenação de esforços com as instituições atuantes nesse campo, reavaliação dos padrões objetivados segundo as escalas e conexão com outras linhas de incentivos;
- 5) compatibilização do crescimento industrial com a preservação do meio ambiente a ser promovida mediante:
 - a) adoção de critérios rigorosos na orientação locacional de novos empreendimentos com características potencialmente poluidoras;

- b) **fixação de padrões a serem adotados pelas indústrias, aconselhamento e assistência técnica para as empresas de médio e pequeno porte quanto às medidas a serem adotadas;**
 - c) **mobilização de recursos financeiros, visando a subsidiar a implantação de sistemas de tratamento dos efluentes e lançamentos aéreos;**
- 6) progressiva distribuição espacial das atividades manufatureiras a ser orientada mediante o apoio a iniciativas que visem à localização dos principais acréscimos de capacidade da indústria estadual em outras regiões que não a metropolitana de Porto Alegre. Serão promovidas diferenciações nas condições de utilização de instrumentos financeiros visando a incentivar a melhor distribuição futura do espaço.**

POLÍTICA DE DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL

BALANÇO DA INDÚSTRIA E MODELO CONCEITUAL

BALANÇO DA INDÚSTRIA

- fatores favoráveis e desfavoráveis na industrialização estadual
- características da estrutura industrial
- ritmos de evolução da indústria gaúcha

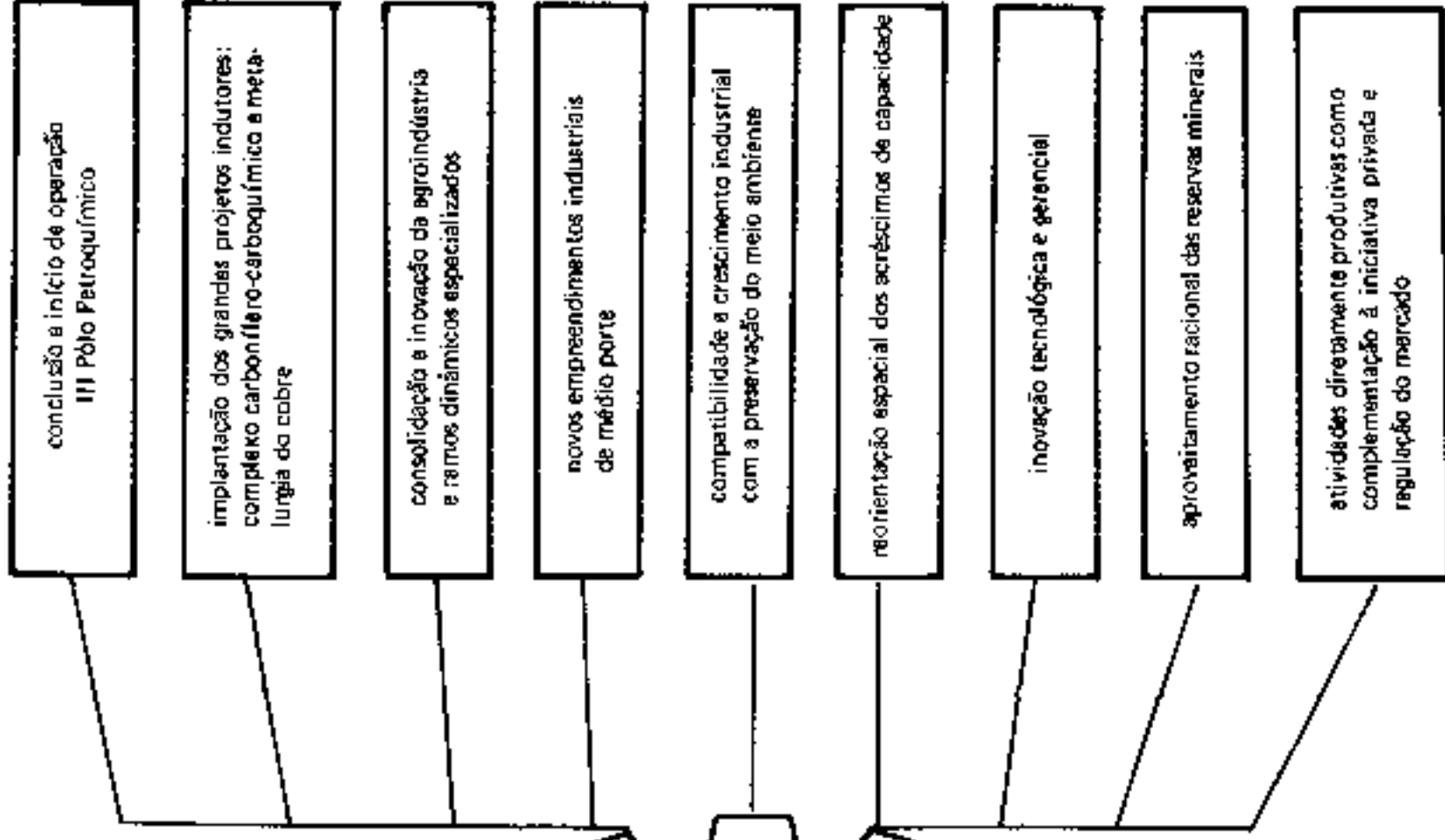
DIRETRIZES GERAIS

- pertinência
- continuidade
- eficácia

FUNÇÕES DO DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL

- produto
- emprego
- pleno aproveitamento das oportunidades
- expansão das indústrias gaúchas e nacionais
- atração de investimentos
- formação distributiva da renda
- desconcentração locacional
- compatibilização do crescimento industrial com a preservação do meio ambiente
- racionalidade no uso dos recursos naturais não-renováveis

AÇÃO DO SETOR PÚBLICO ESTADUAL



3 - SERVIÇOS: AÇÃO DO SETOR PÚBLICO

3.1 - Área Econômica

3.2 - Área Social

3.3 - Área de Infra-Estrutura

3.4 - Área Administrativa

3 – SERVIÇOS: AÇÃO DO SETOR PÚBLICO

Este capítulo trata essencialmente dos serviços públicos, uma vez que são poucos os antecedentes disponíveis para dar uma abrangência incluindo os serviços privados. A heterogeneidade do setor, sobretudo em sua expressão real de fluxo de serviços, não permite uma apreciação dos vínculos concretos entre sua ação e a dos setores produtores de bens.

Além desse problema, há a questão do pouco conhecimento das repercussões do uso dos instrumentos de política econômica e dos níveis de prestação dos serviços, campo que se presta a uma ampla e inesgotável especulação.

Com os serviços públicos, ao contrário, graças ao seu tradicional acompanhamento e controle, o grau de conhecimento é bastante satisfatório, pelo menos ao ponto de permitir uma atuação segura e perfeitamente dirigida.

3.1 - ÁREA ECONÔMICA

3.1.1 - Desenvolvimento Agropecuário

3.1.2 - Desenvolvimento Industrial

3.1.3 - Serviços Econômicos

3.1 – Área Econômica

Concentram-se, nesta área, todos os esforços do Governo Estadual para, através de ações diretas ou de medidas indiretas, tornar realidade seus objetivos fundamentais de natureza econômica, ou seja, as metas de produção fixadas para o desenvolvimento rio-grandense.

O Estado, por razões diversas e com o passar dos anos, teve que assumir um grande número de encargos econômicos, os quais integram o elenco de atividades exercidas por ele. Evidentemente, não é por meio delas que sua influência maior se faz sentir no desempenho da economia, desde que o uso de seus incontáveis instrumentos e formas de atuar, sobretudo pelo volume e estrutura do gasto, facultam uma repercussão mais abrangente e mais profunda nos grandes agregados.

Nos capítulos referentes à agricultura e à indústria, faz-se referência aos problemas de maior envergadura que a economia gaúcha enfrenta e, ao mesmo tempo, colocam-se os objetivos e políticas a serem perseguidos para que se assegure êxito no processo de desenvolvimento em curso.

Neste capítulo, registram-se as atuações das diversas agências do setor público estadual relacionadas com esses objetivos e políticas, visando a destacar aquelas de maior relevo para os fins específicos em mira.

3.1.1 – Desenvolvimento Agropecuário

Dois objetivos essenciais estão colocados para a agropecuária gaúcha nos próximos anos como meio de superar seus problemas de natureza econômica e de natureza social. Um é a integração lavoura-pecuária; outro é o enfrentamento direto com a questão dos agricultores de baixa renda onde os mecanismos de mercado se mostram incapazes de proporcionar soluções razoáveis.

Para esses dois objetivos, dois serviços estaduais são destacados: o da pesquisa e o da assistência técnica. É necessário aparelhá-los convenientemente para que concorram com a eficiência requerida pelos problemas em tela.

Quanto ao florestamento e à pesca, citados como objetivos igualmente importantes, devem ser elaborados programas em seu benefício. Não se trata, portanto, de pôr em execução serviços públicos disponíveis, mas de, preliminarmente, montar a programação pertinente para, só então, desencadear as ações julgadas adequadas.

Do ponto de vista dos programas tradicionais: organização agrária, produção vegetal, produção animal e recursos naturais renováveis, seus conteúdos se acham contemplados nos objetivos e serviços referidos. A parte de produção vegetal-animal se acha contida na integração lavoura-pecuária e na abordagem dos baixa-renda. A assistência técnica destinada a esses produtores, entre outras preocupações, terá a de organizar a produção e as diversas formas de associação, visando a elevar a eficiência do estrato e elevar seu nível de renda. No que se refere aos recursos naturais, um programa específico, como já foi referido, encarregar-se-á de seu oportuno equacionamento.

Do ponto de vista econômico, os serviços mencionados a seguir darão a principal contribuição no empenho do Governo de atingir os grandes objetivos propostos à agricultura gaúcha. Esses serviços constituem as formas diretas de atuação do setor público; porém, concomitantemente a elas, devem concorrer outros instrumentos de intervenção indireta pertencentes à esfera federal, inclusive gestão junto aos setores competentes tendo em vista a fixação de preços justos para os produtos agropecuários.

3.1.1.1 – Pesquisa Agropecuária

Antecedentes

Desde a criação da Supervisão de Pesquisas, vêm sendo acionados dispositivos destinados a disciplinar e agilizar a atuação dos órgãos de pesquisa agropecuária no Estado no sentido de uniformizar a metodologia, captar recursos, evitar dualidades e dispersão de recursos humanos e materiais. Não obstante, há, ainda, alguns problemas que dificultam uma ação mais eficaz de parte dessa atividade, sobretudo os que se relacionam com uma política de atuação em que o enfoque do sistema alcance predominância, possibilitando a abordagem integral e

simultânea dos vários fatores intervenientes no processo produtivo. Talvez como decorrência dessa deficiente abordagem, faltam conhecimentos destinados a gerar tecnologia ajustada às características das explorações de pequenos e médios produtores onde predomina uma agricultura de subsistência.

Não existe, também, uma estreita vinculação entre a pesquisa e a extensão rural, bem como um intercâmbio científico mais eficiente entre todos os órgãos que atuam em investigação.

Finalmente, como problema a ser superado no futuro, permanece a falta de fixação clara de prioridades relacionadas com os próprios objetivos propostos de desenvolvimento e a ausência total de análise da economicidade dos resultados da pesquisa, de modo a que as recomendações feitas não envolvam riscos quando de sua aplicação.

Objetivos

Constituem objetivos do Governo do Estado quanto à pesquisa agropecuária:

- 1) buscar o íntimo relacionamento da pesquisa agropecuária com os objetivos do setor destacados na análise da agricultura;
- 2) aprimorar a coordenação entre todas as instituições de pesquisa e entre estas e as de assistência técnica;
- 3) enfatizar a abordagem dos sistemas de produção, tais como existem nas pequenas e médias propriedades, e na economicidade das inovações propostas.

3.1.1.2 – Assistência Técnica e Extensão Rural

Antecedentes

O Rio Grande do Sul possui potencialidade para o desenvolvimento de uma agricultura em grande escala, pois as suas condições agroclimáticas permitem o cultivo de uma série de produtos considerados de prioridade nacional. Contudo, a sua agricultura não tem a magnitude que se poderia esperar, carecendo para o seu progresso, antes de tudo, de uma assistência técnica devidamente estruturada e efetiva.

No Estado, há mais de 500 mil propriedades rurais, mas o número de produtores que recebe efetiva assistência técnica talvez não ultrapasse 20% do total. Além disso, encontra-se mal distribuída, concentrando-se em determinadas áreas ou beneficiando mais certas categorias de produtores.

Segundo levantamento realizado em 1977, existiam, no Estado, cerca de 42 municípios que não dispunham de assistência técnica oficial, ao passo que, em outros, havia grande concentração de técnicos.

Em certos segmentos da produção agrícola, como nas lavouras de arroz, trigo e soja, onde já existe um alto grau de capacitação, a assistência técnica é mais intensa, ao passo que, em outros, como na lavoura colonial, onde predomina o minifúndio e que representa cerca de 80% dos produtores, a assistência técnica é escassa.

Tal situação é decorrência, principalmente, da existência de múltiplas instituições que atuam no setor de modo dispersivo, por falta de um programa estadual de assistência técnica rural que consubstancie a política de Governo, servindo como quadro de referência para a sistematização das ações a serem desenvolvidas pelo menos a curto e médio prazos.

Considerando apenas a Assistência Técnica da Secretaria da Agricultura e da ASCAR, por serem as duas instituições que contavam com maior contingente de técnicos no campo, o número de municípios atingidos durante a existência de ambas foi de 110 e 96 respectivamente, havendo, na maioria dos casos, superposições.

Como resultado das incorporações – numa primeira etapa, foram incorporados ou ainda se encontram em processo de incorporação a ASCAR, a ACAPERGS, o Projeto Sudoeste 1 e parte da Assistência Técnica da Secretaria da Agricultura – a EMATER/RS passou a atuar em cerca de 141 municípios, o que representa uma expansão bastante significativa, principalmente levando-se em consideração que não houve diminuição da qualidade do trabalho.

O Rio Grande do Sul apresenta uma característica peculiar muito importante: a de possuir significativa rede de assistência técnica particular, representada pelas cooperativas e escritórios de assistência técnica credenciados pela EMBRATER, ao lado da rede oficial ou vinculada ao Governo.

Segundo estimativas baseadas na experiência de campo, a força de trabalho necessária para dar uma assistência técnica sistemática e eficiente aos produtores do Estado deveria ser 5 vezes a atual que anda em torno de 1.200 técnicos, considerando tanto a assistência técnica oficial como a particular.

A EMATER/RS recebeu das próprias instituições que a criaram – Secretaria da Agricultura, Ministério da Agricultura, EMBRATER, FARSUL, FETAG e OCERGS – o compromisso de estruturar e operacionalizar a assistência técnica e a extensão rural no Estado. Mas os recursos financeiros necessários e indispensáveis para fazer frente a tais compromissos nunca chegaram a um montante satisfatório.

Admitindo-se válidas as razões determinantes da criação da EMATER/RS e o modelo de atuação, evidencia-se a conveniência de materializar, a curto prazo, a incorporação da assistência técnica que ainda vem sendo prestada por outras entidades usando recursos públicos.

A unificação e a expansão da assistência técnica e extensão rural representam, portanto, medidas de mais alta relevância para acelerar o desenvolvimento da agricultura gaúcha.

Outro enfoque fundamental é conseguir o máximo de abrangência, sem prejuízo da qualidade do trabalho, através do uso de métodos e técnicas que permitam atingir o maior número de beneficiários de modo sistemático e com a intensidade requerida.

O público beneficiário deverá ser estratificado em produtores de média e alta rendas e produtores de baixa renda (modelo SIBRATER).

Como medidas de ordem geral para o atendimento das necessidades identificadas, impõe-se a criação e institucionalização de um Sistema Estadual de Assistência Técnica e Extensão Rural nos moldes do SIBRATER e tendo como marco de referência "Um Programa Estadual de Assistência Técnica e Extensão Rural". Este programa terá como objetivo a difusão de conhecimentos científicos e de natureza econômica e social, visando à adoção de nova tecnologia que acelere o processo de desenvolvimento rural. Esta transferência de tecnologia far-se-á através de projetos voltados para os objetivos fixados para a agropecuária gaúcha e para a promoção do agricultor de baixa renda, melhoria de suas condições de saúde, educação e nutrição, desenvolvimento comunitário e preparação de mão-de-obra.

Objetivos

São objetivos do Governo do Estado quanto à assistência técnica e extensão rural:

- 1) propiciar a melhoria das práticas produtivas e racionalização do trabalho dos produtores de baixa renda;

- 2) criar unidades demonstrativas, conduzidas em propriedades de líderes, servindo como centros irradiadores de tecnologia agropecuária e gerencial;
- 3) elevar o grau de associativismo rural (clubes, sindicatos, cooperativas, conselhos, etc.) como forma de promoção do produtor, especialmente o de baixa renda, e aumento da eficiência de suas organizações, particularmente as de comercialização;
- 4) dar preferência a projetos onde predominem produtores de baixa renda, de manifesto interesse da comunidade e que não contem com assistência técnica efetiva;
- 5) propiciar maior integração com a pesquisa.

3.1.1.3 – Reflorestamento

Antecedentes

Tão grande foi o desmatamento no Rio Grande do Sul que, há vinte e cinco anos atrás (1950), o total de área ocupada por florestas nativas já era só de 11%. Daí para cá, esse percentual vem caindo: 1960 – 9%; 1970 – 7%; 1975 – 7%. Presume-se que esse percentual tenha-se estabilizado nos 7%. O certo é que o Estado, em função dessa dilapidação constante, não só modificou sua fisionomia, como o próprio clima apresenta sensíveis diferenças, os rios dão sinais de alteração em seus regimes, e hoje se corre o risco de que se desencadeiem forças naturais incontroláveis.

É importante destacar o tema das atividades a serem desenvolvidas pelo setor público, porque de nada adianta cuidar-se de um grande número de iniciativas se as condições naturais de equilíbrio estão à risca de serem desarticuladas.

Objetivos

Entre os vários objetivos a serem perseguidos, encontram-se:

- 1) reflorestar os barrancos dos rios e das barragens para preservá-los, evitando erosão e açoriamiento;
- 2) promover o reflorestamento para recuperação de solos estéreis;

- 3) promover o reflorestamento com fins ecológicos, a nível municipal, utilizando, prioritariamente, espécies nativas do Rio Grande do Sul;
- 4) promover o reflorestamento com fins econômicos, visando à matéria-prima para indústria, incluindo-se aqui o empenho com a fruticultura;
- 5) promover o florestamento a nível de propriedade rural e urbana;
- 6) observar, quanto à localização: a proximidade de cidades para espécies nativas e frutícolas que tanto sirvam ao abastecimento e equilíbrio ecológico como ao ressurgimento de flora e fauna nativas; a cercania de indústrias, quando se tratar de insumos; barrancos de rios e margens de barragens; terrenos de inclinação superior a 45°; solos desérticos e semidesérticos;
- 7) dinamizar o programa de reflorestamento nas margens das rodovias sob a responsabilidade do DAER.

3.1.2 – Desenvolvimento Industrial

A análise da indústria gaúcha e o delineamento das funções que deverá desempenhar a industrialização para atender às expectativas econômico-sociais, apresentadas no capítulo 2, permitiram fixar os objetivos da política industrial a ser perseguida pelo Governo Estadual.

A atuação do Governo no que diz respeito ao setor secundário efetua-se principalmente de forma indireta através da promoção, coordenação, normalização e apoio a empreendimentos privados e de origem federal.

A par dessas atividades de apoio indireto figuram, também, alguns empreendimentos que, pelas suas características, recaíram sob sua responsabilidade direta.

Dentro desse marco geral, o Governo utilizará, em primeiro lugar, a sua capacidade de mobilização aos níveis estadual e nacional, visando à concretização dos objetivos de sua política econômica.

Associada a esta capacidade de mobilização, sobressai a necessidade de intensificar o esforço de coordenação entre as instituições de sua jurisdição e destas com as nacionais e privadas, objetivando maximizar a eficiência de utilização dos recursos.

A hierarquização das inúmeras atividades requeridas para conduzir o processo de industrialização, em função de sua importância e da

dimensão dos recursos mobilizáveis, conduz à indicação das linhas básicas de atuação do Governo Estadual no próximo quadriênio:

- 1) promover a conclusão da implantação e início de operação do III Pólo Petroquímico;
- 2) promover a implantação dos grandes projetos indutores: complexo carbonífero-carboquímico e metalurgia do cobre;
- 3) promover a consolidação e a inovação nos subsetores da agroindústria e de ramos dinâmicos especializados;
- 4) promover novos empreendimentos industriais de médio porte;
- 5) promover medidas visando a compatibilizar o crescimento industrial com a preservação do meio ambiente;
- 6) promover a progressiva redistribuição espacial das atividades manufatureiras;
- 7) promover a inovação tecnológica e gerencial da indústria gaúcha;
- 8) promover o aproveitamento racional de reservas minerais;
- 9) desempenhar as atividades de produção industrial nas empresas públicas e de economia mista em que o Governo do Estado controle ou participe diretamente como complementação da iniciativa privada.

Detalham-se, a seguir, as características da ação governamental nas linhas básicas referidas.

3.1.2.1 – Promoção Industrial

3.1.2.1.1 – Conclusão da Implantação e Início de Operação do III Pólo Petroquímico

Antecedentes

A implantação do III Pólo Petroquímico no Estado, decidida no 2º semestre de 1975, encontra-se em pleno andamento. O vulto desse empreendimento pode ser aquilatado pelo investimento da ordem de 2 bilhões de dólares apenas nas unidades de 1ª e 2ª gerações.

A Central de Matérias-Primas, coração do complexo petroquímico, encontra-se em plena implantação. A COPESUL – Companhia Petroquímica do Sul, constituída pela PETROQUISA e pela FIBASE, reúne as unidades de processamento ditas de 1ª geração e deverá produzir: eteno, propego, butadieno, benzeno, tolueno e xilenos, produtos petroquímicos

básicos a serem processados pelas unidades de 2ª geração. Entre as unidades desta última geração, estão definidos os empreendimentos, em fase de projeto, que visam à produção dos seguintes produtos petroquímicos finais: polietileno de baixa densidade, polietileno de alta densidade, estireno e óxido de propeno, poliestireno, polipropileno e borracha SBR.

Estão pendentes de definição apenas os empreendimentos que se destinarão à produção de polietileno de baixa densidade (2ª planta) e MVC/PVC.

Cabe ao Governo dar continuidade aos profícuos esforços da administração que lhe precedeu para concluir a implantação e deflagrar o início de operação do Pólo.

Objetivos

O Governo do Estado, propõe-se a atingir os seguintes objetivos específicos:

- 1) desempenhar, em caráter prioritário, as funções básicas definidas para o Conselho de Implantação do Pólo Petroquímico do Estado do Rio Grande do Sul – CONPETRO:
 - a) traçar, em consonância com os órgãos federais, as diretrizes gerais que orientem o programa de implantação do Pólo Petroquímico do Estado;
 - b) definir, na órbita estadual, o programa integrado de implantação e decidir sobre normas técnicas de sua implantação e operação;
 - c) promover a integração de serviços e coordenar a captação e a distribuição dos recursos necessários;
 - d) coordenar e promover o relacionamento com entidades públicas de âmbito internacional, nacional, estadual e municipal;
 - e) promover a fiscalização e o controle dos serviços contratados em função do programa de implantação do Pólo Petroquímico;

- 2) dar prosseguimento à elaboração e implementação dos subprogramas coordenados pelo CONPETRO com o apoio dos demais órgãos estaduais da administração direta e indireta:

- a) **infra-estrutura física:** terreno, terraplenagem, obras de apoio aos canteiros de obra, sistema viário e drenagem, energia elétrica, abastecimento d'água, esgoto, comunicações e iluminação pública, porto fluvial para graneis líquidos, interligações viárias;
 - b) **proteção ambiental:** estudo dos ecossistemas existentes e suas interações, sistema de controle e tratamento de resíduos, sistema de proteção vegetal, levantamento das condições sanitárias da área de influência do Pólo;
 - c) **infra-estrutura social:** projeto e tratamento urbanístico da área do Pólo, planos diretores e implantação das áreas industriais para as unidades de 2ª geração e indústrias de transformação (3ª geração); projeto e implantação de núcleos urbanos acoplados às cidades de Montenegro e Triunfo para atender à futura demanda de habitações decorrente da implantação do Pólo;
 - d) **recursos humanos:** planejamento e formação dos recursos humanos necessários para a implantação e operacionalização do Pólo;
 - e) **construção civil, máquinas e equipamentos:** articulação de medidas baseadas nos estudos realizados, visando à capacitação do setor para que possa aproveitar os estímulos derivados da demanda do Pólo. No fornecimento de equipamentos, busca-se alcançar como meta uma participação global de 20% pelos estados do Extremo Sul no total da demanda dos subsetores de caldeiraria, mecânica, eletricidade e equipamentos especiais. Quanto a obras civis, as empresas locais estão capacitadas a participarem, de forma preponderante, nas obras industriais e edificações. As obras de montagem eletromecânica poderão, também, contar com a participação de empresas locais;
 - f) **indústrias de transformação:** promover e assessorar o desenvolvimento do atual parque transformador de plásticos e elastômeros e, também, promover e intermediar negociações para a instalação de novas unidades fabris, tendo como meta a transformação em produtos finais de 60% dos produtos petroquímicos do Pólo;
- 3) **encetar esforços visando a concretizar, no período, o início de implantação das unidades de 2ª geração, processadoras**

de produtos aromáticos, não previstas na atual fase e que abrirão perspectivas para inúmeros produtos finais, entre os quais, fibras sintéticas.

3.1.2.1.2 – Implantação dos Grandes Projetos Indutores: Carbonífero-Carboquímico e Metalurgia do Cobre

Antecedentes

O carvão gaúcho, após desempenhar papel de relativo destaque como fonte energética no transporte ferroviário e na geração de energia termelétrica, foi, por muitos anos, relegado a uma posição secundária, deslocado pela maior economicidade dos derivados de petróleo. A perspectiva de esgotamento desta fonte energética e seu conseqüente encarecimento resultaram numa concentração de esforços mundiais no sentido de acionar fontes energéticas alternativas.

As reservas de carvão mineral com que o Estado foi privilegiado passaram a representar uma riqueza e uma potencialidade já quase inacreditáveis para os produtores que se viam cada vez mais marginalizados.

O aproveitamento quantitativo e qualitativamente racional do carvão gaúcho, destinando suas frações a esquemas de múltipla utilização, impõe-se como tarefa urgente para as administrações federal e estadual.

O cobre, metal não-ferroso de larga utilização industrial, extraído de minerais dos quais o País não dispõe de grandes reservas conhecidas, impõe severos encargos à balança comercial brasileira. O Estado apresenta jazidas que, embora limitadas, justificam o seu melhor aproveitamento, suplementando o volume de matérias-primas importado.

Objetivos

Propõe-se o Governo do Estado a:

- 1) promover a implantação do complexo carbonífero-carboquímico, tendo como unidades básicas:**
 - a) nova mina de carvão (CRM);**
 - b) unidade de gaseificação (PETROBRÁS);**

- c) Companhia Rio-Grandense de Nitrogenados (CRN);
- d) sistema de distribuição industrial e domiciliar de gás.

Outras unidades poderão ser integradas ao complexo, entre as quais se salienta a possibilidade de planta siderúrgica baseada em processo de redução direta;

- 2) promover a implantação do complexo metalúrgico do cobre, abrangendo:
 - a) a unidade industrial da ELUMA S/A, aprovada pelo Conselho dos Não-Ferrosos e Siderurgia, a ser localizada no Distrito Industrial de Rio Grande. Esta planta foi dimensionada para produzir 100.000t/ano de cobre metálico na primeira etapa com o início de operação previsto para fins de 1982 e ampliação para 150.000t/ano a partir de 1986. O investimento correspondente à primeira etapa situa-se na ordem de US\$ 350 milhões, o que retrata o vulto do empreendimento;
 - b) unidades de laminação do cobre;
 - c) unidades de manufaturados, visando à ampliação do complexo do cobre no Estado;
 - d) pesquisas de reservas de minério de cobre através da CRM, em ação coordenada com o DNPM – Departamento Nacional de Produção Mineral.

3.1.2.1.3 – Consolidação e Inovação das Indústrias Locais

Antecedentes

Uma segunda série de objetivos particulares prioritários refere-se à consolidação e ao aperfeiçoamento de subsetores industriais de marcada importância na estrutura Industrial do Estado. As indústrias desses subsetores formaram-se sob condições favoráveis durante o processo de industrialização brasileiro, assumindo posição de destaque nas economias estadual e nacional. Hoje, face a um mercado nacional mais integrado e restritivo, torna-se urgente um esforço de consolidação das empresas e de aperfeiçoamento dos seus padrões tecnológicos e gerenciais para que não venham a ser marginalizadas. Como essas indústrias são importantes na formação e distribuição da renda e na composição do emprego, uma perda de posição traria conseqüências extremamente negativas à economia rio-grandense.

Entre os subsetores aqui considerados, foram elaborados programas de investimento para cinco dos mais importantes ramos da agroindústria: carne bovina e ovina, carne suína e aves, leite e derivados, grãos e derivados, cana-de-açúcar. Está prevista a continuidade da programação de trabalhos dessa natureza.

A estrutura industrial gaúcha apresenta ramos de indústrias dinâmicas que se formaram em condições semelhantes às da agroindústria, baseadas em forças endógenas da economia regional, e estão hoje colocadas frente a um mercado nacional integrado e extremamente competitivo. Entre esses ramos a exigirem também um esforço de consolidação e inovação, destacam-se: máquinas agrícolas, implementos para transporte rodoviário, materiais de construção.

Objetivos

Propõe-se o Governo do Estado neste quadriênio:

- 1) implementar os subprogramas de agroindústria: carne bovina e ovina, carne suína e aves, leite e derivados, cana-de-açúcar. Nesses subprogramas, a grande capacidade instalada de suas indústrias coloca, na maioria dos casos, a sua ampliação num segundo plano, pois seus coeficientes de ociosidade são atualmente muito elevados. Os fatores fundamentais no caso são: incorporação de inovações, adoção de normas higiênico-sanitárias e de controle da poluição, ajustes internos para elevar sua eficiência operacional;
- 2) implementar medidas que visem a uma atuação programada nos ramos dinâmicos: máquinas agrícolas, implementos para transporte rodoviário e materiais de construção. Neste último, cabe promover a implementação do subprograma já elaborado.

A implementação dos programas referidos será realizada nos moldes de "operação-programa" e levando em conta, na sua formulação, a associação e a coordenação dos diversos instrumentos de ação governamental: apoio creditício, assistência tecnológica e gerencial e outros incentivos financeiros e materiais, e buscando o comprometimento empresarial para medidas de sua responsabilidade mais direta.

3.1.2.1.4 – Novos Empreendimentos Industriais de Médio Porte

Antecedentes

O parque industrial brasileiro já apresenta notável grau de diversificação. Os espaços vazios de sua estrutura produtiva são cada vez menos representativos. A eficácia dos esforços de promoção e atração de novos empreendimentos deve visar aos itens componentes da pauta de importações e voltar-se, progressivamente, para os adicionais previstos para a capacidade nacional já implantada.

No caso do Rio Grande do Sul, a par da promoção dos grandes projetos indutores já mencionados, assumem importância as atividades promocionais dirigidas a empreendimentos de médio porte. O aproveitamento dos efeitos dos grandes projetos indutores nas indústrias de transformação apresenta-se como primeira prioridade por propiciar grande efeito de emprego e geração distributiva de renda. Outras linhas de atuação, visando a aproveitar oportunidades ao nível nacional e complementar sua estrutura industrial, figuram também em posição de destaque. Em especial, deve-se destacar as oportunidades relacionadas ao setor eletro-eletrônico que, mundialmente, apresenta altas taxas de crescimento e cujos segmentos mais sofisticados se encontram, atualmente, em instalação no País.

Objetivos

A atuação do Governo visa a:

- 1) promover a implantação e a expansão do parque de indústrias petroquímicas de transformação final (unidades de 3ª geração). A intenção é o desenvolvimento do atual parque transformador de plásticos e elastômeros e a instalação de novas unidades fabris, desejando alcançar como meta final a transformação de 60% dos produtos petroquímicos do Pólo;
- 2) promover a implantação e a expansão de indústrias de transformação final de produtos do cobre, aproveitando os efeitos indiretos da unidade de metalurgia primária do cobre a ser localizada em Rio Grande;
- 3) promover a implantação e a expansão de indústrias eletro-eletrônicas, associando o apoio via coordenação e promoção, concessão de incentivos financeiros e materiais e a assistên-

cia tecnológica. As oportunidades visadas situam-se nos ramos de computação, telecomunicações, instrumentação e eletrônica geral;

- 4) promover a complementação da estrutura industrial metal-mecânica do Estado. Visa-se, neste setor, à promoção de produtos da indústria mecânica leve e de precisão (suporte necessário para a indústria eletrônica, além de peça importante do setor de bens de capital), a produção de componentes para a indústria de bens de capital e o fechamento de outros vazios do parque estadual (fundição de aço, etc.).

3.1.2.1.5 – Compatibilização do Crescimento Industrial com a Preservação do Meio Ambiente

Antecedentes

A expansão do setor industrial, antigamente incentivada sem restrições e controles, encontra nos dias atuais novas exigências para adequar-se aos objetivos mais amplos do desenvolvimento econômico-social.

A urgência, mundialmente reconhecida, de preservar o meio ambiente dos fatores que causam sua degradação impõe medidas amplas de controle que permitam compatibilizar o crescimento da indústria. Esta função a ser desempenhada pelo desenvolvimento industrial, já referida no subitem 2.2.8, tem sido objeto de crescente atenção governamental.

Objetivos

Além dos objetivos específicos de preservação do meio ambiente referidos no subitem 3.2.3.3 como parte integrante da ação governamental na área de saúde, saneamento e meio ambiente, devem ser destacados os seguintes objetivos relacionados a decisões de órbita da política industrial adotada:

- 1) adotar critérios rigorosos na orientação locacional de novos empreendimentos potencialmente poluidores;
- 2) promover a implantação de sistemas próprios de tratamento de lançamentos industriais nos grandes projetos industriais em implantação e em projeto;

- 3) promover a fixação de padrões a serem seguidos pelas indústrias para os seus lançamentos industriais;
- 4) prestar assistência técnica e aconselhamento às empresas de pequeno e médio portes quanto a medidas a serem adotadas;
- 5) mobilizar recursos financeiros visando a subsidiar a implantação de sistemas de tratamento de efluentes e lançamentos aéreos.

3.1.2.1.6 – Redistribuição Espacial das Atividades Manufatureiras

Antecedentes

A indústria gaúcha, conforme já referido no subitem 2.1.2, apresenta-se concentrada na área metropolitana da Grande Porto Alegre a qual é responsável por 50% da sua produção industrial. Esta concentração tende a acentuar-se como indicam os dados referentes ao período 1949-70 que, sinteticamente, podem ser identificados pela constatação de que 2/3 do acréscimo de pessoal, ocupado no período referido, foram incorporados em indústrias dessa microrregião. Os grandes projetos indutores em implantação no contorno desta microrregião ou projetados, reforçam a necessidade de que seja intensificado o esforço de desconcentração dos acréscimos de capacidade instalada. A atuação governamental, visando a desempenhar esta função do desenvolvimento da indústria gaúcha (vide subitem 2.2.7), vem se defrontando com obstáculos substanciais entre os quais podem ser destacados: os elevados investimentos de infra-estrutura dos novos distritos industriais, a baixa taxa de ocupação nos distritos já em vias de conclusão, a dispersão industrial pré-existente na estrutura industrial do Estado.

Objetivos

O Governo promoverá medidas que visem à progressiva redistribuição espacial dos acréscimos da capacidade da indústria manufatureira, atuando no sentido de:

- 1) dar apoio genérico a iniciativas que resultem no direcionamento do adicional de capacidade de produção ao exterior da região da Grande Porto Alegre;
- 2) conceder incentivos financeiros diferenciais, favorecendo a interiorização da indústria do Rio Grande do Sul;

- 3) promover a implantação de etapas dos distritos industriais com áreas e investimentos compatíveis com a viabilidade de efetiva ocupação a médio prazo e com os cursos disponíveis;
- 4) apoiar a implantação de áreas industriais de iniciativa municipal;
- 5) realizar estudos visando a subsidiar o planejamento a longo prazo da localização industrial gaúcha, atendendo, simultaneamente, a objetivos amplos de desconcentração e a objetivos mais restritos de ordenamento urbano.

3.1.2.1.7 – Inovação Tecnológica e Gerencial da Indústria Gaúcha

Antecedentes

A inovação tecnológica e gerencial foi selecionada como uma das variáveis estratégicas a suportar a política de desenvolvimento aqui apresentada (vide capítulo 3, Estratégia de Ação, na parte I – Aspectos Gerais). A presente etapa do desenvolvimento gaúcho, caracterizada como de consolidação e transição, encontra na inovação o caminho para expandir os horizontes de seu desenvolvimento, precavendo-se, por outro lado, do possível alijamento para uma posição secundária, pela expansão de outros núcleos ofertantes, dentro da atual configuração da indústria brasileira.

Entre os objetivos gerais da política de desenvolvimento industrial, definidos a partir do balanço e das funções a serem desempenhadas pela indústria (vide capítulo 2 e, particularmente, subitem 2.3), salienta-se a consolidação e o aperfeiçoamento de subsetores que, a partir de um desenvolvimento endógeno, atingiram marcada importância em sua estrutura industrial e apresentam capacidade competitiva nos mercados nacionais e, em alguns casos, internacionais. Esses subsetores assumem especial importância para promover a expansão das iniciativas empresariais locais e para a manutenção de elevado nível de emprego. Para alcançar esta consolidação e aperfeiçoamento, torna-se essencial a introdução de inovações nas empresas, muitas das quais operam segundo padrões tecnológicos e gerenciais inadequados. O apoio tecnológico a novos segmentos industriais em implantação completa o marco setorial de atuação prioritária.

Os esforços que vêm sendo empreendidos visando ao aperfeiçoamento tecnológico defrontam-se, por outro lado, com inúmeros desafios, entre os quais se deve salientar: enorme distanciamento tecnológico a

superar; o alto custo das pesquisas e da assistência tecnológica; coordenação da atuação de organismos federais, estaduais e privados; impermeabilidade para a difusão dos conhecimentos aos utilizadores finais.

Objetivos

O Governo do Estado atuará visando a:

- 1) promover a efetiva transferência de conhecimentos tecnológicos aos utilizadores finais mediante a difusão de conhecimentos e assistência técnica, concentrando e coordenando esforços com a implementação de operações-programa dos órgãos de financiamento ao desenvolvimento;**
- 2) promover a implementação de programa de tecnologia industrial, visando a integrar, de forma sistêmica, os esforços das diversas instituições públicas e privadas;**
- 3) promover a inovação de padrões gerenciais e organizacionais das empresas mediante entrosamento e coordenação das instituições especializadas, reavaliação dos padrões objetivados e conexão com outras linhas de incentivos;**
- 4) promover e reforçar a atuação na área de tecnologia industrial, orientando esta atuação para:**
 - a) concentração de esforços nas áreas prioritárias do plano de desenvolvimento do Governo;**
 - b) prosseguimento das pesquisas visando ao melhor conhecimento e aproveitamento dos carvões minerais do Estado;**
 - c) subprograma de pesquisa e desenvolvimento da agroindústria;**
 - d) subprograma de pesquisa e desenvolvimento em eletro-mecânica e metalurgia;**
 - e) subprograma de pesquisa e desenvolvimento em petroquímica voltado, especialmente, para o apoio técnico às empresas de 3ª geração;**
 - f) subprograma de pesquisa e desenvolvimento em controle da poluição orientado, principalmente, para avaliação técnico-econômica de processos de tratamento de águas residuais de curtumes, recuperação de proteínas e gorduras de águas residuais da indústria e outras pesquisas;**

- g) subprograma de pesquisa e desenvolvimento em construção civil voltado, especialmente, para o apoio técnico às indústrias do setor e ao desenvolvimento de produtos que visem ao barateamento das construções habitacionais;
 - h) subprograma de assistência técnica às indústrias e entidades governamentais: reativação do subprograma, atuando setorialmente em coordenação com operações-programa de órgãos de desenvolvimento;
- 5) apoiar a dinamização e a implantação de centros de tecnologia especializados dirigidos a subsetores industriais prioritários pela sua importância na estrutura ou na dinâmica industrial que representem reais acréscimos da capacidade de desenvolver e utilizar os recursos existentes:

3.1.2.2 – Produção Industrial

Antecedentes

A atuação do setor público estadual situa-se, também, nas atividades de produção industrial, embora como função secundária, no esforço para o desenvolvimento industrial. Entre as razões que justificam essa participação direta como empresário industrial, consideradas dentro do quadro geral do sistema econômico nacional e seu estágio de desenvolvimento, podem ser destacadas:

- investimentos elevados e baixas taxas de retorno em grandes projetos fundamentais em sua estrutura industrial;
- empreendimentos com baixas taxas de retorno, mas com elevados benefícios sociais;
- regulação e garantia de abastecimento de produtos de primeira necessidade.

Objetivos

O Governo do Estado se propõe a:

- 1) participar diretamente da produção do complexo carbonífero-carboquímico através da produção de carvão mineral (nova mina para 2.000.000 t/ano da CRM – Companhia Rio-Grandense de Mineração) e da produção de amônia

- como matéria-prima para produção de fertilizantes (implantação da CRN – Companhia Rio-Grandense de Nitrogenados, com investimento previsto de US\$ 85 milhões);
- 2) prosseguir os esforços para reativar a produção de concentrado de cobre através da CBC – Companhia Brasileira do Cobre, na qual a FIBASE detém 99,5% do capital e o Governo do Estado é apenas um dos acionistas dentre os 0,5% restantes, visando a maximizar a parcela de suprimento local da metalurgia do cobre;
 - 3) cumprir, através da atividade produtiva da CORLAC – Companhia Rio-Grandense de Laticínios e Correlatos, a função básica de regular o mercado do leite, aproveitando os excedentes de produção para atender à demanda nas entressafras;
 - 4) exercer a função reguladora da produção vitícola no Estado e propiciar a sua melhoria qualitativa mediante as atividades de produção e armazenamento de mostos, sucos, vinhos e produtos vinicos da VINOSUL – Central Vitivinícola do Sul;
 - 5) utilizar e ampliar a capacidade instalada de industrialização e estocagem de cebola da PROGASA – Produtos Gaúchos S/A, visando às suas funções básicas de regulação do mercado e aproveitamento dos excedentes de produção;
 - 6) utilizar e ampliar a capacidade instalada (projeto de duplicação da capacidade) da AGASA – Açúcar Gaúcho S/A, visando, além dos objetivos essencialmente produtivos, a incentivar as atividades dos agricultores da região litorânea próxima à usina;
 - 7) apoiar e participar, como destacado acionista minoritário, na produção industrial de aços-não comuns da Aços Finos Piratini S/A, empresa de economia mista liderada pela "holding" pública estatal do setor – SIDERBRAS.

3.1.3 – Serviços Econômicos

3.1.3.1 – Comercialização

Antecedentes

Na esfera da comercialização, concorre um grande número de atividades, o que a torna conseqüente da situação e comportamento de cada uma. Por isso, a comercialização se destaca como atividade

complexa, onde a síntese é quase impossível a ser lograda, a não ser num altíssimo grau de abstração e de escasso efeito prático.

A infra-estrutura do setor é composta de pelo menos quatro grandes itens: armazenagem, transportes, beneficiamento e equipamento de comercialização. A dotação de cada um deles é diferente segundo o produto ou conjunto de produtos tomado para exame, o que impede generalizações de grande alcance.

Como qualquer outra atividade, a comercialização tem sua produtividade relacionada com o grau de capitalização que ostenta. O concurso de variadas atividades mostra que, além do grau de capitalização, é preciso cuidar também da sua distribuição, pois toda defasagem numa delas tende a comprometer os resultados líquidos do conjunto.

Outra forma de analisar a comercialização é através dos agentes intervenientes, dos canais por onde se processa e das funções que cumpre. Aí também se detectam eficiências e desequilíbrios, instituições ágeis e bem aparelhadas ao lado de outras que não lograram começar sobre métodos e escalas empresariais de maior eficácia.

Como comercialização é fluxo, as questões relacionadas com produções, densidades, níveis de renda, calendários, etc. jogam papel de grande interferência em sua "performance".

Finalmente, é impossível compreender o processo e os resultados da comercialização fora da política de preços, de crédito, de compra, de exportação, etc., ou seja, sem consideração aos instrumentos que a orientam e conduzem, porque, também nessa fonte de influência, se vai encontrar parte considerável das explicações buscadas.

A citação de todos esses aspectos só tem a finalidade de situar a gama de variáveis que caberia analisar para um entendimento cabal do setor e, ao mesmo tempo, mostrar que parte dela já se encontra abordada em outros itens deste documento.

Do ponto de vista da infra-estrutura, foi considerável o avanço verificado nos últimos anos, devendo-se destacar, particularmente, os setores transporte e armazenagem. Esta última vem recebendo grande contribuição das atividades privadas, sobretudo em seu aspecto quantitativo. No aspecto qualitativo, toda dependência está com o Estado.

As centrais de abastecimento lançadas em todo o País foram investimentos significativos no esforço de modernizar a comercialização brasileira; porém, não foram capazes, isoladamente, de anular todas as distorções ocorridas. Por isso foi dado início à organização dos mercados expedidores, forma de agrupar os produtores em torno de instituições bem equipadas, sobretudo de informações e dos mercados de varejistas, visando aos pequenos comerciantes. A concepção destes últimos talvez tenha que ser revista, uma vez que não considerou as vantagens de escala que também prevalecem nesse nível de operações. Na medida em que mais mercados expedidores forem implantados e os mecanismos junto aos consumidores aperfeiçoados, ter-se-ão, sem dúvida, melhorias sensíveis no processo de comercialização como um todo.

O beneficiamento de certos produtos está muito ligado ao setor industrial, mas se relaciona com a comercialização por sua grande influência em alguns produtos cujos fluxos "in natura" não têm expressão, ou porque o próprio beneficiamento traduz uma comercialização de nível superior. Há um campo considerável para iniciativas novas nessa atividade, e empresas públicas como AGASA e PROGASA, sem dúvida, têm apreciáveis contribuições a proporcionar. Os problemas de investimentos e de orientação empresarial devem se salientados.

Quanto aos agentes, duas generalizações podem ser feitas. A primeira é o papel crescente que as cooperativas vêm assumindo na comercialização dos produtos de grande volume, o que só pode ser estimulado em razão das próprias finalidades da instituição. A segunda se refere aos produtos coloniais e os de maneira geral oriundos dos estratos de baixa renda. Contam com uma comercialização atomizada, subdividida em pequenos lotes, com elevados coeficientes de perdas e pouco beneficiamento, provocando provavelmente reduzidos rendimentos a todos os seus participantes, mas com reflexos negativos, principalmente, para os produtores.

Não há solução possível aos "baixa-renda" sem que se equacione corretamente seu problema de comercialização. Desde sua organização até os investimentos em equipamentos indispensáveis de conservação, beneficiamento, embalagem, comunicação e transporte são absolutamente indispensáveis ao encaminhamento da questão.

A política de comercialização vem passando por paulatinos melhoramentos, parte porque a infra-estrutura de apoio foi consideravel-

mente ampliada e parte porque os próprios instrumentos vêm sendo ajustados às novas realidades. A política de preços, de crédito, de formação de estoque e de estímulos à exportação vem funcionando de forma estimuladora, embora a cada passo da conjuntura tenha que passar por adaptações incontornáveis. Talvez a rapidez com que essas adaptações tem que ser feitas e a sua conciliação com os objetivos de médio e longo prazos constituam os temas de maior preocupação atual.

Nos últimos anos, desenvolveram-se muitos estudos de comercialização no Rio Grande do Sul, reveladores de estrangulamento dos mais diversos tipos que cumpre superar no quadriênio que se inaugura. Por outro lado, há ainda vazios de conhecimento a preencher, a fim de reunir suficientes antecedentes para uma ação conseqüente de parte do setor público. Deve-se mencionar, também, que boa parte dos programas da agroindústria já elaborados e os que ainda falta montar contribuem bastante para elevar o processo de comercialização, não só pelo que acrescentam em beneficiamento como pelas especificações que esperam das matérias-primas. Outrossim, nos setores de infra-estrutura, estão fixados objetivos que tendem a reforçar os meios para uma melhor comercialização no Estado.

Objetivos

Os objetivos para o quadriênio são:

- 1) implementar o programa de comercialização de produtos perecíveis da lavoura do Rio Grande do Sul, cujos estudos de viabilidade de produtos e microrregiões específicas aguardam recursos financeiros para serem iniciados;
- 2) iniciar os diagnósticos de comercialização sobre produtos ainda não cobertos por estudos anteriores, onde se destacam os olerícolas e frutícolas;
- 3) empenhar-se na organização dos produtores para elevar suas formas de comercialização e reter maiores ganhos nos processos de venda de seus produtos e compra de insumos;
- 4) aumentar a integração com as organizações privadas na efetivação dos estudos sobre potencialidades de mercado externo, buscando a sua maior objetividade;
- 5) estimular a instalação de equipamentos de comercialização, sobretudo junto ao produtor, para defender-lhe a renda gerada com o seu trabalho.

3.1.3.2 – Armazenagem

Antecedentes

A rede de silos e armazéns para grãos no Estado vem se desenvolvendo satisfatoriamente. Sua capacidade estática evoluiu de 5,8 milhões de toneladas para 11,6 milhões no período de 1972-77, o que reflete os intensos esforços do Governo do Estado através da CESA e a participação expressiva da iniciativa privada. Esta última, aliás, representada por cooperativas e indústrias, vem apresentando presença crescente na oferta de armazenamento do Estado – atualmente, em torno de 95%.

TABELA 12
Oferta de Armazenagem no Rio Grande do Sul
1972-77

ANOS CLASSES									(1.000t)
	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1972-77 (%)	1974-77 (%)	TAXA GEOM. CRESC. ANUAL (%)
Silos	375,0	455,0	608,1	616,5	616,5	777,4	107	28	15,7
Armazéns	4.261,0	4.919,5	6.629,7	7.314,8	7.982,5	9.414,0	121	42	17,2
Graneleiros	1.507,3	1.979,6	3.063,4	3.600,7	4.109,8	5.063,1	236	85	27,4
Granelizados	549,3	650,1	352,6	426,9	437,7	492,8	- 11	39	- 2,0
Convencionais	2.204,4	2.289,8	3.213,7	3.287,0	3.435,0	3.858,1	75	20	11,8
Depósitos	1.125,7	1.194,2	1.360,1	1.402,8	1.471,5	1.333,3	18	- 2	3,4
Baterias	31,1	31,1	27,3	27,3	31,5	37,9	22	39	4,0
TOTAL	5.792,8	6.599,8	8.625,2	9.361,2	10.102,0	11.562,6	99,6	34	14,8

Este fato é positivo sob o ângulo da convergência de esforços entre ambos os setores. No momento, contudo, em que se analisam os aspectos qualitativos da oferta de armazenamento, surgem fatores que ampliam os problemas derivados do descompasso entre oferta e demanda, avaliados apenas de forma quantitativa. Da atual oferta, aproximadamente 90% é constituída de graneleiros, armazéns convencionais, depósitos gerais, etc., os quais não contam, em sua maioria, com recursos técnicos capazes de assegurar estocagem prolongada por deficiência de controles preservativos e fitossanitários para grãos. Assim, uma participação quantitativa de 95% do setor privado na oferta não é acompanhada de potencial similar em termos qualitativos. Esse papel cabe à CESA, cujos índices de expansão não vêm acompanhando a crescente e diferenciada demanda.

Dessa forma, tornou-se necessária uma estrutura de armazenagem em condições de suportar a demanda em termos quanti-qualitativos por prazos mais dilatados, ou seja, um aparelhamento armazenador capaz

de atuar como instrumento regulador ao sustentar um período de comercialização bem mais amplo. São evidentes os reflexos do desequilíbrio estrutural atualmente existente, pois, para o mercado interno, surge o problema do escoamento de excedentes a prazos curtíssimos e, para o mercado externo, há circunstâncias desfavoráveis à movimentação de safras, seja por problemas de cotação dos produtos, seja por dificuldades com o sistema de transportes.

O equilíbrio da estrutura de armazenagem pode ser equacionado através de investimentos a serem realizados pela CESA dentro dos seguintes critérios:

- 1) concentração da oferta em zonas estratégicas de convergência da produção em função de troncos rodo-ferroviários; isso possibilitaria regular os fluxos que demandam os terminais;
- 2) implantação de terminais de grande porte e alto ritmo, o que aumentaria a operacionalidade nos portos e traria melhores condições de suportar as pressões dos fluxos originados na rede coletora.

Considerando-se a defasagem da oferta de estocagem previsível em decorrência do crescimento da demanda até a conclusão dos projetos atuais, bem como a necessidade de integração e articulação dos sistemas modais de transporte, salienta-se, ainda mais, a urgência da mobilização de recursos para a infra-estrutura de armazenagem do Estado. A ampliação da capacidade instalada pela CESA em regiões estratégicas – face a suas altas densidades de produção e suas situações de convergência de meios de transporte – pretende, além de agregar benefícios em escala, minimizar custos operacionais de estocagem, oferecendo condições para o estabelecimento de estoques reguladores pelo Governo.

O Estado irá necessitar, para o quadriênio, de uma complementação à atual oferta de estocagem de, aproximadamente, 3.500.000 toneladas.

Menção especial merece a estocagem a frio, uma vez que é grande ainda a perda de certos produtos pela indisponibilidade de infra-estrutura adequada. Produtos como as carnes, ovos, leite e derivados já contam com instalações à altura de suas necessidades; porém, os hortifrutigranjeiros, cebola, batata, etc., ainda padecem perdas de certo significado. É claro que as decisões de investir deverão ser precedidas de

estudos de viabilidade, com atenção especial à localização, escalas e adequabilidade de técnica, para evitar-se a criação de onerosas capacidades ociosas.

É preciso vincular a criação de capacidade de armazenagem e conservação com a política de abastecimento e de estabilização de preços e, nesse sentido, empresas como a PROGASA podem jogar papel de mais alta importância.

Objetivos

Os objetivos do setor são:

- 1) ampliar a atual capacidade armazenadora da CESA em 250.000 t contribuindo com 7% das futuras necessidades de armazenagem;
- 2) estimular as atividades privadas para a montagem de capacidade armazenadora com maior eficiência de controles preservativos e fitossanitários;
- 3) fortalecer a ampliação da armazenagem a frio, devendo o Estado atuar de forma supletiva, procurando mobilizar as áreas federal e privada (através de uma faixa de crédito a cooperativas) e gerenciando convênios com a CIBRAZEM e COBAL para a instalação de armazéns e infra-estrutura viária de acesso nas zonas de produção;
- 4) absorver nas empresas públicas, como na PROGASA, funções de estocagem com vista à estabilização de preços.

3.1.3.3 – Serviços Financeiros

3.1.3.3.1 – Bancos de Desenvolvimento

Antecedentes

A ação dos bancos de desenvolvimento está voltada ao apoio financeiro e à assistência técnica aos agentes econômicos da produção nos diversos setores da economia gaúcha, visando a aumentar a capacidade produtiva e a elevar o nível de eficiência.

O quadro a seguir resume as aplicações dos bancos de desenvolvimento no período 1975-78, devendo-se destacar que as aplicações dos

dois últimos anos evidenciam uma fase de ajustamento da economia nacional e o reflexo das medidas de cunho contencionista, principalmente na área de crédito, adotadas pelas autoridades governamentais.

TABELA 13

Aplicação dos Bancos de Desenvolvimento

(Valores a preços correntes em Cr\$ mil)

ANOS	FINANCIAMENTOS AOS SETORES			
	PRIMÁRIO	SECUNDÁRIO	TERCIÁRIO	TOTAL
1975	317.652,5	756.092,3	190.223,1	1.283.967,9
1976	685.229,6	2.994.972,8	425.494,1	4.105.696,5
1977	396.000,9	1.324.385,9	746.640,9	2.467.027,7
1978 (1)	508.058,1	1.874.926,6	2.931.932,2	5.314.966,9

(1) Para novembro e dezembro, os valores foram estimados.

Os dados sobre financiamentos informam que houve profundas alterações na estrutura de aplicação de recursos face às disponibilidades de linhas de crédito. O grande crescimento das aplicações no setor terciário deveu-se, principalmente, ao financiamento de projetos de infra-estrutura e outros do setor público.

Constata-se que os bancos de desenvolvimento possuem uma extraordinária capacidade de adaptação às alterações de política econômica, fato que lhes confere uma real capacidade de mobilização e aplicação de recursos. Adicione-se, ainda, o efeito de alavanca do capital dos bancos de desenvolvimento, pois, para cada cruzeiro de capital aportado, podem ser captados adicionalmente até quatorze cruzeiros em outras fontes e instituições repassadoras de recursos. Na prática, esse coeficiente de multiplicação tem sido inferior ao teoricamente possível, mas, mesmo assim, é muito expressivo. A relação entre o saldo da conta empréstimos e o patrimônio líquido da Agência Porto Alegre do BRDE, em 1977 e 1978, acusou um valor médio de 8,8.

A previsão de aplicação de recursos nas atividades econômicas do Estado, no período 1979-82, pelos bancos de desenvolvimento é da ordem de Cr\$ 55 bilhões. A efetiva aplicação de recursos e a revisão das previsões dependerão, todavia, do acompanhamento sistemático dos planos de ação dos bancos de desenvolvimento, dos ajustes determinados pelo comportamento das economias estadual e nacional e, principalmente, de novos aportes de recursos para aumento de capital, com os objetivos de

ampliar a capacidade de endividamento para dar cobertura à captação de recursos externos e conferir maior autonomia nas decisões de aplicação de recursos.

Objetivos

Compatibilizadas com a política do desenvolvimento econômico e social do Governo do Rio Grande do Sul, os objetivos gerais dos planos de ação dos bancos de desenvolvimento são, fundamentalmente, os seguintes para o período 1979-82:

- 1) promover o desenvolvimento econômico, buscando, permanentemente, adequar o processo produtivo às necessidades ambientais identificadas, às metas previstas e aos fatores de produção disponíveis;**
- 2) promover o desenvolvimento integrado, reduzindo os desequilíbrios intersetoriais e inter-regionais;**
- 3) incrementar a produtividade de modo a obter o maior volume possível de produto por unidade de fator empregado;**
- 4) gerar empregos em número adequado para fazer frente à crescente demanda exercida, principalmente, pelas camadas da população que, anualmente, ingressam no mercado de trabalho;**
- 5) fortalecer e capitalizar a empresa nacional, visando a incrementar sua capacidade de competição nos mercados interno e externo;**
- 6) aumentar as exportações e substituir as importações, procurando expandir e diversificar as exportações gaúchas e reduzir a dependência em relação as importações;**
- 7) preservar e recuperar o ambiente natural e uso racional dos recursos oferecidos pela natureza de modo a não comprometer a qualidade de vida;**
- 8) integrar-se com as instituições da administração estadual dentro de uma organização sistêmica, isto é, independente e interatuante.**

3.1.3.3.2 – Entidades Financeiras Comerciais

Antecedentes

As entidades estatais que compõem esse grupo, onde se destacam o Banco do Estado do Rio Grande do Sul e a Caixa Econômica

Estadual, vêm desempenhando papel de relevo no mundo financeiro com significativa participação nos agregados do setor e com uma evolução bastante favorável.

Considerando todos os depósitos existentes no Estado, tanto na rede bancária como nas Caixas e instituições de poupança, as instituições estatais detinham quase 26%, ou seja, a quarta parte dos recursos captados por todo o sistema financeiro. Sua evolução pode ser vista na tabela abaixo.

TABELA 14

Evolução dos Depósitos no Estado

(Cr\$ 1.000.000)

ANOS	TOTAL	INSTITUIÇÕES ESTATAIS	PERCENTUAL
1975	17.532	4.217	24,1
1976	26.104	6.218	23,8
1977	38.901	9.366	24,1
1978	48.616	12.475	25,7

A evolução dos depósitos revela que as instituições estatais aumentaram sua captação de recursos em relação às suas concorrentes, mostrando-se pelo menos tão eficientes quanto os órgãos privados e os federais. Particularmente em relação a estes últimos, face ao seu porte e aos recursos que desfrutam da administração federal, não deixa de ser significativa a comparação favorável das entidades locais.

Essa participação crescente nos recursos captados mostra a agilidade que tem sido imprimida na disputa de recursos, valendo essa eficiência tanto em termos de recursos próprios como no que se refere a fontes de terceiros.

Essa evolução vantajosa das instituições locais se mostra de forma mais acentuada quando se toma em conta a evolução dos empréstimos. Apreciando-se os últimos anos, tem-se a seguinte relação entre empréstimos e depósitos:

TABELA 15

Evolução dos Empréstimos

(Cr\$ 1.000.000)

ANOS	VALOR	RELAÇÃO SOBRE DEPÓSITOS
1975	6.200	1,47
1976	10.771	1,73
1977	16.970	1,81
1978	24.701	1,98

Se no início da série, os empréstimos eram 47% superiores aos depósitos, ao final chegam aos 98%.

Essas instituições têm uma grande função nos financiamentos de curto prazo do setor público e na irrigação de recursos aos demais setores econômicos, onde se destacam a construção civil, através do sistema habitacional, e a indústria de transformação.

Outro aspecto importante dessas instituições é que elas facultam um multiplicador de recursos em relação aos seus, o que toma realce quando se equacionam com a situação financeira do setor público. Toda ampliação em seus recursos próprios tende a aumentar os horizontes de financiamento, abrindo possibilidades de as realizações programadas terem uma cobertura maior do que a orçamentária. As inversões financeiras do Estado e a política de auto-investimento das próprias companhias devem ser olhadas pelo que elas geram de recursos potenciais à administração pública, independentemente dos fins específicos que podem estar orientando uma e outra.

Quatro fatores concorreram, nos últimos anos, para que as empresas apresentassem seus resultados positivos: ampliação da rede, capacidade de integrar recursos nacionais e externos às suas operações, ampliação de recursos próprios e gestão empresarial. São, pois, desses fatores que surgem os objetivos a serem perseguidos nos vindouros.

Assim como têm havido, a título de estímulo aos produtos manufaturados exportados, créditos com juros favorecidos, e a própria agricultura vem se beneficiando de uma taxa de juros negativa, deve-se equacionar a possibilidade de estabelecimento de linhas de crédito, cujos juros sejam inversamente proporcionais ao montante dos empréstimos. A

intenção, no caso, é fazer com que mais um instrumento concorra a beneficiar o pequeno produtor ou pequeno tomador, favorecendo-lhe um custo de dinheiro mais reduzido e mais acessível.

Objetivos

Em função dos antecedentes apresentados, são colocados os seguintes objetivos para as empresas financeiras comerciais do Estado:

- 1) ampliar a rede de agências para todos os municípios gaúchos e, quando for o caso, aumentar o seu número em praças nacionais e estrangeiras;**
- 2) continuar expandindo a captação de recursos, aumentando a sua participação no total de recursos captados no Estado;**
- 3) dar prosseguimento aos financiamentos às empresas gaúchas, de modo a que possam cumprir seus programas de produção tanto para exportação como para o mercado externo;**
- 4) gestionar linhas de créditos com juros diferenciados para os pequenos tomadores;**
- 5) imprimir o máximo de eficiência empresarial no uso dos recursos e técnicas de gestão;**
- 6) buscar a maior capitalização possível com vista ao seu fortalecimento e capacidade competitiva.**

3.2 - ÁREA SOCIAL

3.2.1 - Educação

3.2.2 - Cultura, Esportes e Turismo

3.2.3 - Saúde, Saneamento e Meio Ambiente

3.2.4 - Trabalho, Assistência e Previdência

3.2.5 - Habitação e Urbanismo

3.2 – Área Social

Estão agrupados nesta área todos os serviços que dizem respeito aos recursos humanos, quer quanto à sua formação, quer quanto ao seu bem-estar. De um lado, são serviços voltados ao permanente aparelhamento do homem para ajustar-se às necessidades novas e crescentes de toda sociedade em desenvolvimento. De outro, um repertório de atividades visando a colocar à disposição da comunidade serviços de valorização do homem, compatíveis e coerentes com o grau de progresso atingido pela própria sociedade.

Por intermédio desses serviços, assegura-se correspondência entre oferta e demanda de recursos humanos e se abrem oportunidades para todos ao mais amplo acesso à cultura, saúde, trabalho, previdência e habitação. A maior parcela de serviços relativa à qualidade de vida depende desta área, pois ela contempla um grande número de atividades que, de forma direta, concorrem para a mesma.

Dois cuidados especiais devem predominar na política desta área: *o de aumentar a oferta de serviços, sobretudo os diretamente dirigidos às populações de baixa renda, e o de facilitar o acesso dessas populações a serviços essenciais, como água e energia, através de taxas diferenciadas.* Essa também é uma forma de colocar o Estado como mecanismo de distribuição de renda, contribuindo com os esforços realizados em outras áreas.

3.2.1 – Educação

Antecedentes

O período de 1971 a 1978 viu surgir e se implantar uma ampla reforma no sistema educacional brasileiro, introduzida pela Lei nº 5692/71 que alterou a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (1961) no

que se refere aos ensinos de primeiro e segundo graus. A ela se amoldou o sistema educacional do Estado, respeitando, porém, suas próprias peculiaridades.

Uma primeira consequência do novo estatuto legal foi o sistema oficial ter assumido a responsabilidade de oferecer, gratuitamente, a educação básica aos educandos de 7 a 14 anos. O cumprimento dessa disposição é requisito essencial numa avaliação da situação do ensino no Estado.

Abordando a questão da oferta de ensino de 1º grau por entidades mantenedoras, pode-se aceitá-la como satisfatória, uma vez que 85% das matrículas deste nível ocorrem em estabelecimentos oficiais (só o sistema estadual atendeu 51% do total em 1977) e os restantes 15% que optaram por estabelecimentos particulares devem ter condições financeiras capazes de remunerar a educação sem problemas.

Analisando a oferta de ensino do 1º grau face ao contingente demográfico em faixa etária de 7 a 14 anos, o quadro apresenta uma outra conotação. A exigência de que toda a população escolarizável (100% dos indivíduos de 7 a 14 anos) esteja matriculada ainda não foi completamente satisfeita, porque, segundo o Plano Estadual de Educação 1978-81, no ano de 1975, 14% dessa faixa ficou fora da escola, variando em cada escalão como segue: 20% da população de 7 anos; 12% da população de 12 anos; 24% da população de 13 anos; e 42% da população de 14 anos.

Apontam-se como causas principais:

- 1) o encaminhamento tardio da criança à escola nas zonas rurais devido à distância entre o lar e a escola face à rarefação demográfica;
- 2) a carência de oferta das três últimas séries do primeiro grau em consequência da implantação gradativa da reforma.

No primeiro caso, a solução pode estar mais vinculada à organização de uma infra-estrutura de transportes que auxilie a minimizar os riscos, enquanto no segundo, talvez, um melhor balanço entre a oferta existente e a demanda específica forneça uma identificação mais apurada do problema, porque é freqüente a migração do aluno das últimas séries do 1º grau, da zona rural, em busca de um ensino mais aperfeiçoado na zona urbana, como não é menos freqüente a troca dos bancos escolares por atividades remuneradas ou para reforçar a renda familiar.

No seu âmago, os dois problemas possuem em comum a necessidade de uma mudança de mentalidade para um estágio em que a educação adquira o seu devido valor. Esta, porém, é uma questão que transcende o sistema de ensino tal como é considerado. Por isso, ao tratar-se de educação, jamais se deve esquecer que ela se insere num contexto sócio-econômico-cultural de significativa complexidade.

Ainda com relação ao primeiro grau, os aspectos relativos à qualidade do ensino, possivelmente, são os que exigem maior atenção, porque neles pode residir parte do problema quantitativo. Na medida em que o sistema se torna mais fluido, o acréscimo de vagas necessárias equipara-se ao crescimento vegetativo da população escolarizável.

Uma das formas de visualizar os aspectos qualitativos da educação é a comparação das matrículas iniciais da 1ª série com as conclusões do curso, 8 anos após. Essa comparação, no Rio Grande do Sul, (e ela não diverge muito do mesmo cotejo a nível nacional) não é nada satisfatória, indicando, ainda, um significativo desperdício de investimentos. De cada 1.000 alunos que ingressam na primeira série, apenas 271 concluem o curso de 1º grau em tempo hábil.

São salientadas como causas desse fato:

- 1) a falta de condições do aluno para aprender, especialmente no que concerne aos aspectos de saúde e alimentação;
- 2) o despreparo e a mobilidade dos professores;
- 3) a utilização de metodologia inadequada;
- 4) esquemas rígidos de seriação em relação ao ano letivo.

As últimas três causas citadas são passíveis de melhoramentos através de estudos apurados no próprio sistema, embora se deva recomendar ponderação quanto à "menor rigidez" que pode não conduzir, necessariamente, a uma maior eficácia.

Quanto à primeira das razões apontadas, e que maior representatividade possui entre elas, exige um equacionamento que não só transcende o sistema educativo, mas as próprias possibilidades de atuação do setor público estadual.

O ensino de 2º grau, cujas diretrizes também competem ao setor público, prepara-se, gradativamente, para cumprir o papel de propiciar aos indivíduos condições para um satisfatório desempenho profissional.

Existem, ainda, grandes distâncias a serem vencidas entre o ensino sistemático e a demanda dos setores econômicos, mas a aproximação é gradativa, e parece importante, para um perfeito equacionamento, um balanço geral de necessidades e oferta de mão-de-obra por especialização.

Do ponto de vista quantitativo, os informes estatísticos demonstram que o ensino do 2º grau ganhou um impulso inaudito após a reforma, fato comprovável apenas pela representatividade da oferta deste nível nas matrículas do 1º grau. Em 1971, a população que cursava o 2º grau era representativa de 6,31% da matriculada no 1º grau; em 1977, porém, esta mesma significância atingia a aproximadamente 15%. À primeira vista, tal declaração pode parecer um tanto despida de sentido, uma vez que as matrículas do 1º grau estão diretamente ligadas a uma faixa etária bastante mais larga (7 a 14 anos), enquanto as do segundo, além de se vincularem, genericamente, a uma população menor (15 a 19 anos), exigem como pré-requisito a conclusão do 1º grau. Todavia, a UNESCO, órgão da ONU, ao fazer recomendações sobre a oferta de ensino, indica como sinal de amadurecimento de um sistema educacional no Terceiro Mundo a composição de uma pirâmide de população escolar em que a matrícula do 2º grau seja representativa de 25% da registrada pelo ensino básico (1º grau), e a do superior, de 5% do nível inicial.

Naturalmente, segundo a informação estatística, não se conseguiu, ainda, atingir a citada maturidade. Todavia, quando se rememora que, na década de sessenta,⁶ a oferta de ensino de 2º grau era representativa de apenas 5% do somatório das matrículas no primário e 1º ciclo médio (que hoje integram o primeiro grau), em 1971 elas atingiam 6,31%, o fato de representarem, no ano de 1977, 15% é bastante auspicioso, pelo menos quantitativamente.

A confirmação de que tal fato é conseqüência não de uma desaceleração nas mesmas proporções da oferta do 1º grau, mas de uma acelerada expansão do 2º grau é dada pelo ritmo de crescimento das matrículas deste nível que, entre 1971 e 1977, assinalou uma taxa anual de 17,4%.

⁶ RIO GRANDE DO SUL, Secretaria de Desenvolvimento Regional e Obras Públicas. Programa de desenvolvimento integrado da região Taquari-Antas. Porto Alegre, s.d. 3v.

Outro fato encorajador no que se refere à oferta de ensino do 2º grau é o de que o sistema estadual que, no começo da década de setenta, oferecia 46,5% das vagas passou, no ano de 1977, a responsabilizar-se por aproximadamente 52% dessa oferta.

Do ponto de vista qualitativo, não obstante os esforços encetados pela reforma com relação à adequação da oferta de ensino deste nível às necessidades dos setores econômicos, há ainda muito para ser feito. A oferta institucional do ensino profissionalizante era predominantemente voltada (91,5%) para o setor terciário,⁷ embora este setor, na época, tivesse uma representatividade na formação da renda em torno de 50%. Além disso, 19% das matrículas deste curso ainda se vinculam ao ensino tradicional.

Apesar de saber-se que a obtenção de uma efetiva profissionalização deste ensino envolve modificações gradativas, instrutores, grande investimento em equipamento e, sobretudo, uma mudança de mentalidade voltada para a valorização do técnico de nível médio e consubstanciada em termos de "status" social e poder aquisitivo, não se deve descuidar de sua consistência. Com isto se deseja destacar que o ensino profissionalizante deve preparar técnicos de nível médio, efetivamente competentes, sob pena de não só ser desacreditado como de perder sua própria razão de ser.

A relação do Estado com o ensino de terceiro grau ou universitário não se dá de forma direta, já que a ingerência sobre tal grau de ensino transcende a esfera do poder público estadual. Contudo, é mantido entre o Estado e o ensino superior um estreito relacionamento na medida em que a oferta de recursos humanos a este nível é sumamente significativa, tanto para o conjunto da economia como para o setor público em particular.

Quanto à adequação quantitativa do ensino de 3º grau às proposições da UNESCO, tem-se que as distâncias a serem vencidas são bastante menores do que as registradas pelo ensino de 2º grau. Já na década de sessenta, a oferta desse tipo de educação era significativa de 2% do total das matrículas básicas.

Parte dos problemas apontados tem origem em situações sócio-econômicas com incidência direta na utilização da capacidade instalada e

⁷ Em 1975, eram 147.217 matrículas do 2º ciclo profissionalizante, das quais 134.726 voltadas para o terciário.

nos rendimentos dos próprios usuários. Fogem da esfera do ensino e até mesmo das possibilidades objetivas do setor estadual, embora tudo deva ser feito para minimizá-los. Quanto aos demais, com todas as condições para inovações, devem ser passíveis de ações de aperfeiçoamento.

Objetivos

Os objetivos da política governamental são:

a) Primeiro grau:

- 1) agilizar os serviços de assistência ao educando em todos os aspectos em que se configurem carências de origem sócio-econômica, a fim de propiciar-lhe melhores condições para o aprendizado;**
- 2) conscientizar as famílias da importância da educação escolar em termos de formação para a vida;**
- 3) propiciar melhoria da qualidade do ensino em termos de adequação metodológica, maior atenção às diferenças individuais, melhoria do treinamento docente e disponibilidade do equipamento necessário;**
- 4) adequar a oferta em termos físicos às necessidades reais da demanda.**

b) Segundo grau:

- 1) compatibilizar o ensino profissionalizante com as necessidades quantitativas e qualitativas dos setores econômicos;**
- 2) melhorar a qualidade do ensino profissionalizante através da capacidade de instrutores e da adequação de equipamentos à demanda quantitativa e qualitativa do sistema econômico. Para tanto, far-se-á necessário um balanço entre a atual e provável oferta futura de egressos e a necessidade de especialização exigida pelos setores que absorvem técnicos deste nível;**
- 3) adequar quantitativamente o número de vagas à demanda de matrículas, atentando para a gratuidade, quando se tratar das populações de baixa renda.**

No que se relaciona ao ensino superior, o fundamental é a integração do setor público e privado com as instituições de ensino superior sobretudo para:

- 1) promover o desenvolvimento de estudos e pesquisas que facilitem a identificação e utilização das inovações adequadas e viáveis de introdução;
- 2) promover a atualização permanente das informações sobre as reais necessidades de qualificação de mão-de-obra no Estado.

Cumprido elucidar que, paralelamente à educação sistemática, devem ser envidados todos os esforços para que a formação assistemática ou suplementar preencha as lacunas no que se refere ao treinamento profissional para o contingente em faixa etária não mais passível de *beneficiar-se da educação sistemática*.

3.2.2 – Cultura, Esportes e Turismo

Antecedentes

Ainda que essas três atividades tenham suas especificidades enquanto campos de manifestação e de realizações, é desejo articulá-las de tal forma que possam enriquecer-se mutuamente e oferecer-se integralmente à gente do Rio Grande do Sul e aos que aqui aportam em busca de lazer e confraternização.

É preciso trazer para primeiro plano de atuação da comunidade os aspectos mais importantes de sua vida presente e passada, suas realizações, suas formas diversas de manifestar-se e relacionar-se, seus traços herdados e as modificações que sofreram, enfim todas as cristalizações que seu acontecer histórico registra, de modo a que se cultive esse patrimônio comum e se preserve a unidade cultural como forma de resguardar a própria individualidade coletiva.

Todos os aspectos distintivos da cultura gaúcha nas manifestações diárias e correntes aparecem juntas e indissolúveis, mas, do ponto de vista institucional, são tratados como entes isolados. Talvez essa seja uma das razões de o Estado não ter dispensado a essas atividades o apoio de que é capaz e a atenção que elas merecem. São conhecidas as limitações para um atendimento amplo e vigoroso a todas as iniciativas e criações populares, bem como a todas as potencialidades contidas nas próprias instituições existentes. Entretanto, a limitação de meios não é exclusiva ao campo da cultura, esporte e lazer, mas, de maneira geral, ela está presente

em todos os setores, inclusive nos vitais para o desenvolvimento. Não obstante, em todos eles há realizações de grande monta que orgulham e estimulam o trabalho comum.

Por serem atividades diretamente ligadas ao trabalho informal e descompromissado de cada um, vinculados ao aperfeiçoamento espiritual e físico do homem, seu campo de interesse tem uma abrangência extraordinariamente grande, o que já denuncia um potencial de mobilização incomum a quaisquer outras atividades. É justamente nesse potencial que reside uma fonte não convencional de recursos, porque já existe uma predisposição espontânea da população para afirmar-se e realizar-se individual e coletivamente. Sua maior ou menor realização vai depender da capacidade de mobilização, das formas de organização e da habilidade com que os equipamentos existentes forem colocados a seu serviço.

As coisas populares não dispensam inspiração popular, e quando se pensa em atrelar de modo mais eficaz a capacidade estatal ao potencial coletivo, é conveniente não esquecer quais os ingredientes realmente indispensáveis para a sua conversão em fatos e feitos. A falta dessa inspiração coloca certas exigências para realizações comuns que terminam por sufocar todo um potencial promissor. A todo o instante e de todas as formas se testemunham capacidades não aproveitadas e potencialidades sem fluidez, espelhando menos a questão inespecífica de recursos do que de formas adequadas para sua manifestação. É mister que o próprio Estado inove uma matéria de ação, trocando toda atividade paternalista por uma de mobilização, participação criadora e de estímulo às iniciativas privadas, sem pretensões a tutelãs e a formalismos restritivos.

Paralelamente à educação sistemática, seja desenvolvida em cursos regulares, seja em cursos profissionalizantes e de especialização, há uma educação assistemática e permanente através da informação, do contato e da experimentação diárias. O desejo de conhecimento e aperfeiçoamento, ou seja, de realização, felizmente não se extingue com nenhum curso regular e está sempre em constante busca de novos caminhos. Nem sempre, o Governo pode ter presença marcante em todos, cabendo-lhe, muitas vezes, suprir hiatos e ofertar condições para que aspectos fundamentais não sejam desatendidos.

Há, por outro lado, atividades que exigem pessoal especializado, condições materiais para preservação e desenvolvimento, e até mesmo pesquisa científica para seu aprofundamento e revelação, quando, então, a questão de recursos assume papel prioritário.

Com o esporte ocorre algo semelhante à educação assistemática, onde ele é constantemente buscado para dar respostas a necessidades físicas, independentemente das práticas institucionalizadas. Nem sempre as iniciativas da população se oportunizam por falta de condições materiais ou porque ficam subordinadas a exigências burocráticas de nenhuma serventia prática.

No entanto, há um grande potencial a ser estimulado dentro do esporte amador, de modo a que se difundam ao máximo práticas popularmente usadas e outras que só não se generalizam pela pouca frequência e divulgação a que estão submetidas.

Se é verdade que a falta de mais locais apropriados para a prática de esportes amadores tem se constituído num de seus entraves, não o é menos que maior mobilização e organização podem justificar realizações mais amplas. Exemplos tirados até mesmo de iniciativas comerciais mostram como há uma inesgotável predisposição a práticas esportivas, de tão grande importância na vida dos povos.

O balanço das atividades desportivas mostra a carência de praças e locais, para os quais é indispensável canalizar recursos tanto públicos como privados e das mais diversas esferas de poder. Não obstante, o incentivo ao hábito da prática de esportes amadores também é um problema de determinação e de incorporação às rotinas da administração pública.

O Estado do Rio Grande do Sul, com sua localização estratégica, condições geográficas, heterogeneidade cultural e originalidade histórica, conta com farta disponibilidade e variedade de recursos turísticos. Conta, inclusive, de forma espontânea com um respeitável equipamento turístico e uma longa tradição de atendimento. Em todos os seus quadrantes, encontram-se dependências de variada qualidade para receber visitantes, sendo que em alguns já se alcançou um grau de sofisticação que os credenciam nacionalmente.

Somente nos últimos anos, o turismo vem recebendo atenção e recursos sistemáticos, pois até agora predominaram iniciativas cujo vulto não tinha maiores compromissos com as escalas hoje entendidas como convenientes. Visou-se muito mais ao lazer regional e ao intercâmbio entre as diversas porções da população, através de suas festas e manifestações tradicionais, do que propriamente a preocupação de formar e manter um nível de demanda capaz de justificar grandes investimentos no setor. O

próprio isolacionismo do Estado que tanto se refletiu em outras atividades também teve influência na atividade turística.

É preciso, pois, pensar que nessa atividade não se poderá deixar de passar por uma fase de transição entre o lazer regional e o turismo nacional e internacional, transição que não pode significar abandono nem de equipamentos existentes e nem das próprias tradições culturais. Ao mesmo tempo em que se ampliem e se melhorem as dependências para o lazer regional, inclusive para ajustá-los à crescente oferta, deve-se cuidar de incrementar as condições das atividades de vanguarda, mais sofisticadas e de maior raio de mercado, para atrair as vantagens que oferecem.

A desproporção que hoje existe, do ponto de vista quantitativo, entre as instalações de um e outro tipo mostra a intensidade de demanda predominante, particularmente em termos de poder de compra. Como esse mesmo poder de compra médio está se elevando, o não ajuste da oferta de serviços adequados só pode gerar fuga de recursos para outros lugares. As duas fontes básicas de geração do turismo – urbanização e nível de renda – estão se elevando rapidamente, o que deve traduzir-se em consumo crescente de serviços de lazer e turismo.

Se, ao lado dos aspectos da capacidade instalada, forem consideradas as tradições e traços culturais do Estado, de forma que o próprio lazer esteja embebido dessa atmosfera específica, pode-se esperar perspectivas muito boas para a atividade e para todos quanto com ela se envolverem.

Reconhecendo a importância do setor turístico tanto nos aspectos econômicos – produção de divisas, geração de renda e emprego, estímulo ao desenvolvimento de microrregiões e cidades – como no que se refere aos sociais – lazer, bem-estar, dinamismo e enriquecimento cultural, etc. –, o setor público buscará, através de uma ação coordenada, orientar e impulsionar a atividade turística no Estado.

A multiplicidade de aspectos turísticos no Rio Grande do Sul exige uma abordagem planejada e integral, canalizando-se recursos e iniciativas de acordo com as potencialidades existentes.

Objetivos

Atividades como de preservação do patrimônio histórico material e imaterial, de manutenção de instituições culturais, de difusão de obras de

significância social por seu conteúdo literário ou mensagem elucidadora, e, ainda, de investigação de variada índole, visando a esclarecer fatos e comportamentos, são da mais alta importância.

Além delas, exposições artísticas, concertos, recitais, demonstrações de danças e outros espetáculos artísticos, bem como recuperação, restauração e construção de prédios, onde se preservam, divulgam ou difundem obras de natureza histórica ou sócio-cultural, devem continuar merecendo o maior amparo do Governo.

No plano dos esportes, é necessário reunir toda a capacidade de prática desportiva existente no Estado e colocá-la a serviço da comunidade segundo a concepção da atividade prioritária e entrelaçada com outras que traduzam formas de afirmação de um povo.

Quanto ao turismo, reconhecendo a sua importância tanto nos aspectos econômicos – retenção e atração de divisas, geração de renda e emprego, e de apoio ao desenvolvimento de certas regiões – como no que se refere a aspectos sociais – lazer e bem-estar –, o setor público buscará coordenar, orientar e impulsionar as atividades que lhe são específicas como aquelas que concorrem para sua qualidade.

O que se pretende, basicamente, é colocar a Cultura e o Desporto em uma área governamental em que, além de correlação de objetivos, se estabeleça equilíbrio de prioridades, harmonia de interesses, conjugação de recursos humanos e meios materiais para o soerguimento equânime e harmonioso de cada setor e do todo. Sem a dominadora predominância social da área do ensino público fundamental ou profissionalizante a despertar as atenções, as verbas, as energias, a capacidade criadora, o impulso inovador, a sensibilidade do administrador público, será possível dispensar a essa atividade relevante importância e, conseqüentemente, iguais oportunidades de se afirmar.

Os objetivos do setor serão:

- 1) resguardar, por todas as formas a seu alcance, o patrimônio histórico do Rio Grande do Sul;
- 2) incentivar o culto às tradições em todas as suas múltiplas manifestações;
- 3) apoiar toda atividade artística e de preservação da cultura, tanto as que dependam diretamente de instituições públicas como as exercidas por grupos e instituições privadas;

- 4) entrosar as atividades culturais com outras que lhe dão ou pedem apoio, colocando todos os equipamentos públicos a seu serviço;
- 5) estimular, por todos os meios, o esporte amador e o hábito da prática esportiva;
- 6) ampliar as instalações existentes no Estado para o esporte amador;
- 7) integrar esta secretaria à rede de associações privadas dedicadas ao desporto amador, coordenando esforços isolados, visando a ampliar o alcance social e utilização plena das estruturas e equipamentos já existentes, dando apoio sistemático a seus programas esportivos.;
- 8) promover, a nível estadual e federal, olimpíadas, envolvendo todas as modalidades de esporte e atletismo amador;
- 9) elaborar diretrizes básicas para a política estadual, de forma que oriente o desenvolvimento do setor;
- 10) dar continuidade ao Plano Estadual de Turismo, ampliando sua área de atuação e afeiçoando-o à nova filosofia e atribuições da Pasta;
- 11) coordenar as atividades do setor com outras exercidas dentro do setor público e com as empresariais, maximizando o potencial de oferta do Rio Grande do Sul;
- 12) dimensionar o apoio à rede hoteleira de pontos turísticos especiais, para que venha apresentar plenas condições de atender à demanda do usuário mais freqüente;
- 13) aumentar, através de melhores serviços urbanos, especialmente os de comunicação, as condições gerais da infraestrutura para o desenvolvimento do setor;
- 14) dar ênfase à política de criação de pólos de atração turística, regionalizados, com diversidade do tipo de oferta e de períodos de demanda, concentrando-se neles atenções e recursos;
- 15) dinamizar a área de estudo das potencialidades turísticas de nosso Estado, ainda não exploradas, preservando sua riqueza natural e planejando seu desenvolvimento a curto ou médio prazo; despertar nas populações dessas áreas a consciência turística, isto é, a exata valorização econômica e cultural do patrimônio que possuem;
- 16) dar condições de infra-estrutura em equipamentos públicos (estradas, comunicação, água, luz, saneamento) para atrair a iniciativa privada a investir em novos empreendimentos, ou em ampliações, de sorte a evitar a exaustão na demanda ou estagnação na oferta;
- 17) investir maciçamente em propaganda como técnica de

comercialização de oferta turística, integrando esse esforço na política de publicidade dos setores privados de cada área comercializável (praia, serra, campanha, rios, vales, eventos);

- 18) levantar como atrativo turístico-cultural o valioso patrimônio histórico do Rio Grande do Sul, assinalando os locais ricos de mensagens do passado, com farta informação sobre seu significado, razões, causas e conseqüências de sua eclosão;
- 19) estimular o setor hoteleiro a dirigir esforços no sentido da hotelaria econômica, com oferta de serviços não sofisticados como rede de motéis na periferia das cidades-pólo, minimizando os custos do item hospedagens, valor acentuado no custo final do turismo;
- 20) dar ênfase aos projetos de "Turismo-Jovem" e "Turismo-Operário", criando-se tipos de apelo também para outras camadas diferenciadas da população como crianças, aposentados, mulher desacompanhada, pessoas idosas;
- 21) fomentar, internamente, o termalismo social, pela valorização das estâncias hidrominerais do Estado, desde suas propriedades terapêuticas, como de lazer, recreação e repouso;
- 22) entrosar a Secretaria com os órgãos federais, visando à obtenção de apoio financeiro para projetos específicos e com entidades públicas ou privadas de outros estados do País ou do exterior, para consecução de objetivos comuns;
- 23) investir em recursos humanos na área de serviços turísticos, levantando o nível profissional do setor através de escolas e cursos específicos;
- 24) aproveitar, como apelo turístico, a tipicidade gaúcha, nossos usos, costumes, folclore, culinária, jogos, diversões, programando suas apresentações;
- 25) utilizar nosso riquíssimo parque hídrico (rios, lagoas) para a instalação de equipamentos de lazer, esportes náuticos, roteiros turísticos;
- 26) dar assistência e apoio aos organismos municipais do setor turístico, cultural e desportivo, visando a integrar programas e harmonizar metas com a soma de esforços de todas as áreas interessadas;
- 27) ampliar a rede de acampamentos (camping) e de terminais turísticos.

3.2.3 – Saúde, Saneamento e Meio Ambiente

3.2.3.1 – Saúde

Antecedentes

Os aspectos básicos referentes à saúde no Rio Grande do Sul devem ser considerados em relação ao contexto nacional, e também

levando-se em conta as características geográficas, econômicas, sociais e culturais do Estado. Assim, o fato de ser a economia fundamentalmente baseada na agropecuária tem repercussões no que se refere a saneamento e alimentação da população e, por outro lado, a industrialização e a urbanização que vêm se produzindo em ritmo acelerado condicionam problemas de saúde, ao mesmo tempo em que abrem perspectivas na área assistencial através das instituições previdenciárias.

A localização geográfica e os hábitos culturais também têm seu papel no processo saúde-enfermidade.

Finalmente, sendo este um Estado de fronteira, deve-se lembrar a existência de compromissos internacionais de saúde decorrentes desta situação.

No Rio Grande do Sul, predominam numericamente as instituições de saúde não-governamentais; entretanto, o volume maior de prestação de serviços corre à conta do setor público.

A área de atuação da Secretaria cobre todo o Estado, e sua população-alvo é formada por toda a população do Rio Grande do Sul.

O objetivo geral da Secretaria da Saúde é melhorar o nível de saúde da população, isto é, assegurar o básico e essencial para a promoção, proteção e recuperação da saúde a que todo o cidadão tem direito, independente de estar vinculado ou não a instituições que atuam no setor, em coordenação com estas ou suplementando sua ação. As ações básicas da Secretaria se desenvolvem fundamentalmente nos níveis de promoção de saúde e proteção específica, já que, na área de assistência curativa, o Governo exerce atividade através do INAMPS, IPERGS e outras instituições previdenciárias.

Dentre os indicadores que avaliam as repercussões do processo saúde-enfermidade numa população, os dados de mortalidade destacam-se por sua acessibilidade, simplicidade e pela possibilidade de comparação com outras regiões.

No Rio Grande do Sul, a Secretaria da Saúde opera e controla o subsistema estatístico de saúde do Estado em consonância com o Sistema Estadual de Informações Técnica e Estatística.

A análise da mortalidade no Rio Grande do Sul (Tabelas 16 e 16.1) permite concluir que:

a) os coeficientes de mortalidade geral são relativamente baixos;

b) o coeficiente de mortalidade infantil coloca o Estado entre as regiões classificadas como de baixa mortalidade, embora haja zonas – região metropolitana, sul do Estado e fronteira sudoeste – em que a mortalidade infantil é ainda elevada, à custa de óbitos em que desnutrição e deficiência de saneamento exercem efeito ponderável;

c) em relação às duas principais causas de óbitos – doenças do aparelho circulatório e tumores –, nota-se que, de 1970 a 1977, ambas conservaram sua posição.

Observa-se, também, que os tumores, as doenças do aparelho circulatório e os acidentes, envenenamento e violências tiveram seus coeficientes aumentados, enquanto que houve redução dos óbitos por doenças infecciosas e parasitárias, doenças do aparelho respiratório e mortalidade perinatal.

É provável que tenha ocorrido, no Rio Grande do Sul, o observado em outros lugares: à medida em que se acentua certo tipo de desenvolvimento, as doenças infecciosas e parasitárias vão dando lugar, como causa de morte, a doenças degenerativas, acidentes e violências.

Por outro lado, estão diminuindo os óbitos atribuídos a sintomas e estados mórbidos mal definidos, o que indica diminuição das mortes sem assistência médica bem como melhoria do preenchimento do atestado.

TABELA 16

Coeficientes de Mortalidade Geral e Infantil no Rio Grande do Sul
1970-77

ANOS	COEFICIENTE DE MORTALIDADE GERAL (1)	COEFICIENTE DE MORTALIDADE INFANTIL (2)
1970.....	6,12	48,35
1971.....	6,49	52,07
1972.....	6,54	49,19
1973.....	6,89	49,79
1974.....	6,63	44,79
1975.....	6,39	41,77
1976.....	6,74	44,14
1977.....	6,25	41,16

(1) Por mil habitantes, (2) Por mil menores de um ano.

TABELA 16.1

Proporção de Óbitos Agrupados conforme as Seções da Classificação Internacional das Doenças no Rio Grande do Sul – 1970-1977

SEÇÕES DA CID	1970 (%)	1977 (%)
I – Doenças infecciosas e parasitárias	9,7	7,2
II – Tumores	11,7	13,0
III – Doenças do aparelho circulatório	28,7	31,6
IV – Doenças do aparelho respiratório	7,8	7,3
V – Mortalidade perinatal	4,3	4,2
VI – Sintomas e estados mórbidos mal definidos	16,1	11,7
VII – Acidentes, envenenamentos e violências	6,8	9,1
Demais seções	14,9	15,9
TOTAL	100,0	100,0

Quanto a informações sobre morbidade, no Rio Grande do Sul, só se dispõe de dados de boa qualidade no que se refere às doenças transmissíveis, objeto do sistema de vigilância epidemiológica, implantado pela Secretaria da Saúde em 1969 e que vem sendo progressivamente ampliado. As fontes de dados a nível local incluem as unidades sanitárias, os hospitais, ambulatórios de várias instituições e médicos particulares.

Com respeito à assistência hospitalar, constata-se que a maioria dos leitos hospitalares do Estado pertence à rede privada; esta supremacia ocorre à custa dos leitos em hospitais gerais.

Nos hospitais especializados, predomina a rede pública por causa do papel pioneiro que teve o poder público em nosso Estado no campo da assistência hospitalar para doentes mentais, tuberculosos e hansenianos. O grau de utilização dos leitos é maior nos hospitais especializados do que nos gerais, maior nos públicos do que nos privados. A rede hospitalar privada de caráter geral tem o menor grau de utilização de leitos.

Em termos de leitos por 1.000 habitantes, há predomínio da capital sobre o interior. Provavelmente, o fato reflete o afluxo de doentes em busca de maiores facilidades de diagnóstico e tratamento. Deve-se notar

que a concentração de leitos na capital reflete a localização nela dos hospitais especializados.

Cerca de dois terços das diárias hospitalares correm por conta de instituições previdenciárias.

O número de partos hospitalares pode ser evidenciado por um levantamento amostral feito em 1974, o qual mostrou que 82,37% dos partos realizados em área urbana e 55,82% dos partos realizados em área rural (69,17% do total de partos) ocorriam em hospital. Tiveram assistência médica 47,53% dos partos. Em outros, intervieram enfermeiras, parteiras e curiosas.

Quanto a consultas médicas, dispõe-se de informações referentes ao INAMPS, Secretaria da Saúde e IPERGS que representam, provavelmente, a maioria das consultas prestadas no Estado em 1977:

INAMPS	10.815.262	consultas médicas
Secretaria da Saúde	1.638.023	consultas médicas
IPERGS	581.876	consultas médicas

Apenas com estas três instituições vê-se que cada habitante do Estado recebe, em média, mais de 2 consultas por ano, o que é satisfatório nas condições do País.

No desenvolvimento de suas atividades, a Secretaria da Saúde conta com 370 unidades polivalentes de saúde, cobrindo todos os municípios do Estado, 63 laboratórios de saúde pública e 5 hospitais especializados.

Quanto à avaliação do estado vacinal da população de um a quatro anos de idade, pode-se estimar em 69% a cobertura com a vacina Sabin (contra a poliomelite) e em 58% a com a Tríplice (contra a difteria, coqueluche e tétano) e contra o sarampo.

Em relação à tuberculose, houve, de maneira geral, melhora considerável nos índices de cura e uma definida redução da mortalidade (42,8%) entre 1970 e 1976.

Sobre a hanseníase também tem a Secretaria da Saúde controle da situação. O Estado situa-se entre as regiões de média endemicidade. O número de internamentos vem diminuindo, e já não é mais necessário confinar os pacientes em sanatórios: os mesmos podem ser tratados em ambulatórios e hospitais gerais.

Em vista do nível de saúde observado no Estado, tem-se bastante presente o problema quando se formula como maior aspiração da política de governo o crescente bem-estar da população com redução das desigualdades atuais e a melhoria da qualidade de vida pela preservação do meio ambiente.

Objetivos

Tendo como base a realidade observada e como fim a concretização do proposto pela política de governo, foram delimitados como objetivos do setor:

- 1) implantar programa regionalizado de assistência médica primária, abrangente, progressiva e de complexidade crescente, adequado à realidade do Estado entrosado com os demais serviços de instituições componentes do Sistema Nacional de Saúde;
- 2) aumentar a cobertura vacinal de população de menores de um ano, visando ao controle de doenças transmissíveis redutíveis por agentes imunizantes;
- 3) estruturar o programa de combate à desidratação em termos de controle epidemiológico contínuo;
- 4) ampliar o programa de educação em saúde, principalmente no que se refere à população escolar;
- 5) desenvolver programas de prevenção e controle de doenças cardiovasculares e de câncer mediante extensão das ações a toda a rede de unidades sanitárias;
- 6) ampliar os programas de odontologia sanitária, especialmente no que se refere à fluoretação de água e a atendimento odontológico a escolares;
- 7) desenvolver programas na área de saúde mental, principalmente quanto à prevenção e controle do alcoolismo e da toxicomania, aumento da rede ambulatorial de atendimento ao doente mental;
- 8) entrosar-se com programas governamentais destinados a erradicar os focos de pobreza absoluta, especialmente no que se refere à deficiência alimentar;
- 9) articular-se e coordenar-se com as instituições componentes do Sistema Nacional de Saúde, visando, especialmente, à definição da população-alvo dos programas a serem desenvolvidos pela Secretaria, bem como a identificação de recursos;
- 10) ampliar o sistema de vigilância epidemiológico; aumento e reorganização da rede de laboratórios de saúde pública;
- 11) reestruturar o Sistema de Vigilância Sanitária no que se refere a controle de alimentos, fiscalização do exercício

- profissional, engenharia sanitária e defesa do consumidor de maneira geral;
- 12) estender o programa de saneamento comunitário, vinculando-o ao programa de assistência médica primária mediante entrosamento entre prefeituras municipais e unidades sanitárias;
 - 13) aumentar, substancialmente, os insumos para os programas de saúde mediante, principalmente, o entrosamento do Laboratório Farmacêutico do Estado do Rio Grande do Sul com a Central de Medicamentos;
 - 14) consolidar o sistema de informações de saúde nas áreas já existentes, ampliando-o conforme as necessidades dos programas e conectando-o no que se refere à morbidade ambulatorial e hospitalar, e mortalidade aos sistemas correspondentes do Ministério de Saúde e Ministério da Previdência e Assistência Social;
 - 15) corrigir as carências e distorções na estrutura de pessoal, visando, especialmente, a uma maior utilização de pessoal auxiliar; ao estímulo à profissionalização intensiva na área de saúde mediante o estabelecimento de cargos de carreira; ao aperfeiçoamento continuado de pessoal técnico e auxiliar;
 - 16) agilizar o processo administrativo mediante a detecção de seus pontos de estrangulamento, ativação da coordenação interna e externa da instituição, estabelecimento de rotinas e normas, e simplificação dos procedimentos administrativos;
 - 17) utilizar plenamente a capacidade instalada, visando ao estabelecimento de uma ampla superfície de contato entre serviços de saúde e clientela, dentro dos objetivos do Sistema Nacional de Saúde.

3.2.3.2 – Saneamento

Antecedentes

Saneamento ou higiene ambiental é o conjunto de atividades que visam a controlar os fatores do meio físico que influem no bem-estar físico, mental e social do homem, tornando o meio ambiente imune ou impróprio a enfermidades. A abrangência, por conseguinte, de ações que implementem a higiene ambiental é considerável, e os recursos demandados para tal fim são de grande magnitude. Trata-se de uma constante atividade, cujos resultados são gradativos.

As doenças transmissíveis, redutíveis por saneamento básico, tiveram uma representatividade no total de óbitos de 5% e, embora em

termos de mortalidade infantil seja bem mais significativa sua expressão, observa-se uma pequena melhoria.

Em termos de abastecimento básico de água, em dezembro de 1977, já tinham sido atingidos 91% dos municípios do Estado e, no que concerne a saneamento geral, até à mesma data, eram em número de 93 os municípios beneficiados.

No problema do esgoto cloacal, de tão grande importância na preservação do meio ambiente e da qualidade de vida, mais do que uma questão de investimento impõe-se que se pense em soluções alternativas e se reexaminem as soluções tentadas até agora. Quando as grandes cidades do mundo como Londres, Paris e Washington encaminharam suas soluções por tratamentos individuais (fossas áticas), evitando os estupendos custos de soluções centralizadas e mais os problemas dos cuidados para não deteriorar os caudais de rios e mares, é necessário que se tenha razões muito especiais para continuar insistindo nas propostas atuais.

Essa abordagem é absolutamente prioritária nas regiões e cidades onde o destino dos dejetos cloacais e industriais coincide com a fonte supridora de água.

Ao exigir a inovação como uma das variáveis estratégicas da gestão que ora se inicia, não se está pensando em uma palavra ou numa idéia, e menos ainda que diga respeito exclusivamente à atividade privada. Está-se, sim, pondo em tela de operação, ou seja, em processo de realização, uma atitude, um acontecer que se ajuste melhor às nossas peculiaridades e que, por isso, abra horizontes mais amplos de afirmação e realização coletivas. Quanto maiores forem os desafios, maior deve ser a atitude inovadora, e isso é particularmente válido para as atribuições do setor público. Em poucos campos como o do saneamento, as possibilidades de inovação se colocam tão nítidas e, ao mesmo tempo, tão atrativas.

Objetivos

Como proposições no que concerne ao saneamento, como veículo para o logro das maiores aspirações discriminadas, se consideram:

- 1) continuar o esforço de estender os serviços de água a todas as concentrações do Estado:

- 2) reexaminar as soluções para o problema do esgoto cloacal e industrial das cidades gaúchas, mesmo para aquelas que já contam com implantações parciais;
- 3) lançar novos programas de investimento com maior contribuição comunitária;
- 4) prosseguir na montagem da infra-estrutura de saneamento em geral, visando a influenciar as condições de saúde das populações rio-grandenses;
- 5) colaborar com os Governos Municipais no sentido de melhorar e padronizar os sistemas de esgotos pluviais nas cidades de pequeno e médio portes;
- 6) definir o sistema de esgoto cloacal nas cidades localizadas à margem de cursos d'água e recursos hídricos.

3.2.3.3 – Meio Ambiente

Antecedentes

O constante desenvolvimento das atividades industriais e de ocupação do solo no Estado vem acarretando o agravamento dos problemas ligados à degradação dos recursos naturais e à deterioração das condições sanitárias do meio ambiente, exteriorizadas na ocorrência da poluição ambiental tanto do solo como hídrica e aérea.

O II PND, na indicação de áreas críticas de poluição industrial, cita, entre outras, a região metropolitana de Porto Alegre, a bacia hidrográfica do rio Jacuí e o estuário do Guaíba.

Com efeito, estando o maior número dessas atividades do Estado situadas nas bacias hidrográficas formadoras dos rios que concorrem para essa região, evidencia-se o alto grau de poluição que essas atividades industriais têm causado à Grande Porto Alegre.

Constata-se que um total de 2170 indústrias da mais forte ação poluidora lançam seus detritos nos rios formadores dessas bacias, já bastante comprometidos em seus padrões de qualidade ambiental e nos quais muitos municípios se abastecem para o consumo humano.

Poluição de Bacias Hidrográficas, Número de Fontes de Poluição e Intensidade de Ação Poluidora no Rio Grande do Sul – 1977

BACIAS	INTENSIDADE DE AÇÃO (Nº DE FONTES)			
	MAIS FORTE AÇÃO POLUIDORA	FORTE AÇÃO POLUIDORA	FRACA AÇÃO POLUIDORA	TOTAL GERAL
Caí	325	237	222	784
Sinos	403	310	471	1.184
Gravataí	220	188	98*	506
Guaíba	231	256	241	728
TOTAL	1.179	991	1.032	3.202

FONTE: Coordenadoria de Controle do Equilíbrio Ecológico.

Deve-se, ainda, acrescentar que associados a esses despejos há, também, emissões gasosas poluidoras, bem como os efluentes e emissões de outras 1.032 indústrias de fraca ação poluidora. Concomitantemente aos lançamentos e emissões industriais, existem os despejos e emissões urbanos oriundos de um total de 35 municípios formadores dessas bacias.

Outras bacias hidrográficas e os 197 municípios restantes apresentam, também, problemas crescentes de poluição motivados pela expansão constante de seus parques industriais e áreas urbanas que, associados à falta de saneamento adequado de seus resíduos urbanos, contribuem de forma significativa na poluição global do Estado.

A ação individualizada dos diversos órgãos, consequência da falta de uma coordenação definitiva que integre os programas, projetos e atividades das instituições voltadas para a preservação ambiental, resulta no não-atendimento dos problemas prioritários e na dispersão dos recursos humanos e financeiros disponíveis.

Em resumo, constata-se que:

- 1) de uma maneira geral, a atuação dos órgãos não abrange todas as suas atribuições;

- 2) muitas atribuições ficam a descoberto;
- 3) existe paralelismo de atribuições e atividades;
- 4) existe falta de coordenação tanto nas atribuições como nas atividades.

O Plano Estadual de Proteção Ambiental, já aprovado pelo Governo do Estado, deverá, por sua abrangência, desencadear o equacionamento dos mais cruciais problemas através dos seis programas definidos:

- 1) Programa de Proteção e/ou Recuperação dos Mananciais Hídricos;
- 2) Programa de Proteção e/ou Recuperação do Solo;
- 3) Programa de Controle de Ruídos e de Qualidade do Ar;
- 4) Programa de Educação Ecológica;
- 5) Programa de Avaliação do Impacto Ecológico de Programas Governamentais;
- 6) Programa de Apoio Logístico.

Além disso, porém, considera-se básico para a funcionalidade do institucionalizado conferir à Coordenadoria de Controle do Equilíbrio Ecológico "status", poder, competência e recursos, o que implica a criação da Fundação do Meio Ambiente.

Objetivos

São objetivos do Governo do Estado:

- 1) elaborar normas para a preservação do meio ambiente;
- 2) montar legislação a nível estadual que regulamente o cumprimento dessas normas;
- 3) controlar e fiscalizar a aplicação dessa legislação, conferindo-lhe o poder de aplicar punições (multa) aos transgressores;
- 4) coordenar os usos da água a nível de bacia hidrográfica;
- 5) gerenciar os recursos financeiros e os investimentos na área, visando a uma melhor captação e a um melhor uso dos recursos disponíveis;

- 6) fixar as obras prioritárias nas regiões mais críticas;
- 7) compatibilizar o plano estadual de proteção ambiental com a política e o plano federal respectivo;
- 8) implementar uma ampla campanha, tanto a nível escolar como no seio da população, para despertar uma verdadeira consciência ecológica.
- 9) propor medidas para restauração e preservação de matas ciliares, devastadas ao longo dos cursos d'água;
- 10) incentivar programas de reflorestamento em áreas de antigas florestas naturais;
- 11) promover o uso racional do solo, tanto na forma de preparação como no tipo de cultura a ser explorada;
- 12) capacitar recursos humanos para o desenvolvimento dos programas e projetos para os vários níveis da esfera governamental e para as instituições privadas.

3.2.4 – Trabalho, Assistência e Previdência

3.2.4.1 – Trabalho

Antecedentes

A área do trabalho pode ser considerada como a linha de intersecção do social com o econômico, devendo receber, em consequência, um tratamento global e sistemático.

Os diversos estudos disponíveis permitem identificar como aspectos mais relevantes da área:

- 1) nas últimas décadas, intensificou-se o processo da urbanização da força de trabalho, antes nitidamente rural. Contudo, o crescimento do emprego urbano em setores produtivos vem-se efetuando em ritmo mais lento do que o aumento demográfico. Em consequência, o número de trabalhadores em condições de subemprego evidente ou dissimulado cresce progressivamente, atingindo, segundo pesquisas idôneas, 25% da população urbana ocupada (cerca de 480.000 pessoas em 1978);
- 2) a participação relativa da mão-de-obra ocupada desenvolveu-se de forma mais intensa no setor terciário. De 1920 a 1970, o setor secundário aumentou sua participação de 13,9% para 20,1%. No mesmo período, o setor terciário cresceu de 18,6% para 32,5%;
- 3) as taxas de desemprego aberto em atividades não-agrícolas têm apresentado uma leve ascensão, passando de 1,4% em 1970 para 3,1% em 1972;

- 4) ao mesmo tempo, os estudos do comportamento do mercado apontam claramente para a existência de vagas não preenchidas, nas empresas, dado ao descompasso entre os níveis de qualificação solicitados e os ofertados e, ainda, a inexistência de número de vaga com reduzido nível de exigência compatíveis com as características da oferta maciça de mão-de-obra . . .
- 5) ao lado da insuficiência de empregos em número e qualidade adequados à demanda de uma força de trabalho de baixa qualificação, verifica-se a existência tradicional de agências de treinamento profissional operando de forma setORIZADA, sem uma articulação ou coordenação que tornem mais eficazes suas ações;
- 6) no meio rural, as ações de treinamento encontram-se ainda dispersas, variando conforme as características regionais das entidades promotoras. Verifica-se, também, carência de articulação na linha executiva. As mudanças ocorridas na estrutura da produção agrícola tendem a acentuar os problemas de sazonalidade dos empregos e da baixa qualificação da oferta;
- 7) a ação pública tem, tradicionalmente, se concentrado mais intensamente na perspectiva do treinamento, enquanto que atualmente a questão do emprego vem sendo focalizada com mais ênfase na **demanda** do que na **oferta** de mão-de-obra. Isto é, o problema crucial está localizado na insuficiente oferta de empregos tanto do ponto de vista quantitativo como qualitativo. O treinamento de mão de-obra e a intermediação são considerados variáveis menos significativas.

Objetivos

- a) No meio urbano:
 - 1) fomentar a expansão do nível de emprego nos setores efetivamente produtivos, com ênfase nas atividades que demandam menores graus de qualificação profissional através da cuidadosa articulação dos programas de fomento econômico, atribuindo prioridade às iniciativas empresariais intensas em ocupação de mão-de-obra, observando, ainda, a conveniente distribuição espacial;
 - 2) contribuir para a elevação da capacitação profissional da população ocupada, promovendo a articulação das entidades

- promotoras de treinamento de mão-de-obra em ações integradas com entidades privadas, regionalizando, interiorizando e estendendo as ações de formação profissional;
- 3) articular os órgãos e atividades públicas na área do trabalho, visando ao equacionamento dos problemas diagnosticados no setor "informal" de emprego, através do apoio às atividades do SINE/PROESE, pela expansão das atividades de fomento às microunidades de produção urbanas e rurais, ao artesanato e às unidades produtivas do setor informal;
 - 4) apoiar a criação de serviços e facilidades para as mães que exercem atividades produtivas, promovendo e estimulando a ampliação e expansão das redes e serviços de atendimento a crianças de 0 a 6 anos, notadamente nas áreas urbanas mais periféricas e/ou desprovidas desses recursos;
 - 5) promover e estimular, notadamente em pequenas e médias empresas, a implantação de projetos integrados de complementação alimentar, higiene e segurança do trabalho, treinamento profissional e educação de base.
- b) No meio rural:
- 1) fomentar a expansão e estimular a regularidade da situação de trabalho da população rural, apoiando e dinamizando os mecanismos de segurança social disponíveis, complementando-os segundo as necessidades;
 - 2) elevar os níveis de qualificação de mão-de-obra rural, respeitando as características regionais mediante a ampliação e articulação das ações do SENAR com demais agências intervenientes no meio rural, coordenando-os com as entidades de desenvolvimento rural;
 - 3) estimular o desenvolvimento e a qualificação da mão-de-obra nas regiões em que se propiciar a expansão da agro-indústria;
 - 4) apoiar as atividades associativas e sindicais mediante a dinamização dos mecanismos disponíveis, objetivando o sadio fortalecimento das organizações representativas das classes trabalhadoras, quer no meio rural, quer no urbano.

3.2.4.2 – Assistência

Antecedentes

A atividade de assistência engloba ações governamentais destinadas a atender a populações carentes e marginalizadas.

A assistência à população carente vem sendo desenvolvida pelo setor público através do Programa de Assistência Geral, visando ao desenvolvimento das comunidades menos favorecidas.

A magnitude e a complexidade dos problemas e o grau de carência das populações de baixa renda constituem desafios crescentes. Esse estado de coisas está a exigir uma articulação adequada entre os diferentes setores que se ocupam desta área. Uma maior concentração em um menor número de organismos ligados às atividades relacionadas com a assistência social e maior destinação de recursos a serem alocados são aspectos que se impõem, considerando-se que, na área de assistência social geral, podem ser identificadas como população-alvo imediata:

- 1) cerca de 400.000 famílias com renda inferior a um salário mínimo mensal, ou seja, uma massa de 2.000 pessoas;
- 2) aproximadamente 116.000 idosos (65 anos ou mais) com renda abaixo de um salário mínimo mensal;
- 3) uma massa de imigrantes anual não inferior a 50.000 pessoas, em sua absoluta maioria, carentes de recursos;
- 4) cerca de 3.000 entidades assistenciais privadas que atuam sem uma coordenação suficiente;
- 5) aproximadamente 50% das prefeituras municipais não dispõem de setores de serviço social estruturados em moldes a oferecerem resposta local adequada.

No que se refere à assistência social ao menor, as atividades desenvolvidas visam a atender a parcela da população com menos de dezoito anos proveniente, em geral, das faixas de mais baixa renda e que, por suas condições sócio-econômicas, não dispõe dos meios necessários para seu normal desenvolvimento.

A assistência ao menor carente vem sendo desenvolvida em consonância com a política traçada, a nível nacional, pela Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (FUNABEM).

No Estado, cabe à Fundação Estadual de Bem-Estar do Menor (FEBEM), na qualidade de órgão vinculado à Secretaria do Trabalho e Ação Social, a execução da política nacional, compatibilizando-a com as metas do Governo do Estado.

A atuação da FEBEM vem sendo orientada em duas direções: apoiando e incentivando as iniciativas da comunidade e de entidades privadas e públicas através de recursos técnicos e financeiros e, de outro lado, mantendo instituições próprias de atendimento.

O setor público, assim agindo, tem atuado na área, indiretamente, através da mobilização comunitária, da assistência técnica e da subvenção a entidades particulares. Tem atuado, também, na área terapêutica no sentido de dar atendimento direto ao menor e à sua família através da rede de instituições próprias da FEBEM, lares substitutos ou na própria família do menor.

Além da assistência desenvolvida diretamente ou coordenada pela FEBEM, o setor público atua, ainda, em programas de assistência ao educando desenvolvidos pela Secretaria de Educação e Cultura através da rede de ensino formal, em planos de proteção à criança e à mãe sob a responsabilidade da Secretaria da Saúde e, ainda, mediante atuação de outros órgãos.

Nos últimos anos, tem merecido destaque especial a ação preventiva através de um esforço desenvolvido no sentido da conscientização e integração da comunidade aos programas de atendimento ao menor.

Apesar de todo o esforço que vem sendo desenvolvido nesta área, o baixíssimo nível de condições de vida de cerca de 24% das famílias gaúchas e as condições deficientes e precárias de cerca de mais de 25%, a insuficiente articulação dos múltiplos programas que visam a atingir a população-alvo, a acentuada setorização da ação e a dispersão de recursos, humanos e financeiros estão a exigir uma formulação programática diversa da que até agora tem prevalecido.

Na área de assistência social geral, tradicionalmente, as ações de assistência têm-se voltado para o suprimento episódico das necessidades básicas de pessoas ou grupos carentes. Esta perspectiva, válida para uma estrutura social estática, carece de eficácia em um meio social dinâmico, notadamente na perspectiva de obter crescentes níveis de bem-estar e da redução das desigualdades.

A problemática social é compreendida como o produto da própria estrutura de relações sócio-econômico-políticas, devendo nesta serem buscados os fatores causais da patologia social, e não somente nas suas conseqüências evidentes.

A ação governamental tem-se centrado, principalmente, em dois tipos de ações: umas voltadas à criação de mecanismos de bem-estar social através de instituições previdenciárias; outras pela ação assistencial, de forma complementar a um grande número de entidades particulares.

Hoje se conta com esses dois tipos de instituições e com uma rede setORIZADA e insuficientemente articulada de serviços básicos.

Entretanto, a magnitude dos problemas sociais tende a crescer. Cerca de 400.000 famílias podem ser consideradas extremamente carentes, e outras tantas encontram-se subintegradas ao processo de desenvolvimento, colhendo resultados periféricos.

Objetivos

O Governo do Estado pretende:

- 1) revisar a formulação da estratégia de ação governamental com vista a proposições integradas destinadas a atingir as causas do problema do menor;
- 2) reformular a linha de acionamento dos órgãos que, diretamente, atuam junto ao menor (*Secretaria de Educação e Cultura, Secretaria da Saúde, Secretaria do Trabalho e Ação Social*) através da coordenação integrada de seus programas e destes com os demais órgãos intervenientes junto às populações carentes;
- 3) concentrar recursos financeiros e humanos em programas efetivamente promocionais e de cunho preventivo. Coordenar, efetivamente, as interveniências da área terapêutica, atacando, também, o problema do infradotado;
- 4) redefinir as prioridades de desenvolvimento de forma abrangente e integral; nesse sentido, implantar um programa ambulatorial e médico-hospitalar mediante entrosamentos entre organismos estaduais, federais e entidades privadas, com vista a propiciar à população carente melhores condições de atendimento local e regional;
- 5) oportunizar a promoção da população mais carente e a melhoria dos níveis de bem-estar das camadas subintegradas através da articulação dos programas econômicos e sociais;
- 6) articular os programas de promoção, visando a fortalecer as entidades que atuam na área do bem-estar social; estimular e apoiar o redirecionamento das que operam em uma linha assistencialista para um modelo promocional;
- 7) estimular e ativar, de forma articulada com os órgãos especializados, a ampliação de serviços básicos de saúde.

alimentação, trabalho, educação formal e de base às populações urbanas de baixa renda.

- 8) estimular e apoiar as iniciativas que visem à melhoria das condições de vida dos padrões sócio-econômico-culturais da população, notadamente da mais carente, apoiando programas e projetos destinados a fortalecer as condições de auto-sustentação do grupo comunitário;
- 9) estimular a regionalização dos serviços públicos de assistência social, articulando-se com as entidades particulares, desenvolvendo ações de otimização da capacidade instalada e de aumento de eficácia na ação;
- 10) desenvolver e ampliar os programas de assistência dos grupos sociais mais vulneráveis, em especial os vinculados a famílias, idosos carentes e migrantes;
- 11) dinamizar e estender a rede de centros sociais urbanos e de comunidade, integrando-os em um complexo de serviços sociais integrados;
- 12) participar, apoiar e estimular as ações governamentais destinadas à elevação das condições de vida da população rural, articulando ações de desenvolvimento a partir das comunidades rurais;
- 13) estimular estudos e pesquisas analíticas sobre a problemática social.
- 14) propor legislação, a nível federal, que garanta aposentadoria ao excepcional, incapaz e irrecuperável, após atingir dezoito anos.

3.2.4.3 – Previdência

Antecedentes

O programa de previdência que visa a promover a assistência previdenciária aos servidores do serviço público estadual tem tido seus serviços estendidos a todo o Estado através do plano de interiorização do Instituto de Previdência do Estado (IPERGS). Além dos funcionários, o IPERGS presta atendimento a ferroviários, municipais e optantes das autarquias e sociedades de economia mista.

O IPERGS centraliza em Porto Alegre todo o comando e controle de suas atividades, tendo sua atuação no interior do Estado executada por delegacias e agências.

No sentido de atingir, de forma mais racional, a previdência e a assistência social em favor de seus associados, o Instituto de Previdência do Estado do Rio Grande do Sul (IPERGS) oferece: pensão por morte, pecúlio "post mortem", auxílio natalidade, assistência médica, odontológica e farmacêutica, assistência financeira através de empréstimos simples e assistência habitacional.

Objetivos

Para que cada vez mais um maior número de benefícios e serviços possam ser oferecidos aos associados do IPERGS, o Governo do Estado pretende:

- 1) ampliar o plano de assistência médica com cobertura de internamento hospitalar em casos não previstos atualmente;
- 2) ampliar o plano de assistência odontológica, credenciando profissionais que aceitem as tabelas de remuneração especialmente criadas, com valores acessíveis aos seus beneficiários, o que provocará, sem dúvida, maior abrangência previdenciária;
- 3) alargar a assistência psiquiátrica, passando de consultas restritas a profissionais credenciados para um serviço ambulatorial destinado a emergências e seleção de casos carentes de internamento;
- 4) criar o sistema de assistência fisioterápica com a finalidade de fazer a reabilitação funcional dos pacientes, garantindo-lhes, a custos reduzidos ou com cobertura total, o retorno às atividades normais;
- 5) estimular a construção de conjuntos residenciais por iniciativa de grupos de associados em condomínio, sendo-lhes garantido integral financiamento como forma de reduzir custos e tornar possível o acesso à casa própria por parte do funcionalismo;
- 6) estabelecer um fundo que garanta a elevação do teto dos empréstimos simples e evite a intermitência que vem ocorrendo na concessão dos mesmos;
- 7) desenvolver os convênios nacionais entre os IPEs do Brasil, tornando cada vez mais integrada a previdência no País;
- 8) continuar realizando convênios com prefeituras e órgãos oficiais, com vista a atender seus funcionários.

3.2.5 – Habitação e Urbanismo

3.2.5.1 – Habitação

Antecedentes

O problema habitacional, inserido no quadro complexo das variáveis sócio-econômicas, exige para seu encaminhamento correto uma atuação integrada e global.

Com o surgimento do Banco Nacional de Habitação e do Plano Nacional de Habitação Popular – PLANHAP, abriram-se novas etapas com vista a ampliar a oferta de moradia para as famílias de baixa renda.

O Governo do Estado, através dos seus órgãos específicos, vem pautando suas atividades no sentido de atingir os segmentos da população, cujo limite de renda se situe em até 6 salários mínimos.

Coerente com essa linha de atuação, foram construídos, até o fim do ano de 1978, 12.537 casas, devendo totalizar, até março do corrente, 15.065 habitações em núcleos habitacionais.

O Programa de Construção em Terreno Próprio abriu a oportunidade de serem concedidos 3.012 financiamentos a proprietários de terrenos até março de 1979, enquanto que o Programa de Lotes Urbanizados deverá entregar cerca de 3.000 unidades até essa data.

As obras em andamento somam a 28.630 casas e 1.337 lotes urbanizados, enquanto se encontram em fase de licitação e ou projeto mais 35.000 unidades.

Entretanto, o “deficit” habitacional urbano atinge a ordem de 261.000 unidades, e as estimativas da carência habitacional do meio rural são da ordem de 185.000 unidades.

A maior dificuldade a vencer situa-se na imperiosa necessidade de poder produzir habitações adequadas a custos compatíveis que permitam à população de menores rendimentos acesso aos programas habitacionais.

Os fatores a superar situam-se, além do próprio nível de renda da população-alvo, no alto custo do solo urbano, na carência de infra-estrutura básica e de equipamentos sociais em volumes adequados; e nas características técnicas, até recentemente utilizadas, dos processos construtivos.

A necessidade de agilizar a tramitação dos projetos simplificando as exigências para sua aprovação e adjudicação e o problema da aquisição de áreas adequadas demandam pronta intervenção do poder público.

Nas áreas mais urbanizadas, o problema das sub-habitações não encontrou, até agora, uma forma global de encaminhamento. Este fato, inserido dentro do conjunto da problemática econômica-social, demanda criatividade e realismo no seu equacionamento, pois o problema deverá ser enfrentado.

Quanto à habitação rural, em que pese ao esforço do poder público estadual, implantando em caráter pioneiro um programa específico, faz-se necessário adequá-lo mais às características da população-alvo, demandando a implementação de novos mecanismos de financiamentos.

Não menos importante é assinalar que a habitação popular demanda incorporar processos de educação de base e de fortalecimento comunitário para que a habitação passe a ser meio e perspectiva de ascensão social.

Objetivos

- 1) aumentar a oferta de habitação popular, a custos compatíveis com a capacidade aquisitiva das populações de baixas rendas, utilizando-se de:
 - a) estímulo ao aumento da produtividade das empresas de construção do Estado, de forma a racionalizar e padronizar o uso dos materiais e das tecnologias construtivas. Em contrapartida, abrindo-lhes mercado estável de atuação em função das metas a atingir e de eventuais mecanismos creditícios;
 - b) estímulo à produção de insumos adequados, a fim de que a oferta seja compatível com a demanda;
 - c) busca, junto às entidades representativas do setor, de subsídios que viabilizem os objetivos propostos;
 - d) localização dos núcleos de maneira a utilizar ao máximo as economias externas (infra-estrutura de serviços);

- 2) articular o programa de construções com a política de desenvolvimento urbano, integrando-se ao processo de disciplinamento do uso do solo;
- 3) orientar as atividades intranúcleos de forma que as famílias moradoras tenham acesso à educação e aos serviços básicos, participando como agentes propulsores do processo de ascensão social, objetivando um desenvolvimento auto-sustentado, articulado com a política social;
- 4) estudar e implantar um Sistema Estadual de Habitação Popular, buscando compatibilizar a atuação dos organismos que intervêm direta e indiretamente nos projetos habitacionais, de forma a atuarem coordenadamente no tocante a projeto e implantação de infra-estrutura básica e de equipamento social, otimizando a aplicação dos recursos financeiros e elevando a consistência da política de desenvolvimento urbano;
- 5) dar continuidade à programação de obras cujos projetos perfazem um total de 64.960 unidades, como também implantar e ampliar novos projetos, elaborando estudos de encaminhamento no tocante a sub-habitações;
- 6) observar, na implantação de núcleos, a necessidade de provimento de equipamentos e serviços sociais adequados ao desenvolvimento das ações da área de assistência social;
- 7) adequar o programa de habitação rural, de forma a que a operacionalização do mesmo se torne compatível com as características das famílias a que se destina, no aspecto econômico-financeiro, pretendendo-se atingir um montante mínimo de 10.000 habitações.

3.2.5.2 – Urbanismo

Antecedentes

O acelerado crescimento que as cidades do Estado tem experimentado nas últimas décadas deve-se ao crescimento demográfico e à afluência da migração interna, atraída pela possibilidade de trabalho e de acesso a serviços e bens tipicamente urbanos.

Os mecanismos públicos voltados à organização territorial vêm recebendo sustentação nos períodos mais recentes, dada a crescente magnitude da problemática; entretanto, os fatores de expulsão da população rural permanecem inalterados.

De outra parte, o crescimento urbano acompanha as características da evolução econômica, a qual está liberada pelas leis do mercado. A concentração industrial e de serviços privados e públicos em relativamente poucas cidades torna-as pólos de atração, tendendo a saturar certos serviços, notadamente os vinculados à Previdência, Assistência e Saúde Pública, dos quais o meio rural e mesmo as áreas urbanas de pequeno porte são carentes.

A capacidade de resposta de programações locais choca-se com fatores causais que se originam fora do seu alcance imediato, restando-lhes agir sobre as conseqüências imediatas.

As tendências de urbanização permitem estimar que, até 1985, cerca de 67% da população do Estado se situará nas cidades, fato acentuado pela migração interna, cujo volume não é inferior a 50.000 pessoas/ano.

Estudos idôneos das tendências urbanas permitem associar às taxas de crescimento da população as características econômicas das cidades, onde desponta como grande concentradora a região metropolitana. Nesta, em 2,3% da área total do Estado, se concentra 43,15% da população urbana e cerca de 50% das unidades empresariais.

Os mecanismos legais, tributários e programáticos disponíveis encontram-se disseminados nas várias esferas do poder público, devendo, em conseqüência, serem formuladas ações de coordenação e estabelecidos novos critérios de distribuição dos investimentos e serviços, visando a corrigir a problemática do uso do solo e da deterioração da qualidade da vida.

Objetivos

Visando a alcançar os objetivos gerais da ação do Governo, a política de desenvolvimento urbano deverá:

- 1) articular-se com a política nacional de descentralização urbana, fortalecendo os pólos regionais mediante:

- a) estímulo, apoio e cooperação com os poderes públicos municipais no estabelecimento e aperfeiçoamento dos planos diretores de desenvolvimento dentro de uma política espacial global, visando a disciplinar o uso do solo urbano;
 - b) promoção, de forma coordenada com as agências de fomento econômico, da efetiva descentralização da concentração industrial através de uma política integrada de estímulos aos setores empresariais e da multiplicação e vantagens localizacionais;
- 2) definir e implantar uma política de distribuição espacial dos investimentos públicos estaduais, notadamente nas áreas de *educação, saúde, habitação, abastecimento e trabalho* que permita maior difusão desses serviços a nível local, notadamente nas cidades de médio e pequeno portes;
 - 3) fortalecer as estruturas de serviços básicos das cidades-pólo e dos subpólos regionais em articulação com as iniciativas locais públicas e particulares;
 - 4) desenvolver projetos de apoio à racionalização do uso do solo urbano, a infra-estrutura dos equipamentos sociais e dos *sistemas de transporte e de abastecimento*, visando a otimizar o aproveitamento das economias externas disponíveis;
 - 5) definir e implantar programas integrados de complementação ou ampliação dos serviços sociais nas cidades de pequeno porte e nos distritos em que se concentra população rural;
 - 6) limitar, severamente, o crescimento não sistemático da região metropolitana, fortalecendo a integração de ações das diversas esferas do poder público.

3.3 - ÁREA DE INFRA-ESTRUTURA

3.3.1 - Transportes

3.3.2 - Energia e Recursos Minerais

3.3.3 - Telecomunicações

3.3 – Área de Infra-Estrutura

Aparecem, aqui, os serviços públicos de base para os quais são canalizadas as maiores somas dos investimentos governamentais, cujas características essenciais são a natureza de insumo básico a todas as atividades e o fato de predominarem posições monopolíticas face a suas condições técnicas de operação.

A primeira característica obriga a que haja uma oferta antecipada à demanda, sob pena de se criarem pontos de estrangulamentos no sistema econômico. A segunda característica exige do Estado certos padrões mínimos de eficiência, uma vez que a sociedade não conta com fontes alternativas de suprimento. Estão situados, nesta área, os serviços de transporte, energia e comunicações.

A política da área deve fixar-se na ampliação da capacidade instalada, visando a evitar o surgimento de pontos de estrangulamentos que venham a frear o desenvolvimento e, ao mesmo tempo, harmonizar toda ampliação com os critérios de prioridades espaciais, de forma a que também concorra para um maior equilíbrio regional e urbano no Rio Grande do Sul.

3.3.1 – Transportes

Antecedentes

Os transportes constituem um sistema integrado pelas quatro modalidades conhecidas e que, no Rio Grande do Sul, prestam seus serviços de acordo com certos condicionantes históricos e/ou economicamente circunstanciais: o rodoviário, o ferroviário, o hidroviário e o aéreo.

O hidroviário, justamente por estar apoiado em vias naturais, foi o primeiro, baseado em energia não-animal, a prestar serviços tanto em

termos de integração estadual como em relação aos demais pontos do território nacional. A fértil dotação dessas vias serviu para apoiar um intenso fluxo de mercadorias, colocando os excedentes locais e preenchendo suas necessidades com produção de alhures.

O potencial pastoril justificou os investimentos em ferrovia, ligando as áreas produtoras com os mercados internacionais. A não-disponibilidade de hidrovias em certas regiões que as pusessem em contato com o mundo exterior obrigou o concurso de outro modo de transporte. A extensão posterior da rede ferroviária em regiões de predominância agrícola apenas reforçava a mesma razão, alimentada, porém, com excedentes das áreas coloniais.

As últimas décadas são marcadas pelo generalizado uso da rodovia, induzido por uma indústria de grande dinamismo e ávida por infra-estrutura viária como condição de seu desenvolvimento. Os estrangulamentos das outras modalidades de transporte, além dos problemas técnicos e do tempo de maturação dos investimentos para sua atualização, inclinaram a satisfação das necessidades mais urgentes para o rodoviário. Independentemente das distâncias e valor da carga, o transporte rodoviário assume clara preponderância, sobretudo pelos subsídios que diluem, socialmente, seus custos. Essa foi uma orientação nacional, e o Estado dela beneficiou-se, ampliando consideravelmente sua rede nos últimos 15 anos.

O transporte aéreo, por ser mais especializado no tráfego de passageiros e mais voltado a distâncias médias e longas, escapa bastante das alternativas intermodais existentes para os outros meios.

Se circunstâncias históricas levaram à montagem de um sistema de transporte tal como se dispõe hoje, provavelmente circunstâncias da mesma índole obrigam a que se reflexione sobre a sua função, composição e inter-relação nos próximos anos.

O súbito encarecimento de uma fonte de energia de uso generalizado e a própria substituição das atividades de ponta da economia nacional para dar lugar a um modelo de maior abrangência social, provavelmente, deslocarão as fontes de transporte para estrutura mais consentâneas com a experiência universal e com os custos econômicos a preços de mercado. Isso obrigará a rever prioridades de um lado e, de outro, a ver o sistema realmente como alternativas e complementaridades modais.

Mesmo que uma nova realidade se imponha, é preciso não esquecer que há especificidades a respeitar de cada tipo de transporte e que são as próprias condições de mercado que prevalecerão a seu respeito. Outrossim, dificilmente as mudanças se farão em detrimento da atual capacidade instalada, o que significa atentar para que não se produzam ociosidades dentro do sistema.

Tanto em termos de alternativas como em termos de complementaridades, é imprescindível ver o sistema como um todo – como oferta de serviços – em confronto à demanda também como um todo, ou seja, em sua conformação de volumes e tipos de cargas, e de suas origens e destinos.

A especialização das diversas agências governamentais não deve ser obstáculo para que não se tratem os transportes como tema unitário e que não se vejam os recursos em seus custos sociais. Os diversos usos são concorrentes relativamente aos recursos escassos e, por isso, qualquer que seja o seu emprego, sempre envolvem o sacrifício de outro.

Atualmente, o Estado conta com cerca de 179 mil quilômetros de estradas, dos quais 5.642 km são asfaltados. Nos últimos anos, a rede rodoviária evoluiu a uma taxa média anual de 13,8%, porém com alguma mudança qualitativa, pois a rede pavimentada foi acrescida ao ritmo de 14,8% ao ano. A Tabela 18 mostra a evolução da rede por tipo de estrada e por esfera administrativa.

Estima-se um potencial hidroviário de 4.600 km, dos quais 1.601 quilômetros estão em uso. Esta extensão representa cerca de 28% da rede asfaltada e apenas 9,8% da rede federal e estadual tomada em seu conjunto. O fato de só se estar utilizando 35% do potencial navegável do território rio-grandense encontra boa parte de sua explicação em problemas técnicos e no vulto dos recursos necessários para aumentar essa utilização. Essa é uma questão essencial para abordagem futura, pois torna obrigatória a análise de alternativas, mesmo considerando os usos múltiplos das obras propostas.

A ferrovia no Rio Grande do Sul também perdeu posição quanto à extensão e quanto à qualidade dos serviços, parte por sua defasagem técnica e parte pelos recursos que envolveria sua atualização. Sua extensão de 3.400km representa 48% da rodovia pavimentada e tão-só 21% da rede estadual e federal.

TABELA 18

Evolução da Extensão da Rede Rodoviária do Rio

Grande do Sul - 1963 - 77

(km)

ANOS	FEDERAL			ESTADUAL			MUNICIPAL			TOTAL		
	Pavimen- tadas	Não Pavimen- tadas	Total	Pavimen- tadas	Não Pavimen- tadas	Total	Pavimen- tadas	Não Pavimen- tadas	Total	Pavimen- tadas	Não Pavimen- tadas	Total Geral
1963	640	1.266	1.906	451	8.415	8.866	-	44.371	44.371	1.091	54.052	55.143
1964	640	1.266	1.906	451	8.415	8.866	-	44.371	44.371	1.091	54.052	55.143
1965	642	2.040	2.682	462	8.426	8.888	-	96.000	96.000	1.104	106.466	107.570
1966	981	1.701	2.682	495	8.585	9.080	46	105.887	105.993	1.522	116.173	117.695
1967	1.153	1.647	2.800	539	8.663	9.202	78	113.147	113.225	1.770	123.457	125.227
1968	1.526	1.475	3.001	606	8.483	9.089	113	121.326	121.439	2.245	131.284	133.529
1969	1.660	1.360	3.020	671	8.753	9.424	116	123.718	123.834	2.447	133.831	136.278
1970	1.784	1.314	3.098	794	8.508	9.302	122	129.904	130.026	2.700	139.726	142.425
1971	2.134	1.221	3.355	886	8.854	9.740	136	136.399	136.535	3.156	146.474	149.630
1972	2.653	1.001	3.654	985	8.499	9.484	154	138.892	139.046	3.792	148.392	152.184
1973	3.452	685	4.137	1.135	8.325	9.460	183	137.658	137.841	4.770	146.668	151.438
1974	3.862	368	4.230	1.253	7.626	8.879	204	141.889	142.093	5.319	149.883	155.202
1975	4.092	205	4.297	1.403	7.659	9.062	222	145.991	146.213	5.717	153.855	159.572
1976	4.119	166	4.285	1.580	7.448	9.028	-	-	-	-	-	-
1977	4.119	166	4.285	1.523	7.214	8.737	-	-	-	-	-	-

FONTE: Departamento Nacional de Estradas de Rodagem - DNER.

O transporte aéreo efetuado por linha comercial regular atendia, até a década dos sessenta, 28 aeroportos estaduais, tendo diminuído para 12 face à melhoria da rede rodoviária e ao incremento da frota de aviões executivos e táxis aéreos que tiveram o seu uso fortemente estimulado. A rede aeroportuária do Rio Grande do Sul atinge 75 localidades, das quais 65 estão sob atendimento da administração estadual.

Em que pese à escassez de recursos e ao custo dos investimentos em infra-estrutura de transporte, é preciso o máximo de empenho para dar prosseguimento aos programas em execução, revendo aspectos e prioridades que as circunstâncias determinarem.

Objetivos

Os objetivos a serem perseguidos no quadriênio são:

- 1) aprimorar a visão sistêmica para o setor, vendo-o em sua peculiar condição de prestação de um único tipo de serviço econômico;
- 2) aprofundar o exame de adequabilidade intermodal para médio e longo prazos, tendo em vista a necessidade de redução dos custos de transporte;
- 3) dar prosseguimento ao plano rodoviário do Estado de 699km de implantação de novos trechos e de 537km de pavimentação, beneficiando, diretamente, cerca de 40 municípios;
- 4) melhorar, através da pavimentação, retificação ou consolidação, as ligações de 42 sedes municipais às malhas rodoviárias federal e estadual;
- 5) reforçar o sistema de estradas alimentadoras com a construção de 4.000km de novas rodovias, melhoramento em mais 5.000km na malha existente e construção de 8.000m de obras de arte especiais;
- 6) continuar os trabalhos de manutenção, balizamento, dragagem, derrocamento das vias navegáveis do Estado;
- 7) implementar os investimentos necessários para ampliar a capacidade hidroviária, considerando os projetos em andamento, as complementaridades intermodais e as conveniências em termo de sistema de transporte;
- 8) coadjuvar o Governo Federal quanto ao transporte ferroviário no empenho de sua modernização e elevação de sua eficiência;
- 9) concentrar esforços na pavimentação, manutenção e reaparelhamento de aeroportos, de modo a elevar a segurança de seus usuários, com acréscimo de 180.000m² de pista e área de estacionamento;

- 10) construir 900m² de terminais de passageiros em pontos especiais do Estado;
- 11) *proceder à terraplenagem de aeroportos do interior do Estado;*
- 12) *investir em aeroportos de centros turísticos;*
- 13) dar apoio financeiro a entidades aerodesportivas e apoiar a renovação da frota de aeronaves e de máquinas e equipamentos destinados aos serviços de aeroportos.

3.3.2 – Energia e Recursos Minerais

3.3.2.1 – Energia Elétrica

Antecedentes

A produção de energia elétrica no Rio Grande do Sul está dividida entre a Companhia Estadual de Energia Elétrica – CEEE, Centrais Elétricas do Sul do Brasil – ELETROSUL e outras empresas concessionárias de âmbito municipal, incluindo-se, também aí, os autoprodutores. A energia gerada pela ELETROSUL é comprada em grosso e distribuída pela CEEE. A tabela que segue dá uma idéia precisa da evolução ocorrida nos últimos 15 anos segundo suas fontes de geração e suas origens institucionais.

A potência instalada passa de 371,3 MGW para 939,4 MGW, tendo evoluído a uma taxa média de 6,4% ao ano, estando excluídos dessa capacidade os autoprodutores e a ELETROSUL com suas centrais fora do Estado, mas interligadas ao sistema local. Em termos de potência instalada, a CEEE participa com 60% do total a serviço do Estado.

As linhas de transmissão e de subtransmissão atingem já 15,7 mil quilômetros, quando, em 1962, alcançavam apenas 4,8 mil quilômetros, traduzindo uma taxa anual de 10,4. Essa rede abarca mais de 3 mil localidades, quando há dez anos atrás não passava de 800. Como 99,6% dos municípios está ligado ao sistema da CEEE, pode-se afirmar que todo o Rio Grande do Sul, na prática, se integrou num único sistema de energia.

O consumo de energia elétrica vem crescendo nos últimos anos à taxa geométrica de 15%, sendo que o consumo industrial registra o ritmo de 17%. Estas taxas implicam que, para permanecer mantendo a oferta existente e que se mostra cada vez menos satisfatória para a rede integrada ao sistema, ou seja, deixando à margem o atendimento de áreas rurais, a CEEE deveria duplicar sua capacidade de atendimento a cada quatro anos.

Para ter-se uma idéia do esforço a ser concretizado em torno desse setor, é bom atentar que, para cada kW instalado, há um investimento entre 1,5 e 2,0 mil dólares. A atual exigência de carga está em cerca de 800.000kW/ano, o que significa uma inversão de US\$ 180.000.000 ou, aproximadamente, 3,6 bilhões de cruzeiros para atendimento do crescimento vegetativo da demanda.

Como a receita da empresa está em sua maior parcela comprometida com despesas correntes e o próprio Estado tem dificuldades para fazer frente a esse vulto de recursos, o problema da energia é, em grande parte, uma questão de formas e fontes de financiamento. Além da escassez de recursos próprios, ou seja, da esfera estadual, a CEEE vê-se, ainda, frente a outro entrave: a capacidade de endividamento limitada ao permitido pela tarifa estabelecida pelos órgãos federais competentes. Pelos atuais níveis tarifários, a situação consentida é a de que o investimento conte com 60% de recursos próprios e 40% de recursos de terceiros. Como hoje essa relação já é de 57% e 43% respectivamente, a capacidade de endividamento se aproxima de seu teto máximo. Todo financiamento exigirá considerável ampliação de participação de seus acionistas, cuja situação financeira é bastante rígida, a começar pela própria ELETROBRÁS.

Esse problema financeiro acarreta outro que pode vir a ter significativa repercussão nos prazos de implementação dos investimentos. Os prazos, às vezes dilatados, dos fornecedores de equipamentos para entrega das encomendas, variando de 6 a 24 meses, obriga a que se tenha razoável previsão de recursos efetivos para levar à prática os pedidos e contratos correspondentes. Toda incerteza quanto a essa previsibilidade implicará dilações prejudiciais.

As fontes disponíveis de geração em operação e em construção têm capacidade de prover as necessidades até 1983, só podendo ocorrer dificuldades na medida em que se atrasar o cronograma da Candiota II. Quanto a esse aspecto, as perspectivas não chegam a ser de maior preocupação, mesmo porque nesse período já se poderá contar com a energia de Itaipu.

Deve-se ter presente, contudo, que a par da geração de energia, há os consideráveis investimentos em sua transmissão, transformação e distribuição. A intenção de promover a eletrificação rural pode, a curto prazo, agravar a situação, principalmente se esta visar a atender cargas pesadas como as decorrentes de substituição de motores "diesel", hoje

TABELA 19

Evolução da Geração de Energia Elétrica
no Rio Grande do Sul - 1962-77

ANOS	COMPANHIA ESTADUAL DE ENERGIA ELÉTRICA													Participação %	Variação Anual %	Total	Variação Anual %	Participação %		
	Geração Própria						Energia Comprada						OUTRAS CONCESSIONÁRIAS							
	Por Tipo de Geração			Total	Variação Anual %	Participação %	Total	Variação Anual %	Participação %	Total	Variação Anual %	Participação %	Total						Variação Anual %	Participação %
	Hidro	Vapor	Diesel																	
1962	332,4	317,8	142,5	792,8	-	78,61	182,1	-	18,28	21,0	-	2,11	995,9	-	100,00					
1963	590,6	262,5	120,0	973,1	22,74	85,93	137,2	-24,66	12,12	22,1	5,24	1,96	1.132,4	13,71	100,00					
1964	710,3	243,3	110,1	1.063,7	9,31	85,88	164,8	12,83	12,47	23,0	4,07	1,85	1.241,5	9,83	100,00					
1965	669,3	274,0	113,5	1.056,8	-0,85	82,22	202,7	30,94	15,77	25,9	12,81	2,01	1.265,4	3,54	100,00					
1966	796,8	299,4	102,8	1.189,0	12,51	84,37	194,2	-4,19	13,78	26,0	-	1,85	1.409,2	9,83	100,00					
1967	803,3	321,5	98,2	1.223,0	2,86	80,81	252,7	30,12	16,70	37,7	1,45	2,49	1.513,4	7,39	100,00					
1968	736,6	379,9	120,3	1.236,8	1,13	75,34	362,9	43,61	22,11	41,9	11,14	2,55	1.641,6	8,47	100,00					
1969	896,2	438,8	78,5	1.413,5	14,29	77,88	366,1	-1,87	19,62	45,3	8,11	2,50	1.814,9	10,56	100,00					
1970	822,7	547,8	67,4	1.437,9	1,73	72,44	496,1	39,88	25,10	48,8	7,73	2,46	1.984,8	9,36	100,00					
1971	1.044,9	470,2	85,5	1.580,6	9,92	71,37	582,4	15,92	26,30	51,6	5,74	2,33	2.214,8	11,58	100,00					
1972	1.189,4	428,2	83,5	1.681,1	8,36	86,73	770,7	32,33	30,59	67,4	30,62	2,68	2.519,2	13,75	100,00					
1973	1.319,2	428,4	88,8	1.836,4	9,24	63,87	1.010,3	31,09	35,14	78,4	-57,96	0,99	2.875,1	14,13	100,00					
1974	1.594,2	397,5	69,9	2.061,6	12,26	63,78	1.139,3	12,77	35,25	31,4	10,56	0,97	3.232,3	12,42	100,00					
1975	2.003,4	476,6	30,9	2.509,9	21,75	68,71	1.097,9	-3,63	30,06	45,0	43,31	1,23	3.652,8	13,01	100,00					
1976	2.090,0	503,9	25,6	2.619,6	4,37	59,80	1.522,0	38,63	34,74	(1)238,0	431,11	5,48	4.380,8	19,92	100,00					
1977	2.238,2	540,9	28,3	2.808,4	7,21	56,30	1.941,2	27,54	38,91	238,8	-0,0008	4,79	4.988,4	13,87	100,00					

(1) Incluindo os autoprodutores.

utilizados para irrigação no Estado. Além dos investimentos que não se limitam à extensão de linhas locais, mas, sobretudo e com maior ônus, à adequação da capacidade de transmissão das existentes, há os riscos de eventuais cortes, por exemplo, em época de safra.

Para o equacionamento de estrangulamentos eventuais entre 1979/80, o sistema CEEE/ELETOBRÁS já identificou como fatores acionáveis para minimizar o impacto:

- 1) complementação da capacidade instalada no Estado através da geração em usinas transportáveis;
- 2) antecipação da chegada do sistema de 500MW de Itaipu;
- 3) maior integração com a ELETROSUL através de novas linhas de 230KV.

Objetivos

Constituem objetivos do setor:

- 1) concluir as obras da usina Itaúba com 500MW; implementar a usina de D. Francisca com 125MW através da ELETROSUL; executar a usina Presidente Médici, fase B, com 320MW e encaminhar medidas para instalação da usina de Candiota III, com 2.000MW;
- 2) proceder a estudos associados CEEE/ELETROSUL, para o aproveitamento das potencialidades energéticas do rio Uruguai em vários segmentos na divisa com o Estado de Santa Catarina;
- 3) instalar 30 projetos de transmissão na tensão de 230KV, numa extensão de 2.643km; 7 projetos na tensão de 138KV, de 342km; e 42 projetos de tensão de 69KV, de 1.083km;
- 4) executar 99 projetos nas diversas tensões, totalizando, aproximadamente, 2.361MVA no que se refere a substituições;
- 5) concretizar os projetos programados de distribuição em 231 municípios;
- 6) equacionar, objetivamente, as fontes de financiamento internas e externas à CEEE, bem como as nacionais e internacionais, de modo a que se garanta viabilidade à empresa e se contemplem, efetivamente, os encargos que ela terá que suportar para não vir a transformar-se em ponto de estrangulamento do desenvolvimento rio-grandense;

- 7) incentivar, ao máximo, a pesquisa sobre fontes alternativas descentralizadas de energia com vista à eletrificação rural;
- 8) promover a eletrificação rural de sorte que o homem do campo possa desfrutar de melhores condições de vida;
- 9) estabelecer uma diretriz única para eletrificação rural, evitando-se paralelismo na ação e desperdício de recursos;
- 10) apoiar a organização de cooperativas de eletrificação rural, incumbindo-se-lhes prioridade de implantação e financiamento;
- 11) dinamizar o abastecimento domiciliar, assegurando taxas diferenciais aos consumidores de baixa renda;
- 12) continuar os estudos que se iniciaram com a colaboração de técnicos franceses, no sentido de facilitar e estimular o aproveitamento de fontes energéticas alternativas;
- 13) criar uma unidade administrativa na Secretaria de Minas, Energia e Comunicações que se ocupará da procura sistemática de novos processos, técnicas e equipamentos que viabilizem, a médio prazo, o emprego de novas fontes de energia.

3.3.2.2 – Recursos Minerais

Antecedentes

As reservas minerais do subsolo gaúcho assumem crescente importância como riqueza natural. As potencialidades de aproveitamento do seu carvão mineral em especial representam recursos de grande valor entre as fontes energéticas alternativas para o petróleo, além de constituir-se em preciosa matéria-prima industrial. Conforme foi destacado no subitem 2.2.9, a racionalidade no uso de recursos naturais não-renováveis e a substituição dos recursos escassos são desafios recentes à continuidade do desenvolvimento da humanidade, para cuja superação a sociedade rio-grandense encontra, entre outros instrumentos, o aproveitamento dos recursos de seu subsolo – especialmente, o carvão mineral e o cobre.

Objetivos

A atuação do Governo do Estado do Rio Grande do Sul se pautará por:

- 1) exercer atividades de mobilização e coordenação junto a órgãos de nível federal, visando ao desenvolvimento de pesquisas geológicas e de tecnologia mineral;

- 2) exercer atividades de mobilização e coordenação junto a órgãos do Governo Federal e de iniciativa privada, visando ao aproveitamento dos recursos minerais conhecidos;
- 3) exercer diretamente atividades na área de pesquisa e produção mineral através da CRM – Companhia Rio-Grandense de Mineração, destacando-se entre essas:
 - a) prosseguir as atividades de pesquisas geológicas, tecnológicas e de mercado das principais ocorrências minerais do Estado, dedicando-se prioritariamente a:
 - jazidas de carvão: detalhamento e ampliação das reservas medidas nas jazidas de Leão, Candiota e Iruí (Cachoeira do Sul);
 - jazidas de cobre: definir a ocorrência e determinar as reservas economicamente exploráveis em Piquiri (Rio Pardo, Encruzilhada do Sul e Dom Feliciano);
 - jazidas de caulim: estudo de viabilidade econômica para a exploração da ocorrência de Capivarita;
 - jazidas de turfa: determinação de reservas de turfa que permitam a produção de adubos orgânicos;
 - b) efetivar o aparelhamento e o aumento da capacidade de produção de carvão de pedra nas minas de Candiota e Leão, aumentando as respectivas capacidades para 2.800 mil t/ano e 500 mil t/ano no final do quadriênio;
 - c) implantar nova mina de carvão, com capacidade de produção de 2 milhões de t/ano, destinada a abastecer a unidade gaseificadora da PETROBRÁS;
- 4) criar o Conselho Estadual do Carvão, vinculado à Secretaria de Minas, Energia e Comunicações, com o fim de propor e gerir uma política de pleno aproveitamento do carvão do Estado.

3.3.3 – Telecomunicações

Antecedentes

A partir de 1967, o Brasil voltou-se, de forma decisiva, para a implantação do sistema de telecomunicações, visando a superar as deficiências então existentes no setor.

A política adotada foi a divisão em duas esferas do setor:

- 1) Sistema Interurbano Nacional: a cargo da EMBRATEL
- 2) Sistemas Interurbanos e Urbanos Estaduais: a cargo de empresas de âmbito estadual ou municipal. A partir daí, a Companhia Rio-Grandense de Telecomunicações, como concessionária dos serviços telefônicos no Rio Grande do Sul, orientou e vem orientando seus programas de expansão da telefonia urbana e interurbana de forma coordenada com aqueles em realização pela Empresa Brasileira de Telecomunicações – EMBRATEL.

Assim, a CRT realizou e vem realizando os projetos de desenvolvimento apresentados na Tabela 20.

TABELA 20

Programa de Realizações da CRT

PROJETOS	PERÍODOS	SERVIÇOS		QUANTIDADE DE TERMINAIS AUTOMÁTICOS – SERVIÇOS URBANOS
		Urbano	Interurbano	
BNDE I	1968/69/70	X	X	20.800
CITY I	1969/70/71/72	X	X	18.000
CITY II	1972/73/74/75	X	X	45.500
Banco do Brasil	1974/75/76	X		22.700
Recursos Próprios	1975/76/77	X		2.800
BNDE II	1975/76/77/78	X	X	46.800

A seguir, são apresentados alguns indicadores da evolução dos serviços telefônicos no Rio Grande do Sul.

TABELA 21

Evolução dos Serviços Telefônicos no Rio Grande do Sul – 1974-77

PRESTADORES DE SERVIÇO		TERMINAIS			TELEFONES			RELAÇÃO TEL/TERM
		Em Serviço	Privativos	Totais	Em Serviço	Privativos	Totais	
CRT	1974	86.714	2.305	89.019	129.009	4.610	133.619	1,50
	1975	109.572	2.779	112.351	174.835	5.558	180.393	1,60
	1976	125.920	4.073	129.993	207.619	8.146	215.765	1,65
	1977	141.957	5.113	147.070	239.167	10.226	249.393	1,69
MUNICÍPIOS	1974	10.144	—	10.144	11.063	—	11.063	1,09
	1975	9.314	—	9.314	10.216	—	10.216	1,09
	1976	9.651	—	9.651	10.716	—	10.716	1,11
	1977	9.651	—	9.651	10.716	—	10.716	1,11
PELOTAS (CTMR)	1974	9.039	—	9.039	12.397	—	12.397	1,37
	1975	9.039	—	9.039	12.940	—	12.940	1,43
	1976	9.062	—	9.062	13.597	—	13.597	1,50
	1977	10.244	—	10.244	15.746	—	15.746	1,53
TOTAL DO ESTADO	1974	105.897	2.305	108.202	152.469	4.610	157.079	1,45
	1975	127.966	2.779	130.745	198.211	5.558	203.769	1,55
	1976	144.633	4.073	148.706	231.932	8.146	240.078	1,61
	1977	161.852	5.113	166.965	265.629	10.226	275.855	1,65

Em termos de serviços urbanos, o Rio Grande do Sul conta, atualmente, com 198.262 terminais telefônicos, dos quais 178.557 estão sob concessão da CRT, aproximadamente 90% do setor. Dos restantes 19.712 terminais, 13.200 estão sob a concessão da CTMR de Pelotas e 6.512 de prefeituras municipais que operam em tráfego mútuo com a CRT.

O Estado procurará, neste quadriênio de Governo, absorver os serviços telefônicos municipais pela Companhia Rio-Grandense de Telecomunicações – CRT. Naturalmente que esta absorção em encampação de serviços somente se dará se os municípios tiverem interesse em que isto ocorra. A finalidade é permitir uma melhoria quantitativa e qualitativa dos serviços oferecidos à população.

Quanto ao financiamento do setor, há um aspecto da maior importância. Sua expansão sempre se faz com cobertura através de recursos próprios e com financiamentos, o que, em parte, vem limitando a oferta de serviços. A demanda se manifesta constantemente insatisfatória.

tornando imperiosa a busca de uma fonte de financiamento. Por essa razão, parece procedente encaminhar ações junto ao Fundo Nacional de Telecomunicações no sentido de obter maior retorno dos recursos carreados do Estado que, até agora, têm se mostrado insignificantes.

Objetivos

São objetivos do Governo para o quadriênio:

- 1) absorver serviços telefônicos municipais;
- 2) executar os planos 9 e 10, com vista aos serviços urbanos automáticos, através de implantação de novas centrais e ampliação de centrais existentes: 82.600 novos terminais urbanos serão implantados;
- 3) melhorar os serviços telefônicos em áreas de grande potencial econômico. Para tanto, 29 localidades serão atendidas pela implantação de centros automáticos compostos de menor capacidade final;
- 4) atender a 88 outras localidades pelo remanejamento de centrais não automáticas (B2 e BC). O remanejamento implicará a melhoria qualitativa e quantitativa dos serviços;
- 5) estudar os programas 11 e 12 que se destinam à melhoria dos serviços telefônicos no interior e da implantação de novos terminais telefônicos com DDD na região metropolitana e em mais 28 localidades do interior do Estado. A implantação de DDD, como sempre, levará em conta as potencialidades sócio-econômicas de cada região ou município. Os planos 9 e 10 já dispõem de cobertura financeira integral, e os planos 11 e 12 se encontram em fase de encaminhamento junto a entidades financeiras;
- 6) obter, junto ao Fundo Nacional de Telecomunicações, maior retorno dos recursos mobilizados no Estado;
- 7) estimular, para a telefonia rural, a pesquisa de equipamentos de baixo custo, expandindo-a nas zonas de maior densidade ou de produção significativa.

3.4 - ÁREA ADMINISTRATIVA

3.4.1 - Serviços Gerais do Estado

3.4.2 - Justiça e Segurança

3.4 – Área Administrativa

Neste bloco de atividades, estão os serviços comprometidos com a organização, administração, funcionamento, e segurança da sociedade em seus aspectos mais substanciais e gerais. Embora guardando as especificidades de cada serviço, a área administrativa tem em comum o fato de ocupar-se dos traços mais caracterizantes da forma como a sociedade está constituída, de como se mantém coesa e de como logra, na aparente estabilidade desses traços, ser dinâmica. Ainda que cubra ampla esfera institucional, tem essa natureza unitária de constituir-se de aspectos realmente integrados pelas funções que abarca. Em seu seio, estão os Serviços Gerais, subdivididos em Ação Legislativa, Administração Geral, Gestão Financeira, Planejamento Governamental, Ciência e Tecnologia. Uma segunda categorização é dada pela Justiça e Segurança, aparecendo o Poder Judiciário, os Serviços Judiciários, Policiamento Civil e Militar e Serviços Especiais de Segurança como seus componentes.

O traço distintivo da política na área será o da redução e racionalização dos gastos públicos administrativos, simplificando e desburocratizando os serviços governamentais, dentro da orientação geral de elevar o nível de coordenação.

3.4.1 – Serviços Gerais do Estado.

Os Serviços Gerais do Estado, com suas atividades voltadas para o exercício das funções basicamente administrativas, são acionados pelos programas de Administração e Planejamento.

3.4.1.1 – Administração

Antecedentes

No programa Administração, encontra-se, no que se refere à área de pessoal, a atuação da Secretaria da Administração procurando coordenar uma política justa, principalmente atendendo às necessidades detectadas nos diversos quadros de pessoal que integram o Sistema Estadual.

Convém, porém, registrar a situação, hoje existente, relativa ao Quadro Geral dos Funcionários Públicos do Estado, o qual corresponde a 11.000 cargos criados, estando somente 5.000 providos.

A denominação "Quadro Geral dos Funcionários Públicos do Estado" não espelha a realidade, pois não congrega todos os quadros, e sim corresponde a 8,2%, aproximadamente, dos servidores públicos do Poder Executivo – Administração Direta.

Também se registra a disparidade salarial existente entre os cargos do Quadro Geral e demais Quadros, os quais detêm funções equivalentes e com requisitos comuns para a admissão, correspondendo remuneração bastante inferior, no entanto, para os cargos do Quadro Geral.

Presentemente, é o único Quadro que não está organizado em carreiras, o que não permite que se avalie o merecimento individual de cada funcionário e, conseqüentemente, sua perspectiva de acesso.

A Secretaria da Administração vem envidando esforços no sentido de implantar o Plano de Reclassificação do Quadro Geral, pois, dada à situação do mesmo, se enquadra dentro das prioridades de esfera relativa à Política de Pessoal do Estado.

Cabe, ainda, à Secretaria da Administração, a coordenação da política dos órgãos vinculados como a Companhia de Processamento de Dados do Estado do Rio Grande do Sul – PROCERGS e Companhia de Artes Gráficas – CORAG, integradas como elementos de informação e divulgação.

No que tange à Superintendência dos Transportes do Estado do Rio Grande do Sul – SUTERGS, vêm sendo transferidas, gradativamente, para a mesma todas as atividades de transportes do Estado.

Dentre as diversas atividades desenvolvidas pela Secretaria da Administração, destacam-se, também, os projetos de Cadastramento Geral dos Servidores Públicos, Banco de Dados de Pessoal e Controle de Tempo de Serviço.

Objetivos

Constituem objetivos do setor para o quadriênio 1979-82:

- 1) implantar o projeto relativo ao Cadastramento de Pessoal do Estado;

- 2) implantar o projeto relativo ao Banco de Dados de Pessoal;
- 3) implantar o projeto Controle de Tempo de Serviço;
- 4) implantar o projeto relativo à Reclassificação de Pessoal, dando prioridade ao Quadro Geral dos Servidores do Estado;
- 5) conduzir uma política de pessoal que objetive a valorização dos recursos humanos ocupados pelo setor público estadual.

3.4.1.2 – Planejamento Governamental

Antecedentes

Firmando-se como uma das atividades mais características do Estado moderno, o planejamento é o instrumento através do qual os governos estabelecem os objetivos e as estratégias de sua ação na vida social e econômica das regiões sob sua jurisdição.

O planejamento desempenha dentro da atividade governamental um papel extremamente relevante, e seu resultado não é acidental, mas a consequência de um longo processo de evolução ainda longe de exaurir-se.

Considerando a amplitude de atuação da Secretaria de Planejamento face à natureza das funções que lhe compete desempenhar no Sistema Estadual, não se pode abordar o seu desempenho sem detalhar as diversificadas frentes de atuação.

O Governo do Estado, através da Secretaria de Coordenação e Planejamento, vem desenvolvendo diversas frentes de trabalho com o objetivo de implantar efetivamente um Sistema Estadual de Planejamento no Estado.

Utilizando-se das informações provenientes do subsistema de Acompanhamento Físico-Financeiro e dos estudos realizados pelo subsistema de Necessidades Espaciais, a Secretaria de Planejamento procura identificar e propor alternativas globais e setoriais de desenvolvimento econômico no sentido de embasar as decisões governamentais bem como conduzir o processo orçamentário desde a elaboração da proposta ao acompanhamento e execução orçamentária.

No que se refere ao desenvolvimento organizacional, o Governo do Estado, sempre se valendo de seu órgão Central de Planejamento, vem

tendo um cuidado especial na análise, exame e posterior aprovação do programa de necessidades de recursos humanos adicionais dos órgãos da Administração Direta e Indireta, inclusive as Fundações, para atender à eventual expansão de seus serviços.

A assistência técnica aos municípios e o planejamento regional e urbano têm merecido atenção especial e prioritária manifestada desde a reforma das estruturas legais de apoio até o acionamento de recursos e de fundos para o desenvolvimento da justamente denominada célula básica da Federação. Essa ação tem sido desenvolvida através da promoção da auto-suficiência municipal, de reformas administrativas, planos diretores, projetos urbanos, paisagísticos, planos de carreira, implantação de sistemas de contabilidade, diagnósticos sócio-econômicos e outras iniciativas do Estado nesse setor e que visam a propiciar aos municípios condições mais harmônicas e racionais de crescimento.

Para concretizar seu desempenho como órgão de planejamento conta, também, com o apoio dos órgãos vinculados.

Objetivos

O Governo do Estado propõe-se a implantar o Sistema Estadual de Planejamento cuja finalidade é coordenar e integrar planos e programas de desenvolvimento sócio-econômico do Estado, definindo diretrizes e estabelecendo prioridades de acordo com a política governamental.

3.4.1.3 – Ciência e Tecnologia

A ação do Governo Estadual visando ao desenvolvimento científico e tecnológico merecerá lugar de primeira prioridade entre as linhas traçadas para o período administrativo 1979-82, sendo abordado com destaque nos itens deste documento referentes à ação governamental em agropecuária e indústria ⁸

⁸ Vide especialmente: a) na Parte I – Aspectos Gerais: capítulo 3 (Estratégia de Ação), subitem 5.4.2 (Estímulos e Incentivos Tecnológicos); b) na Parte II – Aspectos Setoriais: item 1.2 (Objetivos do Setor Agricultura), item 2.3 (Objetivos do Setor Indústria), subitens 3.1.1.1 (Pesquisa Agropecuária), 3.1.1.2 (Assistência Técnica e Extensão Rural) e 3.1.2.1.7 (Inovação Tecnológica e Gerencial da Indústria Gaúcha)

3.4.1.4 – Representação do Estado

É indispensável uma constante presença nos órgãos federais para acompanhar e subsidiar projetos, programas, estudos e medidas da mais diversa natureza e de interesse para o Rio Grande do Sul. Essa presença se faz necessária tanto no legislativo como nos incontáveis órgãos da administração direta e indireta, sendo decisiva não só aos interesses do setor público como também aos interesses da administração privada. De grande valia tem também esse permanente acompanhamento para os prefeitos e vereadores de todo o interior gaúcho, uma vez que, tanto do ponto de vista de recursos como de iniciativas que possam ajudar as administrações municipais, os resultados sempre se fazem mais rápidos na medida da assiduidade dos interessados.

O Estado já conta com escritórios de representação no Rio de Janeiro, Brasília e São Paulo, dispondo, portanto, de bases físicas para o exercício de todas as atividades relacionadas com aqueles centros. Pretende-se, nessa oportunidade, fixar um único comando sobre os referidos escritórios de modo a que se estabeleça uniformidade de critério em suas atuações, efetiva coordenação entre os mesmos e ampla mobilização de seus serviços em função dos objetivos do Governo.

Os prefeitos e os vereadores receberão assistência efetiva da Secretaria Extraordinária e dos três escritórios sediados em Brasília, Rio de Janeiro e São Paulo. Os empresários do interior – sejam industriais, agricultores ou comerciantes – terão, também, na área federal, o apoio dos escritórios de representação.

As entidades de classe – Federação da Indústria, da Agricultura, do Comércio, com suas siglas FIERGS, FARSUL, FETAG, FECOTRIGO, FECOCARNE e as demais, sem exceção, serão convidadas a usar os serviços desses escritórios. Eles são do Estado e devem servir a todos os gaúchos sem nenhuma limitação.

O Rio Grande do Sul estará presente também – e os escritórios cuidarão de alertar os setores competentes – a todas feiras que interessem à economia do Estado e a todos os encontros e reuniões de âmbito nacional de natureza não econômica.

3.4.1.5 – Ação Municipalista

Pretende-se estimular a atividade governamental com o fito de acionar todos os seus mecanismos para o fortalecimento e para a mais adequada integração dos municípios dentro do processo de desenvolvimento global e harmônico do Estado.

A ação municipalista do Governo Estadual deve ser enfocada em sua verdadeira dimensão, posto que se trata de uma proposta de diálogo e de cooperação entre dois tipos de pessoas jurídicas autônomas, fundamentais à estrutura federativa do País, sem qualquer vínculo de subordinação.

Sem a preocupação de impor fórmulas desenvolvimentistas, deve, no entanto, o Estado assumir o encargo de integrar as municipalidades como peças essenciais ao processo de desenvolvimento sócio-econômico do seu universo, incluindo-se, para tanto, o próprio escopo de procurar o fortalecimento efetivo da autonomia dessas suas comunidades básicas – tão debilitadas e carentes de recursos. A ação constante do Poder Público estadual no sentido de induzir o fortalecimento dos municípios, de suplementar-lhes os esforços, de aportar-lhes recursos e de agregar-lhes, enfim, num conjunto homogêneo de iniciativas de interesse regional, poderá, certamente, auxiliar no mais rápido atendimento das legítimas pressões e dos anseios de cada comunidade local.

Os pressupostos dessa ação de apoio municipalista constituem-se, precipuamente:

- 1) na adequada visão espacial do território, isto é, na percepção aguçada de que a unidade estatal é a síntese de uma pluralidade jurídica, social e geo-econômica de 232 comunidades de base, que lhe formam a circunscrição;
- 2) e, de outro lado, na consciência política de que cada uma dessas unidades territoriais intra-estatais contam com personalidade jurídica de direito público e são dotadas de autonomia constitucionalmente intangível.

Longe de ser empecilho a uma política global de desenvolvimento, tais pressupostos fáticos e legais são alento ao trabalho conjunto e criativo, ao diálogo democrático e ao progresso racional e equilibrado, através de mecanismos aptos a interações e a influências recíprocas.

É dever do Estado traçar diretrizes e programas para que os municípios convirjam ao espaço mais amplo do desenvolvimento regional, onde, em verdade, pela transcendência dos grandes problemas comuns, se trava o diálogo edificante da mesma comunidade sócio-econômica e onde, então, o Poder Público estadual, sem ingerência indevida nas peculiaridades locais, formulará as políticas próprias a cada microrregião, de molde a que todas elas e seus municípios, integrados e cooperativos, tanto no plano horizontal quanto verticalmente articulados, constituam o verdadeiro quadro institucional da coletividade rio-grandense, compondo o panorama real dos interesses comuns a gerir e das reivindicações a equacionar.

3.4.2 – Justiça e Segurança

O Estado, através do exercício das funções essenciais da Justiça e da Segurança, assegura a toda sociedade a sobrevivência num clima de segurança, tranquilidade e ordem.

Estas funções serão detalhadas basicamente em termos de:

- Programa Justiça;
- Programa Segurança.

3.4.2.1 – Programa Justiça

O Programa Justiça, desenvolvendo atividades que lhe são peculiares, apresenta-se, também, junto com outras que não são típicas da função primordial que exerce. Dentre estas, destacam-se aquelas desenvolvidas pelo Arquivo Público, com sua função de guarda de documentos e pela Junta Comercial, responsável pelo registro de comércio e outras atividades correlacionadas.

Já dentro das atividades próprias da função, aparece o Conselho Penitenciário, com uma média anual de 1.200 processos tramitando pelo órgão.

Apesar de não possuir nenhum setor próprio devidamente estruturado, na parte de Foros a Secretaria da Justiça conta com uma Assessoria para Assuntos de Foros, na Supervisão de Assessoramento que, à medida do possível, vem pesquisando dados e fazendo levantamento de sua rede em comum acordo com o Poder Judiciário.

Voltada para o planejamento e execução da política penitenciária do Estado aparece, subordinada à Secretaria da Justiça, como órgão relativamente autônomo, a Superintendência dos Serviços Penitenciários, compreendendo órgãos de direção, planejamento, apoio técnico e administrativo e uma rede de 91 unidades para recolhimento de presos nos casos previstos em lei (coordenada e dirigida pelo Departamento de Estabelecimentos Penais).

A execução das penas privativas de liberdade e das medidas de segurança detentivas, objetivando a readaptação do indivíduo ao convívio social, constitui um dos mais sérios encargos do Poder Público, presente-mente, face ao alarmante crescimento da criminalidade, gerada por fatores

psicossociais. A uma demanda qualitativamente diversa daquela de alguns anos atrás devem corresponder meios modernos e adequados, com amplos recursos humanos e materiais. Afinal, quanto mais carente o ser humano, assim declarado por sentença do juiz – e a violação da norma penal denota o déficit social do homem infrator – mais grave a obrigação, intransferível, do Governo em propiciar-lhe condições para nova conduta. Trabalho árduo, cheio de riscos, de profunda significação humana, o seu desempenho é índice do grau de civilização de um povo. Por entendê-lo nessa dimensão de grandeza e responsabilidade, o Governo do Estado continuará a dar especial atenção ao setor, cuidando, prioritariamente, da formação do pessoal penitenciário em cursos regulares pela Escola do Serviço Penitenciário.

Distribuída em 7 casas de categoria especial, e presídios regionais, 82 presídios municipais e 2 prisões "Albergue" (convênios), a população carcerária tem mantido a média de 4.500 presos, sendo que 3.200 com a situação jurídica definitiva, 900 com prisão provisória e cerca de 400 considerados como clientela estranha (correccionais, menores e dementes abrigados em presídios municipais por falta de outros locais na área dos órgãos competentes).

Essa população carcerária (95,89% homens e 4,11% mulheres; entre 18 e 25 anos: 33,94%, e de 26 a 35 anos: 36,13%; apenas 13,70% analfabetos; solteiros: 52,78%; reincidentes: 34,10%; trabalham: 52,70%; freqüentam cursos de educação integrada e/ou profissionalizantes: 40%) apresenta grande mobilidade devido a questões de segurança, pela necessidade permanente de neutralizar grupos de influência prejudicial, tendentes à perturbação da disciplina interna.

Até onde possam os recursos do erário, o reaparelhamento material incluirá a aquisição de novas viaturas, em número expressivo, e de uma rede de rádio-comunicação que assegure soluções rápidas e controle efetivo em situações de emergência, a conclusão de obras em andamento (5 presídios no interior do Estado), a construção de um estabelecimento para toxicômanos na Capital, de um manicômio judiciário em Santa Maria, e do prédio próprio da Escola do Serviço Penitenciário, além da restauração completa em grande parte dos estabelecimentos existentes.

Com isso, o amplo complexo penitenciário do Estado estará acompanhando a evolução do problema que lhe cabe enfrentar; mas, nunca será demais salientar que a pedra angular no equacionamento desse tema está no preparo, incentivo e dedicação do servidor penitenciário, que terá aumentado o número de carreiras do seu quadro e ganhará estatuto próprio.

3.4.2.2 – Programa Segurança

A segurança interna, as garantias individuais, a ordem pública são funções indelegáveis do Estado que deve estar preparado para bem cumpri-las.

Este programa é desenvolvido pela Secretaria de Segurança Pública do Estado. A cúpula administrativa deste órgão manteve-se sempre empenhada em realizar suas múltiplas tarefas ligadas ao processo decisório e a proporcionar apoio logístico aos dois órgãos executivos da Segurança que são a Polícia Civil e Brigada Militar.

Nestes últimos quatro anos, em termos de Policiamento Civil, houve a preocupação básica de realizar uma política de descentralização de atendimento ao público. Ressalta-se, neste período, a interiorização da Polícia que criou quarenta e cinco Circunscrições Regionais de Trânsito – CIRETRAN e diversos Postos de Identificação.

Outro órgão de grande importância no Programa Segurança Pública é o Centro de Informática Policial – CIP para onde são carreadas todas as informações de que a Polícia necessita. Com a criação deste órgão, houve maior dinamismo e compactação de informações, economia de tempo, agilizações e eficiência dos serviços policiais, bem como maior otimização do sistema de informações, integrando-o com os demais serviços policiais na busca de eficácia.

Uma das maiores necessidades da Polícia Civil vem sendo a reposição permanente dos veículos obsoletos e, também, a ampliação da frota hoje existente, a fim de atender às solicitações de serviços policiais as quais vêm crescendo consideravelmente.

A Brigada Militar, para atingir os objetivos deste Programa, desenvolve dois subprogramas: Policiamento Militar e Defesa contra Sinistros. Através deles, a Corporação busca melhor combinação de recursos humanos e materiais, indispensável para o seu bom desempenho.

No que diz respeito ao Policiamento Militar exercido pela Brigada Militar, esforços estão sendo feitos no sentido de dar maior operacionalidade à equipe, a fim de que atenda às atribuições que lhe estão afetas como: atendimento a acidentes, policiamento rodoviário nas estradas estaduais, radiopatrulha, serviços de segurança externa dos estabelecimentos penais do Estado etc., procurando com isso garantir a manutenção da ordem e segurança interna do Estado.

O subprograma Defesa contra Sinistros, por sua vez, busca condicionar adequadamente a corporação para execução dos serviços de prevenção e extinção de incêndios, proteção e salvamento de vidas e materiais nos locais de sinistro, busca e salvamento.

Para o próximo quadriênio, pretende a Brigada Militar a construção de diversos prédios visando a ampliar a qualidade e a eficiência dos serviços de policiamento e bombeiros em decorrência do estreito relacionamento dos mesmos com as condições físicas dos quartelamentos que, sendo adequadas, permitem a geração de plano de operações, a efetivação de instrução e o processamento das informações em nível mais próximo da otimização.