



ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA

BOLETIM

DA

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

N.º 16

ANO 1965

ANÁLISE DO INSUFICIENTE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DO RIO GRANDE DO SUL

- I — Considerações Gerais;
- II — O Desenvolvimento Recente da Economia Gaúcha;
- III — Setor Agrícola;
- V — O Desenvolvimento Industrial;
- V — Conclusões;

realizada por uma Comissão Especial integrada pelos
Senhores Deputados:

Nelson Marchezan: Presidente — Artur Bachini:
Vice-Presidente — Darcilo Giacomazzi: Relator
Membros: Getúlio Marcantonio — Darcy Von
Hoonholtz — Antônio Mesquita — Ari Delgado
— Seno Ludwig

Assessores: Economistas — Cláudio F. Accurso —
Arthur Candal — Arnaldo I. Veras

Secretário da Comissão Especial — Aldir Leitzke

max 1:

“Derrotista — é aquêlé que, ao mesmo tempo que professa respeito hipócrita pelo cristianismo e todos os outros valores de nossa civilização, recusa-se a tomar sua defesa, não importa se lhe aceita a derrota como conclusão inevitável ou se se ilude com esperanças sem fundamento. Essa é uma das situações em que o otimismo nada mais é do que uma forma de deserção.”

Joseph A. Schumpeter — Capitalismo, Socialismo e Democracia.

Senhor Presidente

Senhores Deputados

Dando cumprimento aos termos do requerimento que institui a Comissão Parlamentar Especial, para estudar as causas do insuficiente desenvolvimento da economia gaúcha, realizamos diversas reuniões buscando recolher e analisar elementos que nos levassem a algumas conclusões.

Tivemos o prazer de ouvir longamente as interpretações do Deputado Otávio Cardoso, Secretário de Economia; do Dr. Adolfo Fetter, Secretário de Agricultura; do Deputado Adalmiro Moura, Secretário do Conselho de Desenvolvimento do Estado que nos ofereceram valiosos estudos para uma melhor compreensão da problemática gaúcha. Esperamos, brevemente, ainda que de forma sucinta trazer ao debate aquêles depoimentos.

Posteriormente, esta Comissão, buscou o assessoramento de três técnicos altamente capazes, Drs. Cláudio Accurso, Arnaldo Veras e Arthur Candal que, com dedicação e esforço, redigiram o relatório ora encaminhado a consideração da Casa.

O trabalho não tem a pretensão de ser uma palavra final, mesmo porque a Comissão continuará ainda fazendo outros estudos e, pelo contrário, foi intenção do estudo ser o mais amplo possível e buscar fatores distantes que viessem a ensejar o debate, capaz, por certo, de fornecer mais elementos e melhores conclusões. Esperamos poder receber contribuições valiosas dos estudiosos deste problema e num futuro bem próximo termos as mais acertadas soluções para um desenvolvimento econômico capaz de dar melhores condições de vida ao nosso povo.

Este relatório se preocupa com os elementos mais fundamentais e de maior persistência, no período amplo (49-59, com inferências indiretas até 1963), e permite identificar a trajetória seguida e as perspectivas mais prováveis da economia gaúcha.

Nêle se constata que o crescimento da economia gaúcha foi insuficiente se comparado com o da economia brasileira e com os acréscimos da população estadual, e que tal baixo desenvolvimento não pode ser imputado a fatores externos, tais como ausência de procura por nossos produtos, evolução desfavorável de seus preços, política fiscal da União, política de crédito, etc.

Certos elementos gerais, como o investimento público em infra-estrutura econômica e social, foram tratados de forma sumária por duas razões:

1 — Porque estão tratados, com abundância de detalhes no “Plano de Investimentos e Serviços Públicos 1964-66”;

2 — porque o seu crescimento depende do crescimento da base tributária, que, exceção feita a transferências federais e a um aumento do sacrifício tributário da coletividade, irá depender do desenvolvimento econômico do Estado, o que é objeto do presente trabalho.

No que diz respeito ao setor agrícola constatou-se a inviabilidade da continuação de seu crescimento extensivo, fato que vem ocorrendo há cerca de 10 anos e que foi ocultado por um movimento favorável de preços, que permitiu aos proprietários agrícolas um volume absoluto de renda elevado, o que evitou uma tomada de consciência do fenômeno.

Com maior intensidade aplica-se esta conclusão a pecuária, que transferiu via mecanismo de preços as conseqüências de sua baixa produtividade.

As causas deste insatisfatório crescimento da produção agro-pecuária gaúcha acham-se intimamente ligadas ao problema da propriedade da terra, isto é, revestem-se de características estruturais que tornam inócuos os instrumentos tradicionais de estímulo à produção (crédito, preço. . .)

Considerando-se a elevada participação da agro-pecuária na renda e no emprêgo, é óbvio que seu comportamento inadequado influiu em todo o sistema econômico gaúcho.

O outro setor importante, o industrial, possui uma estrutura que o faz dependente de grande medida no setor agro-pecuário.

Isso, somado a outros fatores, explicou seu baixo crescimento quando comparado ao da indústria brasileira, com a característica mais trágica de ter fornecido emprêgo apenas a uma parcela mínima da população. Até aqui resumimos as conclusões do diagnóstico da evolução passada da economia.

Quanto às medidas sugeridas, reportamo-nos às palavras de introdução do trabalho, que rezam: “Embora a contra gosto não antecipamos nenhum inventário de medidas específicas e detalhadas a ser considerado. Não seria difícil, a partir da experiência dos outros povos e das lições dos textos especializados, sugerir um complexo esquema de política, numa inútil demonstração de erudição. No terreno social não há lugar para as transplantações mecânicas, antes qualquer trabalho fecundo tem que, necessariamente, inspirar-se na realidade histórica e numa dada constelação de forças e relações”.

Este trabalho tem uma única pretensão, que é de afirmar que estamos estudando pouco nossa realidade. E muitas das nossas deficiências tem origem exatamente nisso. Por isto mesmo não tem receio de estar repetindo algumas verdades já do co-

nhecimento de uma pequena parcela do Rio Grande, embora, nêlo se encontre alguns aspectos mais aprofundados.

Reafirmando a necessidade imperiosa de uma maior e mais sistemática pesquisa de nossa economia, sentir-nos-emos satisfeitos se este trabalho fôr uma modesta contribuição ao debate na busca de uma solução para nossos problemas econômicos.

Em matéria desta natureza problemas econômicos e sociais, como afirma o relatório, não existe palavra final mas existe uma melhor solução para um determinado momento. Encontrá-la Senhor Presidente e Senhores Deputados, é obrigação de todos nós porque ela significará melhor bem estar para nosso povo, razão de nossa presença nesta Casa.

I — CONSIDERAÇÕES GERAIS

Em toda e qualquer situação econômica há sempre o concurso de alguns fatores, que não só se integram em proporções distintas como se relacionam de forma definida. Simplificadamente, pode-se dizer que uma dada soma de bens e serviços, obtida numa coletividade, decorre do empenho de sua força de trabalho, atuando sobre seus recursos naturais, aparelhada com um certo instrumental e com uma gama de conhecimentos. Independentemente do grau de evolução de uma coletividade, sempre haverá dotações de mão de obra, recursos naturais, capital e técnica, combinadas de formas diferentes, voltadas à produção para satisfazer as necessidades sociais.

Como o produto social está em funções dos fatores citados, seu aumento decorre das adições dos mesmos. Somente com incrementos permanentes de mão de obra, capital, recursos naturais e técnica, é possível obter um fluxo maior de produção. Porém, como os fatores produtivos se combinam em proporções distintas, seus acréscimos se dão a ritmos desiguais, mesmo porque a disponibilidade de cada um deles não é a mesma.

Se uma área deseja aumentar sua produção a 10% anuais e uma vez que não modifique a combinação de seus fatores, é indispensável que todos cresçam na mesma taxa. Isso pressupõe, logicamente, não encontrar qualquer dificuldade para sua incorporação, e pressupõe mais, oferta ilimitada de todos os fatores.

Na prática os supostos não se dão. A mão de obra não cresce a tal velocidade e os recursos naturais nem sempre são abundantes. Os únicos fatores ilimitados, num horizonte de tempo amplo, são o capital e a técnica e por isso mesmo o aumento de produção, a partir de um certo ponto, só pode se realizar mediante a introdução de práticas com tecnologia superior e mais capitalizadas.

Desenvolver uma área não é nada mais que incrementar seus fatores produtivos, de modo a permitir um fluxo crescente de bens e serviços. O que distingue um país desenvolvido de um subdesenvolvido é, precisamente, o fato de ser o primeiro bem melhor dotado de capital e técnica por habitante, dando ao homem maior domínio sobre as reservas e forças naturais e maior liberdade para atendimento das necessidades coletivas.

Tanto a combinação dos fatores como o seu acréscimo estão submetidos a leis econômicas. A primeira é regida pela minimização dos custos, que permite o lucro máximo. Para tanto, é necessário que os agentes produtivos não sejam capazes de influenciar individualmente ou em grupo o preço de seus produtos, sob pena de obterem a maximização do lucro manipulando apenas os preços de venda. Por seu turno, o acréscimo dos fatores está submetido à expansão do mercado, chamada pelos economistas de demanda efetiva.

Num mercado cada vez maior há estímulos suficientes para a incorporação de nova mão de obra, terra, capital e técnica, incorporação que provoca maior alargamento do mercado, num processo circular acumulativo.

Não basta que haja capacidade produtiva para que a produção se realize, antes é mister a existência de suficiente procura real a permitir a absorção dos bens e serviços. A história da humanidade está cheia de exemplos de fábricas paradas, desemprego em massa, etc., ao lado de uma generalizada vontade de consumir, porém sem o imprescindível poder de compra. Os aspectos da produção (oferta) se entrelaçam íntima e indestrutivelmente com os da distribuição (procura), evidenciando sua mútua dependência e condicionamento.

Com efeito, o esforço produtivo gera dois fluxos de igual magnitude. Um é o fluxo real, representado pela soma de todos os bens e serviços; o outro é o fluxo financeiro, formado pela soma das remunerações dos fatores, ou seja, salários, lucro, juros, renda da terra e aluguéis. Acontece com frequência que a distribuição do fluxo financeiro entre as pessoas que participam do processo é de tal forma que a poucos toca um grande poder aquisitivo que é utilizado apenas em parte, cabendo à grande maioria uma parcela que mesmo gasta em sua totalidade não é capaz de absorver a produção do período. Nessas condições os estoques tendem a acumular-se e a produção a baixar o seu nível até encontrar correspondência no mercado consumidor.

Nem sempre, porém, a produção se encolhe ou, pouco se expande por causa da distribuição da renda. Quando grande parte do mercado consumidor não coincide com o mercado produtor, este pode sofrer grandes danos pela retração daquele. É o caso dos mercados estrangeiros para os países subdesenvolvidos, quando deixam por qualquer motivo — tal como uma crise, mudança da fonte supridora de seus mercados ou por inovação tecnológica — de fazer suas tradicionais compras, causando profundos desestímulos no crescimento das áreas periféricas.

Quando não há limitação de parte da procura, o processo produtivo tende a dar prosseguimento, oferecendo quantidades

cada vez maiores de bens e serviços. Para tanto, contudo, é mister que não haja limitações de parte dos *fatôres produtivos*, ou que essas limitações sejam superadas por nova tecnologia e capital. Se, por exemplo, a procura da carne bovina está subindo a uma taxa de 8% ao ano e a oferta — devido a escassez de terra e técnica em uso — aumentando a 2%, faz-se necessário não só buscar nova tecnologia como levar a efeito algumas inversões, que facultem o uso de novas práticas. Vale repetir, mais uma vez, que é através da técnica e do capital que se consegue dar elasticidade aos *fatôres escassos*, permitindo que o progresso da humanidade não tenha qualquer tipo de fronteira.

No processo histórico do desenvolvimento encontram-se duas fases bem marcantes. Na primeira, o processo toma a forma de expansão lateral, com a incorporação de terra e mão de obra, predominando modificações de ordem quantitativa. Na segunda, que tem origem na revolução industrial do século XVIII, o crescimento passa a ser vertical, intensivo, com grandes mudanças qualitativas, diminuindo a incidência daqueles *fatôres* por unidade produzida. Esta fase, entretanto, trouxe para o homem novos problemas, porque as características do processo fazem com que o dinamismo e a instabilidade sejam qualidades implícitas no novo quadro.

O primeiro traço distinto é a extraordinária divisão do trabalho e, conseqüentemente, a maior interdependência de todos os que integram o processo produtivo, que passa a não mais ser mero esforço individual, mas interrelação entre todos. Ao contrário do que ocorre numa economia natural, onde cada unidade produtiva tem o máximo de auto-suficiência e por isso pouco depende das demais, numa economia de mercado todos dependem de todos e dificilmente alguém pode ter sorte diferente da do conjunto em que está integrado.

A simples observação evidencia que ocorre com a sociedade o mesmo que ocorre no plano individual, ou seja, que parte da renda auferida é utilizada imediatamente — consumida — e parte é poupada, para ser empregada em períodos futuros. Ora, essa parte que não é consumida tem a sua contrapartida em bens e como não há prévio acôrdo entre os que produzem e os que poupam, só por acaso as duas porções tendem a se igualar. Ai está a origem da instabilidade de uma economia de mercado.

A parcela poupada, contudo, joga um papel muito mais importante e estratégico do que à primeira vista pode parecer. Como a economia para crescer necessita incorporar novos *fatôres*, e como à medida que vão predominando outras atividades que não a agropecuária o fator capital tende a prevalecer, é através das inversões — poupanças aplicadas — que ela logra sa-

tisfazer o princípio básico do desenvolvimento, qual seja o da acumulação de capital. Essa pequena parcela da renda social (15% no caso brasileiro) cumpre com certas funções que, em última análise vão dar a pauta do futuro de qualquer comunidade.

Em primeiro lugar, as inversões atuam como elemento estabilizador a curto prazo, pois a sua maior ou menor efetivação vai determinar os estímulos que irão influenciar as decisões dos empresários, quanto aos seus programas de produção. Como investir significa incorporar equipamentos, máquinas, instrumentos de trabalho, construções, etc. ao processo produtivo, é investindo que se amplia a capacidade produtiva e se eleva a produtividade por homem ocupado. Finalmente, é por seu intermédio que se integram novas técnicas, permitindo novas combinações dos fatores e superando a escassez de mão de obra, terra ou outro insumo (1) qualquer.

Do ponto de vista da procura, a parcela invertida impede que a poupança signifique menor mercado; do ponto de vista da oferta, traduz aumento da capacidade instalada e maior produção potencial.

Por isso é corrente apresentar o desenvolvimento econômico como função da acumulação de capital, porque a experiência universal revela que há uma estreita relação entre as unidades investidas e as unidades adicionais da renda social. No Brasil, por exemplo, essa relação é de 2, ou seja, para cada duas unidades novas de capital a renda tende a aumentar de 1 unidade. Não é difícil perceber que se desejamos crescer a 10% anuais faz-se necessário que a inversão ascenda a 20% da renda.

Aqui reside a qualidade dinâmica da economia de mercado, o que significa dizer que a mesma não pode permanecer em equilíbrio num determinado ponto, pois a maneira como está organizada lhe obriga a um constante deslocamento para cima ou para baixo. Se a poupança aumenta em proporção maior que o investimento tende a uma paulatina regressão, já que a produção não encontra plena absorção pelo mercado. Por seu turno, cada vez que se investe aumenta-se a capacidade produtiva e se a procura for suficientemente forte para alimentá-la, a economia passa a apresentar taxas positivas de crescimento.

Se a inversão é a mola mestre do desenvolvimento, já que não há outro caminho para aumentar a capacidade produtiva, o processo de acumulação de capital não tem nada de automático ou mecânico, antes está subordinado a certas circunstâncias, que lhe dão viabilidade. Assim, se o aumento da procura de bens e serviços num determinado momento é condição necessária, não

(1) — Entende-se por insumo bens e serviços intermediários necessários à produção de um bem final.

o é, contudo, suficiente. Em outras palavras, não basta que o mercado esteja solicitando maior quantidade de bens para que êsses se façam presente instantaneamente. Há obstáculos de ordem econômica, técnica e institucional, impedindo, muitas vezes, um ritmo mais intenso de acumulação de capital.

Assim, se parte da inversão necessária é formada por bens produzidos no exterior e se a capacidade de importar do país não comporta tal dispêndio, não será possível levá-la à prática. Às vezes, as limitações são de natureza técnica, tal quando o equipamento é projetado para uma escala de produção muitas vezes maior que o mercado nacional, impedindo o seu aproveitamento econômico. Amudadamente porém, as restrições encontram-se no terreno institucional. O grande predomínio do setor agrícola nos países subdesenvolvidos faz com que grande parte da poupança nacional não esteja vinculada aos setores de vanguarda e mais dinâmicos, associada a agentes econômicos rotineiros, com escassa experiência noutras atividades e muito pouco propensos à mudança. Na ausência de mecanismos de transferências dêsses recursos, tendem os mesmos a se alojar em usos de pouco significado para o conjunto, perdendo a sociedade oportunidade de incrementar seus investimentos. Outra circunstância institucional pouco propícia à inversão é a existência de situações monopólicas ou semi-monopólicas. Quando certos ramos estão dominados por poucos, sua produção mostra-se pouco elástica — pois o privilégio de sua posição faculta o ganho de lucros máximos com o jôgo de preços nos mercados. É importante perceber que enquanto o monopólio nos países desenvolvidos é fruto de uma longa competição e só se dá após atingir um alto nível de produtividade, nos países subdesenvolvidos, face à parcimônia de capital e de mercado, manifesta-se muito cedo, mesmo antes de alcançar grau plausível de eficiência. Enfim, há um sem número de condições que pode deflagrar um processo ativo de acumulação de capital ou, simplesmente, evitar que oportunidades objetivas sejam aproveitadas com eficácia.

Mesmo quando não hajam maiores obstáculos à acumulação de capital e à introdução de técnicas mais produtivas, cabe à sociedade resolver outros problemas, para que possa usufruir de um processo continuado de desenvolvimento. Dois dos mais significativos são os ritmos distintos de crescimento dos vários setores da economia e as relações econômicas entre os mesmos.

À medida que vai aumentando a renda de uma coletividade, vai modificando-se a estrutura de seu gasto. Quando a renda já venceu um certo nível — tendo satisfeito as necessidades mais primárias do homem, tais como as ligadas à subsistência e abrigo — enseja a incorporação de novos bens e serviços decor-

rentes de aspirações mais refinadas, mais exigentes e mais complexas. Natural, portanto, que o aparelho produtor se modifique, visando ajustar-se à alteração na procura. Essa modificação, entretanto é perfeitamente controlável, pois, depende da elasticidade-renda de cada ramo. Ou seja, quando a renda aumenta em 1%, a procura por certos produtos aumenta em proporção maior ou menor, o que em última análise vem dar o ritmo necessário de crescimento de cada setor, para que haja equilíbrio setorial na economia. Essas distintas velocidades nos diversos setores não são, pois, obra do acaso ou capricho dos dirigentes de uma sociedade, antes se relacionam com o nível, distribuição e crescimento de sua renda.

Quando os diversos ramos não alcançam os ritmos necessários, começam por dificultar o crescimento dos demais e terminam por entorpecer o desenvolvimento geral. Tem-se, então, o estancamento da economia pela formação de pontos de estrangulamento no sistema. As inúmeras atividades econômicas se relacionam entre si de duas maneiras. Uma é de natureza técnica e diz respeito ao fornecimento de matérias-primas, serviços e bens de capital, que umas cedem às outras, para que tôdas possam realizar suas metas de produção. Outra, é de natureza econômica e se prende aos preços de seus produtos, tanto pelo que possa influir no custo das demais como pelo impacto que ocasiona na distribuição da demanda geral.

Se um setor não está aumentando sua produção ao ritmo desejado o primeiro efeito é ter seus preços aumentados, propagando-se a outros setores que adquirem os seus bens. Dependendo da essencialidade desses bens, sua procura, permanece ou não no mesmo nível. Se se trata de bens imprescindíveis — como os alimentos — a demanda não se modifica, absorvendo a elevação dos preços. O impacto no conjunto é o seguinte: de um lado, a venda a preços mais altos implica, logicamente, na diminuição da procura de outros bens; de outro, o aumento nos custos de alguns produtos dificilmente pode ser transferido ao consumidor, que teve seu poder aquisitivo diminuído pelo impacto inicial. Se essa situação não é corrigida, tendem a surgir, concomitantemente, escassez crônica em alguns ramos e excedente produtivo noutros. Muitos países para evitar esse último mal artificializam poder de compra, injetando meios de pagamento no sistema, como que compensando o poder aquisitivo perdido pela inelasticidade de um ou outro setor importante. Pagam, porém, o preço das injustiças e distorções de todo o processo inflacionário.

Os desequilíbrios setoriais, tão familiares aos países subdesenvolvidos, constituem-se num dos grandes desestímulos ao seu

desenvolvimento, emperrando as modificações e ajustes de todo processo dinâmico. Utilizando-se a corriqueira classificação dos setores econômicos em primário, secundário e terciário (1), verificando-se que o primeiro, de predominância absoluta nos estágios iniciais do desenvolvimento, tende aos poucos a perder sua posição tanto na produção de bens como no emprêgo. À medida que o nível de renda "per capita" vai elevando-se, os setores secundário e terciário passam a apresentar ritmos mais intensos e, em decorrência, oferecer mais amplas oportunidades de absorção de mão-de-obra. Para que se cumpra êsse processo é mister que o setor primário aumente sua produção, a fim de satisfazer a grande demanda de matérias primas e gêneros alimentícios dos novos setores e aglomerados humanos emergentes. É preciso que o faça, porém, com elevação de produtividade, pois entre outros encargos lhe cabe ceder parte de sua força de trabalho para viabilizar a produção fora de seus limites.

Quando não se cumprem essas condições o desenvolvimento se inclina para a estagnação. Se os preços dos bens agrícolas sobem mais que os dos outros bens, a taxa de lucro dos setores mais dinâmicos tende a se reduzir, parte pela diminuição da demanda dirigida a êles e, parte, pela pressão criada por maiores salários. O único método de defesa é através da introdução acelerada da tecnologia vigorante nos países desenvolvidos, caracterizada por ser poupadora de mão-de-obra. Isso acarreta, por seu turno, um menor índice de emprêgo que o possível noutras circunstâncias.

Se não houvesse qualquer restrição à acumulação de capital e os supostos da competição perfeita fôssem efetivos, não tinha porque o homem preocupar-se pelo futuro da sociedade. Na prática, porém, as dificuldades são imensas e a não ser dentro de uma ordenação ampla de utilização dos recursos, é impossível lograr um ritmo apreciável de desenvolvimento. Essa utilização de recursos, entregue, num sistema de livre empresa, às decisões individuais, nem sempre se coaduna com as necessidades da sociedade em seu conjunto. Um setor econômico pode estar auferindo um caudal de recursos, sem que mostre tendência a aumentar sua produção e modificar suas técnicas produtivas. Pode, inclusive, apresentar baixa rentabilidade sem que isso impeça seus agentes de desfrutar uma alta renda absoluta, o que serve para amortecer qualquer ímpeto inovador e de mudança.

(1) Primário — Lavoura, produção animal e extrativa vegetal;
Secundário — Manufaturas, extrativas mineral e construção civil;
Terciário — Todas as demais atividades, tais como bancos, comércio, transportes, governo, etc.

Há de maneira geral o simplismo de entender que basta canalizar quantiosos recursos para um determinado setor, para que logo se resolva sua ineficiência. Como o que caracteriza o problema econômico é a limitação de recursos frente a ilimitadas necessidades, e como nos países subdesenvolvidos a insuficiência é generalizada e as necessidades muito mais prementes, aquela idéia não passa de receita ingênua, pois admite abundância de algo que existe em escassez. Outrossim, como os recursos têm uso alternativo, a sociedade deve alojá-los onde produzam o maior impacto na renda e no emprêgo, já que esse é o critério final para o estabelecimento de prioridades. Resulta, assim, que a aplicação cuidadosa e racional dos recursos disponíveis nos mais diversos setores da economia não decorre de qualquer posição doutrinária, mas da simples observação corrente de que o desenvolvimento é um processo de deliberações consistentes, tanto em termos de resultados como em termos de custos sociais. Não se trata, é bem de ver, de atingir certos objetivos a qualquer preço, mas de minimizar o emprêgo de recursos, que podem ser aplicados em múltiplos fins.

Essas ponderações, à guisa de introdução, pareceram-nos convenientes, quando se apresenta a problemática atual da economia gaúcha. A ciência social desenvolve-se em dois níveis: no abstrato e no histórico. No primeiro, os supostos são estabelecidos, as relações determinadas e através do raciocínio lógico e metódico é possível chegar a um sistema de conhecimento, interpretativo de um dado fenômeno. No segundo, o primeiro cuidado do analista é reduzir as categorias gerais ao plano histórico, ou seja, aos condicionantes de tempo e espaço, a fim de evitar a interpretação de uma realidade dentro de falsas suposições. Isso não tolhe a capacidade de generalizar em ciência social, mas adverte quanto à atitude anticientífica de dar universalidade a fatos e circunstâncias que nem sempre são os mesmos ou se apresentam com outro conteúdo que aquele implícito na categoria geral. Em outras palavras, sem teoria muito pouco se entende, mas sem experimentação a certeza é sempre uma hipótese.

CAPÍTULO II

O DESENVOLVIMENTO RECENTE DA ECONOMIA GAÚCHA

O desenvolvimento de uma área deve ser observado dentro de um período de dez a quinze anos, pois é inconveniente tomar um espaço de tempo menor, porque pode coincidir com alguma variação cíclica, obscurecendo sua tendência a longo prazo. Um período maior, ainda que de grande utilidade, envolve tantas dificuldades estatísticas, que nem sempre o esforço de seu levantamento é compensado pelas informações que aduz.

É preciso compreender que o desenvolvimento é um fenômeno macro-econômico, não podendo ser aferido por manifestações parciais. A sorte de um ramo ou atividade econômica, e, ainda, de um grupo ou estrato social não é suficiente para traduzir o comportamento do conjunto, em razão do que se necessita de índices estatísticos que englobem tôdas as atividades econômicas, para ter-se uma idéia do conjunto.

Os dados globais da economia gaúcha tanto da Renda como do Produto — começam em 1947 e terminam em 1960. A Fundação Getúlio Vargas (Revista Brasileira de Economia, setembro de 1962) e o Conselho de Desenvolvimento do Estado (Análise da Renda do Rio Grande do Sul, 1962) produziram os dois únicos levantamentos originais nos últimos anos, que têm servido de base às análises surgidas desde então. Os dois estudos mostram a mesma tendência, discrepando apenas quanto às taxas implícitas em seus índices. Para efeitos de comparação com outras unidades, tomaremos os dados produzidos pela Fundação Getúlio Vargas.

QUADRO N.º II — 1

Evolução da Renda Interna do Rio Grande do Sul

(preços constantes de 1949)

ANOS	ÍNDICE
1949 ...	100
1950 ...	114
1951 ...	122
1952 ...	133
1953 ...	139
1954 ...	150
1955 ...	156
1956 ...	168
1957 ...	164
1958 ...	170
1959 ...	168
1960 ...	170

Durante todo o período, a economia gaúcha aumentou de 70%, o que significa uma taxa anual de 4,9. Essa taxa não pode ser considerada baixa ainda que seja menor que a brasileira (5,9) e menor ainda que a dos Estados vizinhos, Santa Catarina (6) e Paraná (15,2). A experiência latino-americana não tem registrado taxas muito superiores para um decênio, o mesmo podendo-se dizer dos demais países subdesenvolvidos, africanos e asiáticos.

As taxas, isoladas, contudo, nada dizem. Se o desenvolvimento é um processo em busca da realização de aspirações sociais e, mais, da satisfação de necessidades objetivas, somente na medida em que as atende pode ser considerado satisfatório. Uma taxa aparentemente alta pode não estar proporcionando emprego à força de trabalho, não estar favorecendo as transformações na economia e sequer possibilitando a realização de todo o potencial do país.

Como a população riograndense cresceu no período em referência à base de 2,6 ao ano, a renda por habitante, na última década, subiu a um ritmo de 2,3% anuais. Em outras palavras, a população gaúcha teve, em média, uma disponibilidade de bens e serviços "per capita" aumentada de 2,3% todos os anos.

Foi suficiente esse crescimento? Tudo indica que não, e um bom reflexo da debilidade do desenvolvimento riograndense está no próprio aumento de sua população. O incremento populacional brasileiro registrou a taxa de 3,2, não havendo razões para a taxa estadual ser menor. O coeficiente de mortalidade é menor que o nacional e o de natalidade é dos maiores, o que resultaria, naturalmente, em forte crescimento vegetativo, não verificado estatisticamente devido ao contínuo fluxo emigratório. Outrossim, em se tratando do Estado de terceira renda "per capita" do país, o normal é que estivesse oferecendo maiores oportunidades de emprego e, conseqüentemente, atraindo uma corrente imigratória de outras regiões.

O Estado do Paraná com um incremento demográfico de 7,1 é um bom exemplo de uma área em franco desenvolvimento, recebendo cêrca de cem mil pessoas por ano, que vêm reforçar a força do trabalho local. O crescimento demográfico gaúcho traduz antes de mais nada uma situação em que escasseiam as oportunidades de emprego, o que é típico de um débil desenvolvimento. Enquanto na década dos 40 a população rural riograndense aumentou a 1,9, na última década essa taxa viu-se reduzida para 0,9, isso numa área onde mais de 50% da mão de obra está empregada no campo.

Se a observação de um decênio deixa transparecer traços pouco animadores, quando se divide a análise em dois períodos quinquênais aparece com todo o vigor a estagnação gaúcha. As cifras a seguir precisam o fato.

QUADRO II.— 2

Taxas de Crescimento da Economia Gaúcha
(médias anuais)

	1949-'60	1949-'53	1956-'60
TOTAL	4,9	8,6	0,3
Setor Primário	3,8	9,8	— 3,0
Setor Secundário	5,4	9,5	1,7
Setor Terciário	5,2	7,2	2,8

O crescimento de 4,9 no decênio esconde a baixíssima taxa dos últimos anos. Vê-se que no primeiro quinquênio a economia cresceu à excepcional taxa de 8,6, para cair, no segundo, para 0,3. Confrontando o crescimento do Produto com o da população (2,6), resulta uma taxa negativa de desenvolvimento de 2,3. O setor primário, responsável por 41% da renda territorial, acusou uma taxa negativa de 3% anuais, carregando na sua queda os demais setores da economia.

Embora não se disponha de dados completos para os anos mais recentes, é possível ter-se uma idéia aproximada da evolução do Produto, através de um método indireto. A base tributária do Imposto de Vendas e Consignações é constituída pela produção e comercialização de bens, sendo pois reflexo provável da produção estadual. Durante o decênio, as variações do Produto e da base tributária guardaram uma estreita correlação (0,92), em face do que uma variável pode traduzir de perto o comportamento da outra.

QUADRO N.º II — 3

Evolução da Base Tributária do Imposto de Vendas e Consignações

(preços de 1963 e com a alíquota corrigida para o mesmo ano)

1956 = 100

ANOS	ÍNDICE
1957	92
1958	96
1959	87
1960	92
1961	90
1962	97
1963	100

Mesmo desprezando o ano especial de 1956, constata-se que o incremento nos últimos anos foi de aproximadamente 1%, insignificante sem dúvida frente aos 2,6 da população. Em 1962, a economia acusou uma taxa de 8%, que a muitos deu a ilusão de uma recuperação, mas em 1963 não conseguiu superar os 2%.

A consequência mais trágica desse quadro é o desemprego. Se o fluxo físico de bens e serviços está estancado ou não aumenta a um ritmo mínimo, é impossível absorver a mão de obra que se acrescenta anualmente ao mercado de trabalho. Ainda que o valor corrente da produção possa estar-se elevando por efeito da elevação dos preços, isso não demanda maiores doses de fatores produtivos, nada significando, pois, do ponto de vista de emprego.

A população gaúcha em idade de trabalho — 15 a 60 anos — é de cerca de 50% do total. Por razões diversas, os dados mensais mostram que apenas 60% desse estrato está empregado na produção, o que leva à estimativa de que pelo menos 30% da população efetivamente busca emprego. Considerando que de 1957 a 1963 a população riograndense aumentou de 968 mil pessoas, tem-se que, no mínimo, 290 mil empregos deveriam ser criados, para absorver a mão de obra adicional.

Ora, de 1957 em diante o Produto apresenta taxas negativas ou muito próximas da unidade, fazendo com que seu nível, em 1963, seja igual ou pouco superior ao daquele ano. É bem possível que nenhuma absorção tenha ocorrido e que a mão de obra incorporada em alguns anos seja apenas compensação da que foi liberada em anos de taxa negativa.

Em 1961 a Secretaria da Economia realizou algumas investigações a respeito, cujos resultados aparecem abaixo.

Período	N.º de empregados da amostra	Empregados		
		admitidos	desligados	diferença (1)
abril 58 — abril 59	130.623	41.800	43.265	-1.465
abril 59 — abril 60	152.905	39.432	43.537	-4.105

(1) Essa informação evidencia como dados parciais e isolados às vezes nada significam. Ao mesmo tempo que a amostra acusava um desemprego de 1465 pessoas, em 1958, o Instituto de Estudos e Pesquisas Econômicas da URS (Boletim Informativo, 4-9, 1959) registrava uma oferta de 29.652 empregos, em Porto Alegre. A oferta de empregos pode estar refletindo, apenas, uma grande rotatividade de mão-de-obra, deixando, inclusive, um saldo líquido negativo. Mesmo nos anos em que a economia apresentou taxa negativa, os jornais não deixaram de anunciar procura de empregados.

Em que pese o pequeno universo abrangido pela amostra, nota-se que do balanço de admissões e desligamentos resultou um saldo negativo de 5.570 empregados, tanto quanto 2% do número de operários alcançado pela observação. O mais grave, porém, é que essa mesma investigação revelava que a indústria havia desligado 6.189 operários, sendo assim o desemprego urbano devido fundamentalmente ao setor manufatureiro. Se algumas atividades absorveram parte dessa mão de obra liberada, no conjunto não houve a necessária compensação.

Se a indústria, que é um setor por excelência dinâmico e empregava apenas 13% (1949) da população ocupada, acusa tal fenômeno, que dizer do setor primário, com mais de 50% da população empregada e estagnado desde 1957. Esse fato não tomou formas chocantes por duas razões. Em primeiro lugar, porque o Rio Grande do Sul tem sua população bem distribuída por seu território, sem os grandes aglomerados das áreas subdesenvolvidas, onde de 1/3 a 1/2 vivem na capital. Em segundo lugar, há uma diferença fundamental na forma como se manifesta o fenômeno nos centros urbanos e rurais. Naqueles o desemprego toma a forma visível, mascarada, às vezes, pelo surgimento de um sem número de atividades de baixíssima produtividade, tais como biscateiros, mandaletes, intermediários de toda ordem, etc. Nos Centros rurais — onde as relações assalariadas são bem menores ao lado das massas que se deslocam em busca de trabalho, uma grande parte tende a ser absorvida pela estrutura existente, dando lugar ou agravando o desemprego disfarçado. Aparentemente não há desemprego, mas como essa absorção não encontra contrapartida num maior fluxo de bens, a produtividade evolui abaixo das possibilidades tecnológicas por homem, agravando as condições de vida da família, pelo aumento dos dependentes ou pela não liberação daqueles em idade de trabalhar (1).

Admitindo-se que 30% das 290 mil pessoas jogadas no mercado do trabalho, entre 1957 e 1963, tenham emigrado, restaram cerca de 200 mil com produtividade quase nula, independentemente da forma em que esteja sendo encoberta. Essa capacidade produtiva representa mais de 10% do emprego total, que bem poderia estar a serviço do desenvolvimento. Isso é válido para o período considerado (1957 — 1963), fase de decréscimo da economia gaúcha.

Em verdade, o que preocupa não é o decréscimo do produto em alguns anos. Uma economia primária como a gaúcha está

(1) Essas observações aparecem integralmente num recente trabalho, preparado para as Nações Unidas: Cláudio F. Accurso, "A Economia do Extremo Sul Brasileiro", novembro de 1964.

sempre exposta a flutuações decorrentes de fenômenos naturais, tendo ela registrado no passado várias dessas ocorrências. O que é relevante são as condições que informam o atual quadro econômico, com vários elementos dando rigidez ao sistema. As informações posteriores dêste documento põem a descoberto uma crise dinâmica, incapaz de ser superada pelo simples registro de taxas positivas de crescimento. Em outras palavras, mesmo que a economia venha a apresentar uma certa recuperação — como por exemplo através de algumas safras felizes — isso não será suficiente para resolver sérios problemas de fundo que pesam decisivamente sobre a sorte da comunidade, que nem por isso terá perspectivas muito diferentes das de hoje.

A experiência recente induz à busca das causas dêsse crescimento insuficiente. É preciso ser o mais possível objetivo, a fim de evitar que falsas pistas, arroladas ao impacto de emoções ou de aparências, sem base empírica, sugiram uma política de pouco efeito sobre a atual situação.

CAUSAS DO INSUFICIENTE CRESCIMENTO

As causas do estancamento ou do crescimento insuficiente da economia gaúcha devem ser identificadas sob dois ângulos distintos: o da oferta e o da procura. A partir dessa identificação é que se pode baixar o nível da análise, tentando especificar melhor os elementos que estão impedindo que o Rio Grande do Sul desfrute de dias melhores.

Cada cem cruzeiros produzidos no Estado têm a seguinte origem: setor Primário — 41; setor Secundário — 17; setor Terciário — 42.

Levando em conta que as exportações do Rio Grande do Sul representam 33% de sua Renda, tem-se que do ponto de vista do destino o Produto se distribui 67 para os mercados locais e 33 para fora do Estado. Essa dependência, contudo, é bem maior, pois na Renda estão incluídos os serviços, nem todos incidindo no custo das mercadorias. Relacionando as exportações com a produção de bens (setores primário e secundário), encontra-se uma dependência de quase 60%.

Qualquer explicação, do lado da oferta, tem que, necessariamente, partir do setor primário. Ele não só contribui com grande parcela da Renda, como produz matérias-primas para quase 70% da indústria, induzindo ainda, direta ou indiretamente, a produção de uma gama enorme de serviços que complementa seu esforço produtivo. Nessas condições, muito difícil seria que qualquer dificuldade de crescimento da oferta tivesse origem

— com repercussões generalizadas — noutras atividades, já que nenhuma tem força autônoma suficiente para tornar-se um obstáculo intransponível.

Se as exportações somam, aproximadamente, 60% da produção de bens, é nos mercados forâneos que se pode justificar o comportamento da procura. Convém assinalar que das exportações gerais apenas 10% se orientam para o estrangeiro, sendo 90% absorvidos pelos mercados nacionais. Nestes mercados não há quaisquer artificialismos de proteção, prevalecendo as vantagens comparativas dos diversos produtores. Os custos de produção e os de transporte darão a pauta definitiva para cada produtor.

Em resumo, todo o esforço inicial deve ser dirigido em saber se os problemas da área são devidos a causas endógenas ou exógenas à economia local. As causas exógenas mais prováveis são:

a — diminuição da procura, por encolhimento dos mercados compradores;

b — perda nos termos de intercâmbio, ou seja, deterioração dos preços das exportações em relação às importações, ocasionando transferências de recursos para outras áreas e desestimulando a economia da região;

c) — redução dos financiamentos à produção, que pode ser medida pela relação entre empréstimos bancários e valor da produção;

d — brusca transferência de recursos através do mecanismo fiscal da União, identificada pelo cotêjo entre receitas e despesas federais na área;

e — aumento considerável do fluxo de importações, refletindo vantagem competitiva de outros produtores. Essa hipótese, contudo, só subsiste se ocorrer o contrário do suposto nos itens c e d, a fim de assegurar poder financeiro para essas aquisições. Isso se deve a que o menor volume de produção decorrente, requereria transferências externas que fornecessem o necessário poder de compra para a realização dessas importações adicionais.

Os passos que seguem visam averiguar, empiricamente, cada uma dessas possibilidades, deixando ao quadro histórico a resposta para essas interrogações.

a) **Comportamento dos mercados riograndenses**

Comparando-se a evolução física do Produto e das Exportações gaúchas obtém-se o que segue:

QUADRO N.º II — 4

CRESCIMENTO DO PRODUTO E DAS EXPORTAÇÕES (1)

ANOS	PRODUTO	EXPORTAÇÕES
1949	100	100
1950	114	111
1951	122	140
1952	133	163
1953	139	155
1954	150	162
1955	156	155
1956	168	175
1957	164	172
1958	170	183
1959	168	169
1960	170	151

Com exceção do último ano, o índice das exportações andou sempre na frente do índice do Produto. De 1949 a 1959, seu ritmo de expansão foi de 5,4%, superior, portanto ao do Produto que foi de 4,9%. No quinquênio 1949/53 sua taxa foi de 11% — quando o produto registrou 8,6% — para cair bruscamente no último quinquênio, a ponto de acusar no último ano um nível 15% menor que o de 1956.

Essa taxa sempre maior das exportações é sinal de que nunca faltou mercado para a produção gaúcha. Sempre quando houve oferta suficiente, as exportações tenderam à expansão, sendo que a queda no último quinquênio coincide exatamente com o encolhimento do Produto. Ao contrário do que acontece com os países latino-americanos, inclusive o Brasil, onde as exportações se inclinam para um ritmo lento, subindo sempre a taxas menores que o Produto nacional, o Rio Grande do Sul teve nas relações com outros mercados estímulos crescentes para o seu desenvolvimento, que, infelizmente, nem sempre foram aproveitados.

(1) O índice das exportações foi calculado pelo valor das exportações, deflacionado pelo índice de preços das exportações, elaborado pelo Instituto de Estudos e Pesquisas Econômicas da URS.

Fatores distintos presidem as duas situações. No terreno internacional, onde os grandes compradores são países desenvolvidos, a demanda por matérias-primas e gêneros alimentícios é pouco elástica. Seu nível de renda faz com que o item de alimentação no orçamento familiar seja de pouca monta e reclame pequenos acréscimos. Quanto às matérias-primas, não só sua agricultura é altamente protegida como a evolução da técnica deu grande impulso aos sintéticos e fez com que diminuísse o consumo de bens naturais por unidade de produto acabado. No caso dos mercados internos dos países subdesenvolvidos os gêneros alimentícios são altamente disputados, não só porque o nível de renda paira pouco acima do de subsistência como porque a agricultura mostra-se muito pouco produtiva. Além disso, os primeiros estágios da industrialização — com a predominância da produção de bens de consumo não duráveis — reclamam matérias-primas, sobretudo originárias do setor primário. Tudo indica, pois, que as áreas agrícolas voltadas para os mercados internos encontrem incentivos para sua expansão, particularmente se o consumo nacional vem acusando um rápido desenvolvimento.

b) — EVOLUÇÃO DOS PREÇOS

De 1949 a 1960, enquanto os preços industriais do Brasil aumentaram de 363%, os agrícolas se elevaram de 583% (1). Nada mais natural, num processo em que a demanda correu mais que a oferta, durante todo o período. Natural, também, seria que essa mesma vantagem se estendesse às áreas agrícolas voltadas para o abastecimento interno. Os tabelamentos formais e inócuos criaram a falsa impressão de contenção, desmentida pelos índices de preços respectivos.

No trabalho preparado pela Fundação GETÚLIO VARGAS, já mencionado, aparecem os índices gerais de preços para os sete Estados que integram a Bacia Paraná-Uruguaí. Tomando 1949 igual a 100, encontra-se os seguintes índices para 1960: Goiás — 470; Mato Grosso — 401; Minas Gerais — 510; São Paulo — 479; Paraná 352; Santa Catarina — 531; e Rio Grande do Sul — 615. (Vide apêndice II-A)

A Economia Gaúcha teve seus preços submetidos a uma elevação incomparável, não havendo, desta forma, qualquer base empírica para a tese corrente de estar perdendo para as áreas mais industrializadas. Maior força adquire esta constatação, quando se comparam os preços estaduais em conjunto com os de suas exportações.

(1) Plano Trienal do Governo Federal (1963/1965) — pág. 126.

QUADRO N.º II — 5

ÍNDICES DE PREÇOS DO RIO GRANDE DO SUL

PERÍODOS	A Preços Gerais	B Preços das Exportações (1)	B / A
1948 '1960 ...	649	962	148
1948 '1953 ...	156	203	130
1955 '1960 ...	277	338	122
1956 '1960 ...	170	276	162

Em nenhum momento os preços das exportações subiram menos que os preços gerais e de modo muito especial, quando o Produto riograndense começou a dar sinais de estagnação (1956 '60), os preços dos produtos exportados ascenderam mais do que nunca. Enquanto de 1948 '60 os preços das exportações subiram 48% a mais, neste último período sua vantagem foi de 62%.

Êsses índices não deixam dúvida quanto ao favorecimento à economia gaúcha e ratificam a assertiva que o problema se coloca do lado da oferta. Se os mercados consumidores dos produtos da área estivessem em retraimento frente a uma oferta elevada, os preços das exportações tenderiam a subir muito menos, jamais apresentando as relações acima.

Não quer isso dizer que tôdas as atividades locais tenham tido o mesmo tratamento e, inclusive, que um ou outro produto não possa ter apresentado preços menos remuneradores. Significa, sim, que a economia como um todo não está exposta a qualquer mecanismo que lhe seja lesivo, e, por isso, responsável por seu insuficiente crescimento. Vê-se mais adiante que a pecuária foi privilegiada em matéria de preços e que a lavoura, sem apresentar qualquer perda, não gozou de idênticos benefícios.

É comum encontrar-se a aferição das relações de troca entre duas regiões através da comparação do preço médio da tonelada importada. Êsse método só pode ser utilizado quando não ocorre a mínima mudança na composição das exportações e importações, pois, onde entrar produto com peso mais que proporcional ao seu valor as comparações ficam inteiramente prejudicadas. Muito

(1) Calculados pelo Instituto de Estudos e Pesquisas da URGS.

mais seguras são as informações que refletem os comportamentos setoriais, porque abarcam um número maior de produtos, devidamente ponderado pelo seu valor relativo.

Os índices antes apresentados não substituem perfeitamente os de importações e exportações, tomados a partir de uma estrutura e levando em conta sua modificação através do tempo. São contudo, fortes indicadores de seu comportamento, porque refletem as atividades e produtos de pesos predominantes na economia.

C — FINANCIAMENTO DA ECONOMIA

O financiamento de uma economia em termos absolutos não diz nada. Só traduz alguma coisa quando comparado com sua Renda ou Produto. Ainda, assim, haveria que tomar-se com certas reservas, sem examinar antes a natureza das atividades que compõem o Produto e a capacidade de ~~auto~~ financiamento das unidades em jôgo.

Sem aprofundar nesse terreno, pode-se tomar o quociente histórico de financiamento de uma área, principalmente nos anos de crescimento mais intenso, e deduzir de suas modificações os prováveis efeitos sobre a economia. Se num dado momento êsse quociente começa a baixar é muito difícil que a Renda se mantenha num mesmo nível, sendo, pois, justo enquinar ao fato a causa principal do decrescimento.

No período 1950/1960, o coeficiente médio de financiamento bancário foi para o Rio Grande do Sul de 28, tendo registrado um mínimo de 25 e um máximo de 33. No primeiro quinquênio o coeficiente médio foi de 28, passando para 29 no segundo. A partir de 1957, quando começa o decrescimento da economia gaúcha, os coeficientes foram, sucessivamente, de 28, 28, 29 e 33. Não houve qualquer retração de crédito que pudesse constranger a economia a produzir menos, antes os anos mais difíceis foram os que contaram com um maior alargamento de financiamento.

Em recente trabalho do Conselho Nacional de Economia (1) verifica-se a mesma vantagem para a economia riograndense, apenas que foi tomado os empréstimos da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial do Banco do Brasil, Banco de Desenvolvimento Econômico e Banco de Crédito da Amazônia. Para o biênio 1955/56 o cociente foi de 8,3 e para 1959/60 elevou-se para 10,3. A não ser o Estado de Mato Grosso (12,3) nenhuma outra unidade apresenta um cociente de financiamento tão alto. Enquanto o coeficiente brasileiro aumentou de 5%, o riograndense

(1) Exposição Geral da Situação Econômica do Brasil no ano de 1962 — pág. 310 —1963.

subiu de 24%, superando no último biênio o índice nacional em 125%.

A hipótese de desfinanciamento tem que ser abandonada por falta de real comprovação. Os financiamentos bancários, inclusive, foram aumentados em relação ao fluxo de bens produzidos, que se não teve um ritmo maior de expansão se deve a razões outras que a falta de cobertura financeira.

O que deve ter ocorrido no Rio Grande do Sul é uma má utilização dos recursos financeiros. Os maiores recursos bancários sem contrapartida num aumento de produção podem ter sido desviados com propósitos especulativos. É bem possível que muitos empresários agrícolas e urbanos, sobretudo os pequenos, tenham permanecido sem o financiamento desejado, mas o que é inegável é que em termos globais a área não foi prejudicada, do ponto de vista de financiamento. (Vide Apêndice II — B).

D — TRANSFERÊNCIA DE RECURSOS VIA MECANISMO FISCAL

O mecanismo fiscal só prejudica a demanda global se os gastos públicos passam a ser menores que os ingressos. A renda captada pelo fisco normalmente ficaria em mãos dos particulares, sendo gasta em consumo ou em investimentos. Se o setor público começa a acusar “superávits”, isso significa que parte da renda captada não volta ao circuito econômico, diminuindo os gastos da comunidade.

No caso do Rio Grande do Sul o mecanismo fiscal federal é o único que pode ter provocado um tal efeito, pela diferença entre receita e despesa realizadas na área. Tradicionalmente, porém, as áreas de maior renda “per capita” transferem recursos para as mais pobres, o que não é nenhuma novidade na política de gastos da União. Tudo o que há para ser investigado é se essa transferência de recursos acentuou-se bruscamente, causando um impacto nocivo na economia.

Utilizando-se mais uma vez do trabalho do Conselho Nacional de Economia (pág. 290), encontra-se que nos anos extremos de 1950 e 1960 a relação entre a receita tributária arrecadada pela União e a despesa realizada no Estado elevou-se. Em 1950, a União gastou apenas 40% do que arrecadou, transferindo assim 60% para outras regiões. Em 1960, as despesas foram de 50%, diminuindo desta forma o montante relativo de transferências.

Nos últimos cinco anos da década passada, os gastos federais em relação à Renda do Rio Grande do Sul apresentaram uma média de 3,2%. Essa percentagem teve a seguinte variação:

os gastos federais se elevaram em relação à sua renda e as exportações mantiveram-se com taxas superiores ao do Produto.

As estatísticas disponíveis, com tôdas as suas deficiências, foram capazes, contudo, de responder as interrogações anteriores, isolando claramente o campo de observação dos obstáculos locais. Até agora prevaleceu a idéia de que sem maiores preços, sem maior crédito e sem maior ajuda do Governo não era possível encontrar novos estímulos à economia gaúcha, porque justamente eram esses três fatores que impediam um maior nível de renda. Os dados, entretanto, comprovam, que as relações estabelecidas no primeiro quinquênio foram suficientes para facultar uma elevada taxa de desenvolvimento e que, ampliadas no período 1956-60, não conseguiram produzir os mesmos efeitos.

É inteiramente justa a vigilância em torno daqueles três fatores (1), pois não é possível uma economia estadual desfrutar de condições propícias sem o seu concurso adequado. É preciso levar em conta, porém, que os mesmos são limitados, que há prioridades nacionais a serem observadas e que sua grandeza deve ser regulada pela capacidade de resposta da área beneficiada.

À raiz de tudo, talvez, não esteja um problema de ordem quantitativa, em que tudo se resolve com incrementos dos valores observados. É bem provável que os critérios de política econômica seguidos tenham de ser modificados, a fim de alcançar maior repercussão na economia. A política de preços, fiscal e de crédito, não pode estar dissociada dos propósitos de elevação da produtividade, uso mais racional dos fatores e redistribuição da renda. Por seu turno, a estrutura dos gastos públicos deve conformar-se às prioridades locais, dando melhor utilização aos recursos escassos, ao invés de uma abordagem assistemática em vários campos ao mesmo tempo, sem qualquer idéia de conjunto.

Nessa parte, cabe dirigir o exame para as condições e peculiaridades da oferta, indagando as causas de sua insuficiência. Sem dúvida, a origem de grande parte dos problemas locais está na sua pecuária e lavoura, quer pela sua participação na Renda e emprego quer pelos estímulos indiretos que proporcionam aos demais setores. A indústria estadual com a sua estrutura de hoje, por ser de pequena expressão no conjunto e estar grandemente vinculada à agropecuária, não reúne condições para um cresci-

(1) Nos anos de 1961 e 1962, a relação entre o total de crédito riograndense e o nacional baixou, o que deve merecer o mais sério cuidado, por parte das autoridades locais. Como não se tem dados da Renda do Estado para esses anos, nada se pode afirmar com respeito ao coeficiente de financiamento. De qualquer forma é um indicador que reflete algo muito especial para não ser levado em conta.

mento autônomo. Durante muito tempo ainda o desenvolvimento gaúcho estará na dependência de seu setor primário.

Já foi visto que a agropecuária de uma taxa de 9,8 no primeiro quinquênio, passou para 3,0 negativo, no segundo. A pecuária e a lavoura tinham, em 1960, níveis de produção menores em 20% e 7%, respectivamente, que em 1956. A recuperação de 1961 não transmitiu o mesmo ímpeto em 1962 e 1963, embora anuncie-se uma excelente safra no corrente exercício.

A queda na produção do trigo e o lento crescimento da cultura do arroz, a par do estancamento da produção bovina, são as causas mais imediatas do fenômeno, ainda que o quadro aparentemente de ordem conjuntural, tenha raízes mais profundas, pois há toda uma constelação de circunstâncias a impedir que a produção se expanda como o fez no passado.

A — ESGOTAMENTO DA BASE FÍSICA

Findou no Rio Grande do Sul a fase de crescimento por alargamento de fronteira. O crescimento extensivo não tem mais lugar, porque o território já é um todo ocupado, onde as propriedades agrícolas abrangem 80% da área total. Ao contrário da agricultura brasileira, que por um longo período vai continuar crescendo na base da incorporação de terra, a gaúcha, tem que partir para práticas intensivas ou estancar definitivamente.

Nesse último decênio a incorporação de terra aumentou a um ritmo maior que o da produção, traduzindo uma produtividade decrescente por Ha. As principais culturas ou apresentam menor produtividade ou elevações insignificantes. A cultura do arroz, por exemplo, é um caso típico. A passagem da irrigação natural para a irrigação mecânica — cada vez mais necessária face à escassez de terras — eleva o custo unitário de 4,3%, e como a produtividade média aumentou de tão só 4%, é fácil concluir pela sua ineficácia econômica. Como 87% da área arrozeira é constituída de terras velhas e inçadas (1), é imprescindível uma certa adubação, o que aumenta o custo unitário de 4%. Ora, tanto a irrigação como a adubação só se justificam na medida em que produzam rendimento mais que proporcionais à elevação dos custos, e se a soma de ambas aumenta o custo em 8% — quando a produtividade em dez anos aumentou de 4% — fica mais do que evidenciada a sua inviabilidade.

(1) Anais do 1.º Fórum Agrícola do Rio Grande do Sul — Secretaria da Agricultura, 1960 — pág. 103.

Sòmente uma política de preços e proteccionismo, em inteira desproporção com os resultados econòmicos e sociais, é capaz de dar cobertura a presente situação, admitindo implicitamente sua ineficácia. Se para a fixação do preço mínimo do arroz utilizava-se à razão de 100 sacas por quadra, hoje o cálculo é feito a 90 sacas, o que significa o reconhecimento oficial de uma produtividade decrescente.

A produção animal não ficou atrás. A densidade animal por Ha, a idade média de desfrute e o pêsco médio por animal, não sofreram qualquer modificação nas últimas décadas, descansando tôda a atividade na capacidade natural dos campos. Algumas alterações de ordem qualitativa não chegaram a contrabalançar a incapacidade de setor de produzir mais, face ao alargamento do mercado.

Ora, dar cobertura a uma produtividade que se reduz é garantir o "statu quo" e, conseqüentemente, impedir qualquer modificação espontânea. O setor ineficiente consegue manter e até aumentar sua posição na Renda graças ao sistema de preços, ganhando por seu intermediário aquilo que não resulta do esforço produtivo. Uma vez que se associa uma alta renda absoluta e uma baixa produtividade, a oferta tende a tornar-se cada vez mais rígida (1), e os bens que vão ficando escassos, em relação ao aumento da procura, recebendo preços cada vez mais elevados.

Essa política imediatista e sem visão de longo prazo gera conseqüências nefastas para a área, muito embora sempre seja justificada "para impedir a descapitalização". A primeira delas é o estímulo à produção em outras regiões com amplas condições naturais e cujos preços atuais lhe são altamente remuneradores. O centro-oeste brasileiro não só está produzindo tanto arroz como o Rio Grande do Sul, como registra um grande desenvolvimento da pecuária e outras culturas da lavoura. Os preços elevados no Estado têm fomentado uma competição que não poderá enfrentar e se ainda não sofreu maiores danos foi porque tôda a agricultura brasileira tem-se mostrado inelástica.

A segunda conseqüência da política em vigor é permitir os escorchantes arrendamentos, que chegam a quase 40% do custo, fomentando e acalentando uma parasitária classe de proprietários. Como os preços não levam em conta a produtividade, têm estimulado a produção em quaisquer condições, aumentando a procura por terra e diminuindo a sua disponibilidade para culturas menos protegidas e adstritas a pequenos agricultores.

(1) Ainda que esse procedimento possa estar ligado a algum traço cultural, a observação corrente revela que o agente econômico ao lograr uma alta renda que lhe permita desfrutar de prestígio, poder e segurança, tende a esmaecer seu espírito empresarial e sua predisposição à inovação e mudança.

Nessas circunstâncias, muito pouco se tem feito para elevar a produtividade do solo. Os investimentos no campo têm sido da seguinte natureza.

a — inversões em aramados, galpões, banheiros, reprodutores, instrumentos de inseminação artificial, etc., destinadas à melhoria qualitativa da produção;

b — irrigação e outros preparos de certas terras, visando incorporá-las ao processo produtivo;

c — equipamentos e máquinas de todos os tipos, tendo por escopo principal diminuir o consumo de mão-de-obra.

Todos eles se realizaram com vistas a uma atividade extensiva, como se a terra não fôsse limitada e se sua produtividade não comportasse séria ponderação nos cálculos econômicos.

Sobretudo porque a base física está dada e praticamente ocupada, não há mais perspectivas para a agricultura gaúcha, dentro das técnicas até aqui adotadas. O Rio Grande do Sul sequer tem a possibilidade de crescer com baixa produtividade, porque tem muito pouca terra por incorporar. Cada Ha cedido a uma cultura é um Ha a menos para outra, com escasso resultado líquido no conjunto. Na última década, enquanto os estabelecimentos agropecuários aumentaram sua área de 2,6 milhares de Km², a lavoura incorporou 13 mil Km², diminuindo, assim a área para a pecuária. Dentro dos atuais padrões tecnológicos e de especialização monocultora, a lavoura e a pecuária não podem mais crescer simultaneamente. O setor primário gaúcho não tem mais para onde crescer, muito embora reúna amplas possibilidades, com outra combinação de fatores.

B — A INFLEXIBILIDADE DO QUADRO INSTITUCIONAL

Além de ter uma base física ocupada, o Rio Grande do Sul conta com uma distribuição e tamanho de propriedades muito pouco racionais, dificultando, ao extremo, romper com as tendências de hoje. Isto não só acarreta dificuldades de ordem econômica como gera um quadro social cheio de tensões.

Num extremo encontra-se que 0,8% das propriedades abarcam 36% da área e, no outro, 55% das propriedades somam 24% da área. No primeiro grupo estão as propriedades com mais de 1.000 Ha e, no segundo, as de menos de 20. Entre os dois Censos, 1950 e 1960, essa distribuição viu-se agravada, diminuindo a área média das pequenas propriedades e aumentando a das grandes.

O tamanho predominante da propriedade impede a introdução de certas técnicas e pela renda que é capaz de gerar dá à unidade poucas possibilidades de proporcionar condições de

vida razoáveis à mão-de-obra ocupada. Como a tendência é de atomização crescente os obstáculos são cada vez maiores. Cêrca de 85% da população empregada no setor primário localiza-se num estrato cuja propriedade média é de 24 Ha, o que diz bem das suas limitadas possibilidades.

No que tange à distribuição da propriedade cabe dizer que é ela que origina o grande número de arrendatários, dando instabilidade a milhares de agentes econômicos e evitando práticas mais racionais na agricultura. Só no arroz 75% da área de cultivo é arrendada, o que obriga ao eventual ocupante à exploração mais rápida e preparatória possível, por não contar com o mínimo de segurança para técnicas de efeito residual por vários anos.

Se a agricultura tem na base física a limitação externa para seu crescimento extensivo, tem na distribuição atual da propriedade um obstáculo interno, institucional, capaz de anular boa parte do intento de solução. É bem possível ser êste o escolho mais difícil de vencer, para dar à economia gaúcha perspectivas amplas de um desenvolvimento continuado.

E — ESTRUTURA DOS INVESTIMENTOS

Na introdução dêste trabalho fêz-se referência ao papel que joga o investimento na economia. Em seguida, identificou-se que a insuficiência de crescimento da economia gaúcha não devia ser debitada a causas exógenas, antes era o esgotamento das condições extensivas de crescimento que fixava marcos estreitos para o lôgro de um ritmo mais intenso de progresso.

Ê preciso chamar a atenção para o fato de que a limitação apontada não tem nada de absoluto e intransponível, mas se refere fundamentalmente ao padrão tecnológico em uso. No momento em que a sociedade lograr introduzir métodos novos, os horizontes poderão alargar-se substancialmente.

Peça fundamental nessa mudança é o volume e estrutura das inversões. A experiência gaúcha na última década não é nada auspiciosa, pois, em verdade, não poderia ser mais prejudicial a composição dos investimentos do que a verificada. Com efeito, no momento em que a economia mais necessitava de modernização, de equipamentos industriais para atualização e expansão de suas emprêsas, de alargamento de sua capacidade produtiva, etc, somas quantiosas foram investidas sem qualquer critério reprodutivo, estiolando recursos preciosos dentro do sistema.

Entre 1949 e 1959, houve um coeficiente de inversão bruta de 18% da Renda. Quer dizer, durante êsse período a coletividade deu mostras de ter condições para apresentar um alto índice

de poupança e de financiar um processo intenso de acumulação de capital. No que tange, porém, à sua aplicação, nota-se uma lamentável distorção. Os investimentos em construções variaram de um mínimo de 42% a um máximo de 59% do total, que somados às inversões em veículos (16-35%), alcançaram até a 76% de todo o volume (1).

As aplicações imobiliárias proporcionaram a Pôrto Alegre, durante vários anos, o maior índice de construção das principais capitais do País, ainda que não tivesse a mais alta taxa de incremento demográfico. Esses recursos, evidentemente, foram os que faltaram para diversificar a oferta riograndense e permitir a incorporação de técnica mais eficiente em suas múltiplas atividades.

É bem provável que esse fenômeno esteja ligado às particularidades da produção primária. A evolução favorável dos preços e do crédito, aliada à grande concentração da propriedade, deve ter provocado uma grande concentração de renda, que por sua vez induziu a aplicação imobiliária, como fonte segura de reserva de valor. Estivesse o sistema exposto a uma severa competição e tal não poderia ocorrer, pois somente com uma utilização produtiva dos recursos seria possível fazer frente à mesma.

A incompreensão no manêjo dos instrumentos de política econômica, sobretudo porque faltaram objetivos claros à comunidade, levou ao congelamento de preciosos recursos (12 bilhões somente em 1959), que bem poderiam ter tido aplicação mais racional. Não faltaram, é verdade, razões pessoais para tanto, devendo-se, porém, perguntar até onde devem essas prevalecer. Este é mais um exemplo do que pode produzir — em certas circunstâncias o livre jôgo dos mecanismos de mercado entregues à sua própria sorte.

A nosso ver, o esgotamento da possibilidade de crescer extensivamente (infelizmente ainda não percebida), a rigidez do quadro institucional e a distorção no uso dos recursos internos, são as causas gerais que impossibilitaram um crescimento mais expressivo. Isso não exclui a ocorrência de causas particulares a setores, atividades ou produtos, mas de qualquer forma permanece de pé as grandes linhas que dão o contôrno ao atual quadro. O Rio Grande do Sul tem privilegiadas potencialidades a serem exploradas. Tudo depende de uma visão objetiva, de um esforço sério, instrumentado e conseqüente, a fim de viabilizar suas riquezas e suas aspirações.

(1) Análise da Renda do Rio Grande do Sul.

Conselho de Desenvolvimento do Estado — Cap. IV.

A P Ê N D I C E I I — A

Tornou-se muito corrente no Rio Grande do Sul a prática de evidenciar a perda nos termos de intercâmbio (relação entre preços das exportações e importações), através da comparação entre volume físico de produtos locais com o de produtos originários de outras áreas. Ao leigo, talvez, não caiba outro recurso, pois nada lhe parece mais justo e acertado. Entre técnicos e profissionais, porém, tal método é imperdoável, pois além de ser falho do ponto de vista conceitual, corrobora para a divulgação de assertivas inteiramente infundadas.

As relações em economia só podem ser tomadas entre coisas que tenham a mesma função ou que pertençam a um mercado homogêneo. Assim, pode-se falar num mercado de fatores, num mercado de bens de consumo, num mercado de insumos, etc., de acôrdo com a natureza que seus componentes compram no processo produtivo. Não quer isso dizer que entre todos êles não haja algo em comum, (que não é nada mais que o valor) mas, apenas, que as comparações têm que levar em conta suas funções específicas.

Antes de mais nada é preciso distinguir dois tipos fundamentais de bens: os de consumo e os de capital. Os primeiros satisfazem as necessidades humanas de forma direta e podem ou não desaparecer no próprio ato de seu uso, dependendo de serem duráveis ou perecíveis. Êles constituem o fim da atividade econômica e só após cumprirem com certos requisitos se encontram aptos para serem consumidos. Os segundos, são os bem-meios de que o homem se serve para facilitar seu trabalho e, por isso, satisfazem as necessidades de forma indireta. Não desaparecem com o seu emprêgo senão de forma lenta e escalonada, servindo para vários ciclos produtivos.

Nenhum bem é de consumo ou de capital por suas qualidades intrínsecas, pois a distinção só pode ser feita em termos de uso final. Uma chapa de aço tanto pode destinar-se a um automóvel de passeio como a um trator, permitindo uma classificação somente depois de tomar uma forma específica, que caracterize a sua finalidade. Nessas condições, surgem bens intermediários entre os de consumo e os de capital, que são tôdas as matérias primas (insumos) que devem ser transformadas ou aprimoradas antes de serem empregadas definitivamente pelo homem.

Os insumos incorporam-se totalmente ao valor do bem produzido, em razão do que quando alguém compra um bem está indenizando, do modo integral, tudo o que entrou na sua elaboração. Tudo sim, menos o capital empregado, a não ser a parcela desgastada no processo produtivo, chamada de depreciação.

A estrutura de custo de um bem final pode ser esquematicamente assim apresentada:

- matérias primas;
- remuneração da mão-de-obra;
- outras remunerações;
- desgaste do capital (depreciação).

Um produtor só pode operar com desvantagem e, portanto, perder, na medida em que não consegue transmitir no preço de seu produto a variação de preço dos componentes de seu custo. Se a mão-de-obra representar 40% do custo e sofrer um aumento de 100%, basta com que o preço do bem final varie de 40% para que não haja qualquer perda. Não seria necessário que o preço aumentasse em 100%, para que o produtor tivesse seus interesses resguardados. Uma falácia seria argumentar que o produtor estaria ocorrendo em prejuízo pelo fato de a mão-de-obra ter aumentado 100% e o bem produzido apenas 40%.

É precisamente nessa falácia que se assenta o raciocínio de comparar, v. g., sacos de arroz com uma trilhadeira. O fato de que o produtor tenha que dar quantidades maiores para obter a mesma trilhadeira não traduz, por si só, qualquer perda. Se a trilhadeira aumenta em 100% não há porque o preço do arroz tenha de subir na mesma proporção, a não ser que se advogue que o valor da máquina deva entrar, de uma só vez, no custo do cereal. Se a depreciação representa 10% do custo, o preço do arroz teria que subir apenas 10%, para o produtor ressarcir-se do custo maior.

Quando se examinam os índices de preços sem o cuidado devido, não é difícil incorrer-se em falsas interpretações. Mais uma vez utilizando-se o exemplo acima, podia-se encontrar a seguinte situação em matéria de índice de preço:

	1955	1960
Trilhadeira	100	300
Arroz	100	150

Entre os dois períodos, a trilhadeira teve seu preço aumentado em 200% e o arroz em 50%. Aparentemente há uma perda para o cereal, contudo se a depreciação representar 10% do custo, o seu preço — por efeito da variação no custo da máquina — deveria subir de tão só 20% e não de 50% como o registrado.

É evidente que esse desnível cria problemas para a produção, mas não há porque contorná-los com o puro sistema de preços. Se os preços dos bens de capital sofrem uma elevação considerá-

O coeficiente médio do triênio 1952/54 dá para o Rio Grande do Sul vantagem apenas no setor industrial, já que em todos os demais apresenta valores inferiores ou iguais aos do Brasil. No período 1953/57, o coeficiente relativo ao comércio é o único que aparece abaixo, pois, os outros todos são maiores que os do País.

A pecuária e o comércio tiveram seus coeficientes reduzidos, refletindo uma mudança na política creditícia nacional. Nessa redução, o Rio Grande do Sul teve um prejuízo no que tange às atividades comerciais, pois a diminuição foi maior que a observada para o País.

Comparando os aumentos e diminuições dos coeficientes estaduais brasileiros nos dois períodos, tem-se:

	R. G. Sul	Brasil
	“	“
Agricultura	86	12
Lavoura	146	24
Pecuária	—19	—38
Indústria	10	15
Comércio	—35	—23

O menor crescimento do coeficiente industrial riograndense não impediu que em valor absoluto continue mais elevado que do Brasil.

O importante a reter é que as modificações dos coeficientes setoriais foram acompanhados de uma participação ascendente dos financiamentos gaúchos nos financiamentos nacionais, elevando seu coeficiente global.

III — SETOR AGRÍCOLA

Antes da tentativa de explicar o comportamento do Setor Primário do Rio Grande do Sul, cumpre situá-lo na Economia Nacional, em termos de crescimento e de posição relativa.

Enquanto a agricultura do País cresceu a uma taxa de 4,9% acumulativa anual, no período de 1949/59, a do Estado evoluiu a uma taxa de 3,8%. Uma forte discrepância verifica-se no período de 1956/60, no qual a agricultura brasileira, embora com uma redução de sua taxa para 4,3% a. a., mantém-se muito acima da do Rio Grande do Sul, que experimentou uma redução continuada em seu ritmo de crescimento a partir de 1956, onde se constataram taxas negativas, tendo somente em 1961 retomado uma evolução positiva.

A evolução das agriculturas Nacional e do Estado conduziram a uma redução da importância relativa deste último no setor primário do País, passando sua participação de 16% em 1950, para 14,9% em 1960.

PARTICIPAÇÃO DO SETOR PRIMÁRIO NA ECONOMIA ESTADUAL

A participação (41%) do setor primário na Renda Interna, o coloca em evidência, quando se pretende explicar o desenvolvimento econômico do Rio Grande do Sul.

A estrutura de produção do Estado permaneceu aproximadamente constante desde 1949, com uma participação de cerca 17% e 42%, para os setores secundário e terciário, respectivamente, enquanto a estrutura da produção nacional se modificou com mais intensidade face ao elevado ritmo de industrialização experimentado no período de 1947/61, reduzindo a participação do Produto Agrícola de 23,8% para 20,2%. O Rio Grande do Sul não participou deste processo e o setor industrial não logrou melhorar sua posição em relação aos demais. A economia gaúcha permanece numa forte dependência do setor primário, tanto no que se refere ao setor manufatureiro de matérias primas de origem agrícola, como ao seu conjunto.

ESTRUTURA E CRESCIMENTO DA POPULAÇÃO RURAL E URBANA

Embora verifique-se um crescimento demográfico mais acelerado nos centros urbanos do que nos rurais, cujas taxas foram de 5,6% e 0,9% acumulativas anuais, respectivamente, os dados abaixo revelam que uma grande parcela da população estadual dedica-se, ainda, às lides agropecuárias.

RIO GRANDE DO SUL: População Rural e Urbana

Rural	2.742.841	3.003.049
Urbana	1.421.980	2.445.774
TOTAL	4.164.821	5.448.823

Obviamente, a grande diferença nas taxas de crescimento populacional dos dois centros, explica-se pelo constante deslocamento de mão-de-obra do setor agrícola para outras atividades nos centros urbanos. Tal fato colaborou para um melhor aproveitamento da mão de obra agrícola no período intercensitário, registrando-se que em 1960 o número de pessoas ocupadas nos estabelecimentos aumentou em 19,2% em relação a 1950. Assim, a população ocupada nos estabelecimentos agrícolas que representavam 38,7% do total rural no último censo, em 1960 representou 42,5% do total da população rural.

Quanto ao aumento da ocupação em relação ao total rural, existe ainda a hipótese de que no decênio de 1940 a 1950, predominou uma sub-ocupação da força de trabalho agrícola, que se fez reduzir através de uma grande expansão das áreas de cultivo no período de 1950 a 1960, principalmente, pelo impulso experimentado pela triticultura. Note-se que, no setor agrícola, a efetivação do desemprego em certos casos é bem mais morosa do que no setor urbano, verificando-se por exemplo que a cultura tritícola continuou a absorver mão-de-obra, mesmo após seus primeiros fracassos, a partir de 1956, e que as áreas de cultivo somente se reduziram após 1960. Julga-se portanto, viável que após este ano, tenha se registrado menor grau de ocupação. No entanto, tal afirmativa carece de base estatística.

O deslocamento de mão-de-obra para os centros urbanos e a maior ocupação da população rural, associada a uma maior mecanização da lavoura no período intercensitário, talvez expliquem um aumento da eficiência da força de trabalho agrícola, que medida em termos de ~~população~~, a preços constantes, passou de Cr\$ 7,7 mil para 9,1 mil, por pessoa ocupada. Tal fato registrou-

-se também em relação à agricultura nacional, constatando-se um aumento nas mesmas proporções, passando a produção, por pessoa ocupada de Cr\$ 4,7 mil, para 6 mil.

No Rio Grande do Sul, essa melhoria da eficiência da mão-de-obra não apresentou reflexos positivos nos rendimentos por unidade de área, porquanto, paralelamente, houve uma acentuada expansão da área de cultivo, particularmente na lavoura, cujo incremento foi de 51,6% no decênio.

ESTRUTURA AGRÁRIA

Quando da elaboração do Plano Trienal do Governo Federal, afirmou-se que o desenvolvimento agrícola estava na dependência da modificação de uma estrutura arcaica, altamente restritiva à uma organização de moldes capitalistas do Setor Primário.

O atual Governo Federal, ao encaminhar o projeto que dispõe sobre o Estatuto da Terra, condiciona o desenvolvimento econômico do País ao rompimento da atual estrutura agrícola.

A Comissão encarregada pelo Governo Estadual para estabelecer as diretrizes básicas para uma reforma agrícola no Estado, analisa com profundidade vários aspectos da estrutura agrícola do Rio Grande do Sul.

Cumprido, portanto, apresentar, neste trabalho, algumas características da atual estrutura agrícola deste Estado, que, necessariamente, exercem influência sobre as variáveis econômicas e sociais, tais como: Produção e Produtividade; Renda; Poupança e Inversões etc.

Estima-se (1) que, em 1970, para manter a produção "per-capita", nos níveis atuais, será necessário:

- a) incorporar à área de lavoura mais 600.000 hectares;
- b) que o rebanho bovino seja acrescido de 1.745.200 cabeças; e
- c) que o rebanho ovino seja acrescido de 1.015.580 cabeças.

Sabe-se que estas estimativas, se transformadas em metas, são incompatíveis a curto, médio e longo prazo ao permanecerem os tradicionais métodos produtivos, pelas razões seguintes:

1. O exame dos índices de produtividade, produção e capacidade de expansão deixaram bem claro as restrições que estão dadas pelas atuais funções de produção.

(1) Secretaria da Economia — "Causas do Decréscimo da Produção Agrícola."

2. O período entre os dois censos evidenciou uma tendência à concentração de terras, visto que um mesmo número de 51 propriedades de mais de 10.000 hectares incorporou 48,61% de área dos grupos de menor dimensão. Esta constatação torna-se mais significativa quando se observa existir uma relação inversa entre a capacidade de suporte dos campos e a sua extensão, onde os estabelecimentos

- de menos de 100 cabeças necessitam de 1 ha por cabeça;
- entre 100 a 500 cabeças de 1,5 ha por cabeça; e
- com mais de 500 cabeças necessitam de 2 ha por cabeça.

Simultaneamente ao processo de concentração, identifica-se uma pulverização das propriedades compreendidas no grupo de dimensão inferior a 10 hectares, onde o número de propriedades aumentou de 110,3% contra um incremento de área de 85%.

3. Os dados relacionados com a distribuição da terra nos revelam o seguinte quadro (1)

	Número Estab. total	% área Estado	% Áreas cultivadas S/total — Estado
A. Estabelecimentos de menos de 10 ha	28,3	2,3	9,11
B. Estabelecimentos de 10 a 50 ha	58,9	21,6	52,2
C. Estabelecimentos de 50 a 500 ha	13	28,1	27,1
D. Estabelecimentos de mais de 500 ha	1,8	48	12,7

O primeiro grupo revela uma elevada pulverização de estabelecimentos, caracterizando as áreas de minifúndio. A observação da faixa A e B causam maior preocupação, ao considerar-se como válida a afirmativa contida no Plano Trienal do Governo Federal de que os solos brasileiros são naturalmente de baixa fertilidade, tornando pouco provável uma exploração econômica em estabelecimento de menos de 50 hectares. Observa-se que nesta faixa encontra-se 24% da área do Estado.

Por outro lado, na faixa D, encontramos 2% dos proprietários com 48% da área do Estado, onde somente 12,7% da área é cultivada e que predominam pastos naturais com baixa produtividade.

(1) Secretaria de Agricultura — "Bases e diretrizes para uma política de Reforma Agrária."

Assim, tanto as duas primeiras faixas como a última, apresentam sérias restrições a um desenvolvimento mais acelerado, e à maior incorporação de terra nas áreas de lavoura.

4. O atual sistema de arrendamento de terras conduziu a uma grande distorção nos seus preços, os quais evoluíram mais do que os preços dos próprios produtos, particularmente naqueles cultivos cujas características de produção são mais capitalizadas como a do arroz e trigo. Evidencia-se, como exemplo, a lavoura do arroz onde constata-se a seguinte variação dos índices de preços do produto e do arrendamento (ver página 46).

Esta maior evolução dos preços do arrendamento evidencia um desequilíbrio entre a oferta e a procura de terra, onde 75% dos produtores de arroz arrendam as terras necessárias, cuja oferta depende de 2% dos proprietários, mas que detêm cerca de 48% da área global do Estado. Assim se conclue que a oferta de terra ao tornar-se mais rígida reduziu os estímulos à produção, pela menor remuneração dos agentes produtores.

A grande percentagem de arrendatários e os elevados preços da terra exercem pressões sobre os custos, colocando o produto em dificuldade para ser absorvido pelo mercado de outros Estados e pelo mercado internacional.

Assim, cumpre assinalar que este cultivo, em que pesem todas as facilidades de crédito, não se desenvolveu em bases racionais, por estar dissociado da institucionalização de um adequado sistema de arrendamento.

RELAÇÃO DE PREÇOS ENTRE A LAVOURA, A PECUÁRIA E O ÍNDICE GERAL DOS PREÇOS

A evolução dos preços dos produtos agropecuários, observada separadamente, segundo seus componentes, lavoura e pecuária, e comparada com a dos preços gerais do Estado, apresenta resultados distintos.

a) — Relação de preços da lavoura e o índice geral. (1)

A evolução dos preços dos produtos da lavoura nos anos de 1950, 51 e 52, foi bastante inferior à evolução dos preços gerais, registrando percentagens de decréscimo de 5, 12 e 6 por cento abaixo dos preços gerais; enquanto os preços gerais aumentaram em 1%, 6% e 15%, nos anos acima, os preços dos produtos da lavoura pagos aos produtores baixaram, respectivamente, em 4, 7 e 2 por cento.

(1) Quadro n.º III — 5.

RIO GRANDE DO SUL: Relativos simples dos preços do arroz e do arrendamento (1)

	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963
Preços do arrendamento	100	126	127	203	251	276	340	383	468	553	553	1.234	2.782	5.532
Preços do arroz	100	90	98	110	196	202	203	260	354	363	464	777	1.482	3.589
Acréscimos Percentuais dos preços de arrendamento em relação aos do arroz	—	40	80	84	28	37	67	47	32	52	119	58	88	54

(1) Dados originais e conclusões — Secretaria da Economia — “Estudo sobre o decréscimo da Produção do Setor Primário”.

Por outro lado, a evolução dos preços da lavoura mais significativamente acima da dos preços gerais registrou-se em 1955, e em 1959, com os respectivos valores de 7% e 6%. Nos anos restantes, registraram-se discrepâncias positivas e negativas sem maior significado.

O resultado desta comparação não autoriza a conclusão de que o setor tenha perdido ou ganho, em termos absolutos, em suas relações com o resto da economia, pois seria necessário para isto conhecer o comportamento dos preços dos produtos que a lavoura utiliza no processo produtivo e que influem em seus custos.

b) — Relação do índice de preços da pecuária com índice geral de preços.

Da comparação destes dois índices resulta que os preços da pecuária têm evoluído acentuadamente acima dos preços gerais. A observação do quadro n.º III — 5 revela que, a partir de 1950, o índice dos preços pagos aos produtores representou uma diferença superior à evolução do índice Geral de Preços em 12%, e, durante o período de 1949 a 1959, se manteve acima da dos demais preços em percentagens crescentes que, em 1959, chegou a atingir 55%.

No caso da pecuária, os dados revelam com mais evidência grandes benefícios para esse sub-setor, obtido através do sistema de preços. Ainda mais, quando se verifica que dado às características de extensividade do processo produtivo, os custos decorrentes de compras de produtos (insumos) dos demais setores são pouco representativos, não se pode imputar os aumentos dos preços dos produtos da pecuária ao aumento do custo da produção.

O incremento de preços da pecuária mais que proporcional à evolução dos demais preços e, em particular, à evolução dos preços dos produtos da lavoura, possivelmente é explicado pelo maior grau de rigidez de oferta da pecuária, se comparada com a oferta de produtos da lavoura, cujas quantidades produzidas vêm crescendo a taxa superior à pecuária (3,8 e 2,5%, respectivamente).

ANÁLISE INTRA-SETORIAL

Após considerações generalizadas, cumpre caracterizar o processo produtivo do Setor, através de seus sub-setores Lavoura e Pecuária, quantificando a evolução da produção, seus índices de Produtividade e outras peculiaridades.

Cumpre porém abrir um parênteses para uma definição do que se considera exploração extensiva e intensiva.

— A **extensividade** é caracterizada pela utilização de grande área de cultivo ou pastos naturais, onde a produção se desenvolve segundo um crescimento vegetativo, no qual o aumento das quantidades produzidas permanece na dependência quase exclusiva das possibilidades de incorporação de novas áreas;

— a **intensiva** se evidencia por um maior aprimoramento dos processos produtivos, cujos propósitos estão voltados para o incremento da produção por unidade de fator, no caso obtidos através da racional utilização dos solos, práticas de rotação de cultivo, aplicação de técnicas conservacionistas, melhor alimentação dos rebanhos, utilização de pastagens cultivadas, melhor manêjo dos campos e cuidados sanitários.

Feita esta digressão tomar-se-á a análise dos produtos mais representativos e, tanto quanto possível, procurar-se-á evidenciar os indicadores que qualificarão os processos produtivos como intensivos ou extensivos.

Face à predominância da Pecuária e Lavoura em relação à Produção Extrativa Vegetal, somente as primeiras serão objeto de atenção, sem que isto signifique reputar-se pouca importância ao desenvolvimento do terceiro item.

A participação dos dois Sub-Setores na produção monetária (preços correntes) da agricultura e a utilização de áreas entre os mesmos pode ser vista no quadro a seguir:

Sub-Setores	PECUÁRIA		LAVOURA	
	Percentual da produção do Setor Primário	Percentual da área (1) rural do Estado ;	Percentual da produção do Setor Primário	Percentual da área (1) rural do Estado
	%	%	%	%
1950	42,4	66	57,6	11,3
1960	34,8	59,4	65,2	17,0

(1) Secretaria da Agricultura — I. G. R. A — Bases e Diretrizes para uma Política de Reforma Agrária.

De imediato, verifica-se uma produção, por unidade de área, muito maior para a lavoura do que para a pecuária, em números redondos, 3,7 milhões de hectares de lavoura contribuem com 2/3 da produção total, enquanto 13,2 milhões de hectares utilizados pela pecuária, participam com apenas 1/3 da produção total.

A partir das séries temporais de produção, passar-se-á à observação a nível de produto, a fim de visualizar, tanto quanto possível, suas características de produção.

EVOLUÇÃO DA PRODUÇÃO DA LAVOURA

Tomando-se o período compreendido entre 1949 a 1962, verifica-se um crescimento da produção da lavoura à uma taxa média acumulativa anual de 3,8%. Esse crescimento deveu-se a uma expansão da área de cultivo que, no mesmo período, foi de 3,9% acumulativa anual. Uma taxa de crescimento da produção maior do que a taxa de incorporação de novas terras indicaria uma melhora na eficiência da lavoura. Por outro lado, uma taxa de expansão de área superior a do crescimento da produção revela que os estímulos à lavoura têm conduzido a um aumento de produção via incorporação de área, sem maiores atenções para um crescimento através do aumento de produtividade por hectare.

O quadro III — 1 — permite avaliar os índices de rendimento por hectare de doze produtos, que representam 96% do valor da produção da lavoura e 87,5% da produção em toneladas.

Tomando-se como base cinco produtos de valor econômico mais representativo (trigo, arroz, milho, mandioca e batata inglesa) que somam 81% do valor da produção (1), observam-se os seguintes rendimentos por hectare:

Produção média, em toneladas, por hectare

	1940	1950	1955	1960
trigo	0,4	0,8	0,9	0,6
arroz	2,4	2,4	2,5	2,6
milho	1,5	1,3	1,4	1,3
mandioca	5,4	11,5	11,0	11,0
batata inglesa ...	5,9	4,8	4,4	4,5

As diferenças percentuais são as que se seguem:

(1) Quadro n.º 2 — (mudança relativa da estrutura de produção da lavoura).

Aumento Percentual do Rendimento por hectare

	% 1940/1950	% 1955/1960
trigo	100	—34
arroz	0	4
milho	—13,4	—13,4
mandioca	+112,9	0
batata inglesa	—16,9	+ 2.2

Observa-se, claramente: a queda de produtividade do trigo, após ter aumentado em cem por cento no período 1940-1950; o baixo aumento do arroz; uma redução sensível na produtividade do milho; que a mandioca, após ter aumentado seu rendimento em 112,9%, manteve-se neste nível de produtividade no período 1955-1960; que a batata inglesa diminuiu em 16% o rendimento no período.

A comparação dos coeficientes de produtividade dos principais produtos, cujas informações estatísticas permitem comparação, revelam-nos o seguinte quadro:

Produção média de tonelada por ha (1955/1959)

	Brasil (1)	São Paulo (2)	R. G. do Sul (3)
Trigo	0,5	—	0,6
Arroz	1,5	1	2,5
Milho	1,2	1,2	1,4
Mandioca	13,1	16,07	10,9
Feijão	0,7	0,4	0,9
Batata inglesa	5,4	4,9	4,9
Cana-de-açúcar	38,4	4,6	—

O trigo, o arroz, o feijão e o milho mantêm índice médio superior ao do Brasil e do Estado de São Paulo.

- (1) Plano Trienal do Governo Federal.
- (2) II Plano de Ação do Estado de São Paulo
- (3) Departamento Estadual de Estatística.

EVOLUÇÃO DA ESTRUTURA DA PRODUÇÃO DA LAVOURA

A importância relativa de cada cultura no total da produção, em toneladas e em valor monetário, pode ser observada no quadro n.º III — 2. Constatase que, no período de 1940 a 1960, não houve diversificação da pauta de produção, porquanto o arroz, o milho, o trigo e a mandioca são responsáveis em média por 66% do valor da produção, por 67,7% da produção física, e ocupam 76% da área de cultivo.

A elevada especialização da lavoura do Estado expõe o setor às flutuações cíclicas que são freqüentes, mesmo em agriculturas mais desenvolvidas, face às constantes oscilações dos fatores naturais.

EVOLUÇÃO DA PRODUÇÃO DA PECUÁRIA E DE SEUS COMPONENTES

Observando-se a produção da pecuária, a preços de 1948, num período de vinte e três anos (1939 a 1962), através de um índice (1) que informa sobre a evolução das quantidades produzidas ano a ano, encontra-se uma taxa acumulativa anual de 1,5%, que é bem inferior ao crescimento demográfico do Estado.

A evolução da produção em um período mais recente. (1949 a 1962) apresenta o seguinte quadro:

RIO GRANDE DO SUL: Taxas de crescimento da produção física da Pecuária e seus componentes (2)

Período	Pecuária	Bovinos	Suínos	Lã	Leite	Ovos
(12 anos)	(% a. a.)					
(1949, 50, 51)						
a	2,5	0,6	4,5	1,7	1,9	4,6
(1960, 61, 62)						

(1) Índice de quantidades, pelo critério de Laspeyres. (GAP)

(2) Calculadas a partir do quadro n.º III — 6.

Constata-se que, tanto em um longo período como num período mais recente, o crescimento da produção se mantém abaixo da taxa demográfica, sendo que nos anos de 1956 a 1960 verificaram-se taxas negativas de evolução.

Para a melhor compreensão da baixa taxa de crescimento da produção deste sub-setor, cumpre analisar alguns índices que permitem avaliar os resultados do processo produtivo:

1. Rebanho Bovino

a — **Desfrute do rebanho (1):** O Rio Grande do Sul, possui um rebanho com uma capacidade de abate correspondente a 12% do número de cabeças em existência, mantendo-se em igualdade de condições com a média do País. No entanto, se compararmos seu desfrute com o de outros países produtores, encontramos uma posição bastante desvantajosa, por exemplo:

	Desfrute
Estados Unidos	41%
Argentina	31%
Uruguai	17%

b — **Rendimento de carne:** a Argentina logra uma média de rebanho bastante superior a 200 kg. No Rio Grande do Sul, o gado abatido em frigoríficos apresenta uma média de 200 kg. por cabeça, sendo entretanto, a média para todo o rebanho de apenas 150 kg

c — **Produção de carne por animal de existência:** este coeficiente reflete bem o grau de rendimento e produtividade, porquanto além de evidenciar uma noção do rendimento em carne, está influenciado pela capacidade de abate em relação ao rebanho. Assim, comparando com outros países, obtém-se:

(1) Desfrute é dado pela relação Abates/Existência

Diversos Países e Rio Grande do Sul: Produção de carne por animal em existência (1)

P A Í S	Kg
França	75
Estados Unidos	73
Reino Unido	71
Argentina	48
América Latina	28
Brasil	20
Rio Grande do Sul (2)	18

d - - Número de cabeças de existência necessárias para produzir uma tonelada de carne (3): constata-se que o rebanho do Estado, com uma média de 54,8 cabeças, figura com desvantagem entre outros países produtores, tais como o Uruguai com 31,5 cabeças, a Argentina com 23,3 cabeças e os Estados Unidos com 12,9 cabeças.

e -- Capacidade Suporte dos Campos — Um coeficiente de 0,6 cabeças por hectare (4) revela uma debilidade elevadíssima dos campos naturais, quando sabe-se que nos campos de pastos cultivados, e mesmo por experiências realizadas pela Secretaria da Agricultura, esta capacidade atinge a cerca de 1,1² a 2 cabeças por hectare.

2. **REBANHO SUÍNO** — (5) Este sub-setor da Pecuária tem evoluído a uma taxa razoável se comparada com a dos demais, i. é., 4,5% acumulativa anual. Contudo, o seu desenvolvimento mantém uma relação muito estreita com o da lavoura, constituindo-se a alimentação, condições sanitárias e zootécnicas elementos fundamentais para um crescimento mais acelerado.

Seus índices de reprodução, idade de abate e rendimento poderão ser melhorados sensivelmente.

(1) E/CN 12/636 — Nações Unidas, pág. 82.

(2) Instituto Sul Riograndense de Carnes

(3) Ver quadro n.º III — 4

(4) Calculado considerando-se os rebanhos bovinos e uma equivalência de 5 cabeças de ovinos para cada unidade animal

(5) Trabalho da Sec. Econ. — "Causas do decréscimo da produção agrícola."

3. **PECUÁRIA LEITEIRA** — Tem vinculações muito afins com o processo de industrialização, tanto na preparação para consumo “in natura”, como nas transformações em sub-produtos. Estudos realizados concluíram (1): “A par das deficiências de ordem zootécnicas, sanitárias e nutricional do rebanho leiteiro, a estrutura da indústria de laticínios constitui um dos fatores responsáveis pela incipiência do setor, pois, a maioria das fábricas de manteiga, queijo e demais sub-produtos opera em nível tecnológico atrasado, com instalações precárias, elaborando produtos de inferior qualidade, sem possibilidades de estimular o mercado produtor de leite”.

4. **REBANHO OVINO** — (1): A produção do rebanho ovino para o mercado de carnes não apresenta significado econômico, e o seu consumo se limita, quase que exclusivamente, às fazendas produtoras.

Por outro lado, a lã produzida no Estado representa 98% do total do País.

Embora, qualitativamente, os índices tenham apresentado resultados animadores, verifica-se que, nas últimas safras, tais índices apresentam-se estacionários.

A produtividade de 2,5 kg por animal é baixa, quando comparada com 3,9, 4,1, 5,0 e 5,4 kg produzidos pelos rebanhos uruguaios, argentinos, australianos e neozelandeses, respectivamente.

A produção de lã não foge à constante dos demais produtos agrícolas do Estado e seu incremento se realizou mais em função do aumento do rebanho do que de uma melhoria da produtividade “per capita”, fator que é fundamental na formação do custo de produção.

O Estudo realizado pela Secretaria da Economia acusa as seguintes conclusões:

“A queda relativa no consumo de lãs no Brasil é um fato incontestável e revela uma situação difícil e pouco otimista para o futuro de nossa ovinocultura, pelas seguintes razões:

a — a utilização crescente de fibras artificiais e sintéticas pela indústria têxtil nacional, em prejuízo das posições relativas da lã e do algodão;

b — as lãs gaúchas permanecem qualitativamente deficitárias para atender as necessidades da indústria nacional;

(1) Estudo realizado pelo Banco Regional de Desenvolvimento Econômico.

c — não se observa clara tendência para uma sensível melhora nos níveis qualificativos dessas lãs;

d — a manutenção de níveis de produtividade "per capita" entre 2,4 e 2,7 kg há mais de dez anos, denota a impossibilidade de nossa matéria prima competir com a similar dos países platinos;

e — tendência para a produção a custos elevados da matéria prima que, ademais, não apresenta os padrões exigidos no mercado internacional".

5. EXPORTAÇÕES DE CARNES

Ainda, com relação à Pecuária, cumpre fazer referência aos principais mercados consumidores de carne:

a) **Mercado Local:** no quinquênio 1951/55, obteve-se um consumo médio de 24,7 kg "per capita" de carnes bovinas, 8 kg de carnes suínas e 2,2 de ovinas, totalizando 34,9 kg. No quinquênio seguinte, 24,1 kg, 6,6 kg e 1,3 kg, respectivamente, para bovinos, suínos e ovinos, totalizando o consumo médio de 32 kg

Apesar do maior crescimento da produção de carnes suínas, houve um decréscimo de consumo "per capita" de um quinquênio para outro, revelando a grande preferência pelo consumo de carne bovina, que permaneceu quase constante.

Poder-se-ia supor que o mercado local estivesse colaborando para os baixos níveis de produção de carne, no entanto, comparando-se o consumo médio "per capita" do Rio Grande do Sul, 32 kg, com o consumo considerado razoável para a população brasileira, pelas normas dietéticas, de 50,4 kg (1), verifica-se que existe uma deficiência de proteína de origem animal na dieta de grande parte da população. Assim, infere-se que a demanda potencial excede consideravelmente a demanda atual, devendo uma análise mais profunda contemplar um exame da evolução dos níveis de renda da população e a evolução dos preços da carne onde se poderia identificar parte da explicação dos baixos níveis de consumo.

b — **Mercado Nacional** — Comparando-se a exportação para as demais unidades da federação, encontra-se o seguinte quadro:

(1) Balanço Alimentar, publicado pelo Ministério da Agricultura.

Rio Grande do Sul: Estrutura das exportações de carnes para os Estados (1)

Espécie	1951 %	1955 %	1960 %
Carne bovina	80,1	79,2	32,7
Carne suína	19,9	20,1	67,3
Carne ovina	0	0,7	0
TOTAL	100	100	100

Esses dados evidenciam a perda da importância relativa, no que tange às exportações de carnes bovinas para mercados brasileiros.

Os itens que mais influenciaram para esta modificação foram as carnes frigorificadas e do charque, que representando 25,4 e 51,4% em 1951, passaram para 0,5 e 31,5%, respectivamente, em 1960, enquanto as carnes suínas assinalavam aumentos crescentes até ocuparem, em 1960, 67,3% do total exportado para o mercado nacional.

Quanto à produção e o consumo de carnes de bovinos, cumpre notar que ao projetar o consumo médio "per capita atual" para 1970, levando-se em consideração apenas o crescimento demográfico, atingimos um déficit de cerca de 7 mil toneladas ao manter-se a média de produção do decênio anterior, que foi de 164,2 mil toneladas anuais. Este cálculo, embora simplista, dá uma idéia das conseqüências, quase imediatas, da relativa rigidez de oferta que vem caracterizando o rebanho bovino.

Ao admitir-se a hipótese de um aumento apreciável na renda "per capita" da população, o impacto sobre o consumo de carne seria superior ao que vimos, determinando um déficit bem maior na oferta desse produto.

EVOLUÇÃO DA ESTRUTURA DA PRODUÇÃO PECUÁRIA

Para uma visão conjunta dos diferentes pesos assumidos pelos componentes da pecuária, preparou-se o quadro abaixo:

(1) Incluindo-se charques.

**Estrutura da produção a preço de 1948
anos 1950/55/60/62**

	1950	1955	1960	1962
Bovinos	42	39	40	29
Suínos	22	28	23	36
Lã	9	10	9	8
Leite	22	18	22	20
Ovos	5	5	6	7
TOTAL	100	100	100	100

Fica evidenciada a melhoria crescente da posição da produção de suínos em relação aos demais e, particularmente, em relação à produção de carnes de bovinos.

R E S U M O

A tentativa de reunir indicadores significativos para uma análise do Setor Agrícola, deve ser precedida de uma ordenação e seleção prévia das informações, onde os critérios para coleta e apreciação dos dados seriam definidos pelo grau de precisão pretendida. Quando essa base estatística for insuficiente, cumpre um esforço adicional, anterior ou paralelo, que permita maior segurança na interpretação dos fatos. Num e noutro caso, as etapas sucessivas a serem cumpridas pelas equipes de trabalho, não teriam o tempo como fator limitante, e, as hipóteses seriam confirmadas ou eliminadas através de acurada análise de todas as variáveis pertinentes a cada problema.

No caso presente, de um lado, as estatísticas disponíveis, além de insuficientes e desatualizadas, pecam pela falta de homogeneidade, de bons critérios de coleta e de avaliação das informações, e, de outro lado, o tempo disponível não permitiu o levantamento de melhores informações que além de completarem a análise, permitiriam identificar alguns aspectos de ordem sociológica, que muitas vezes explicam melhor as características de um quadro rural, do que as ilações puramente econômicas. Tal fato ocorre particularmente quando se deseja conhecer as causas do comportamento de certos empresários agrícolas e o porque da sua resistência a modificações de conduta, essencialmente no que tange à assimilação de novas técnicas.

Assim, um mais exato conhecimento da realidade agrícola, implicaria em identificar, classificar e agrupar os vários tipos de emprêsas agrícolas, desde a simples propriedade familiar, dedicada ao auto-consumo, até às emprêsas mais complexas e capitalizadas, analisando suas relações com os mercados, o grau de monetização das transações, as relações internas entre proprietários e assalariados, os níveis de renda, o grau e a forma de se fazerem representar nas decisões de ordem política e econômica etc.

Contudo, as relações anteriormente estabelecidas evidenciaram no processo produtivo atual, características que podem ser assim resumidas:

1. Ao permanecer o ritmo de crescimento da agricultura gaúcha abaixo do crescimento médio do País, a dependência dos mercados nacionais em relação aos nossos produtos será ainda mais reduzida, face às possibilidades de crescimento extensivo existentes ainda em outras regiões, em decorrência da maior fertilidade observada em outros Estados.

2. A economia permanecerá com forte dependência do setor primário;

3. Uma liberação de mão-de-obra rural em ritmo tão acelerado, evidenciada pelas taxas de crescimento da população urbana e rural, 5,6 e 0,9, a a. respectivamente, frente a um setor secundário que não assumiu as características dinâmicas que lhe deveriam ser peculiares num processo de desenvolvimento econômico, agravará o problema de sub-ocupação nos centros urbanos;

4. A estrutura atual de propriedade, associada a valores tradicionais, apresenta sérios obstáculos para uma diversificação da produção agrícola, particularmente na região da pecuária;

5. A forte concentração de terras verificada nas propriedades compreendidas no grupo de mais de 10.000 hectares, evidencia um esforço para manter um processo extensivo de produção;

6. A existência de séria distorção no sistema de arrendamento, evidencia forte rigidez na oferta de terras;

Finalmente, os índices de crescimento, rendimento e a evolução da estrutura da produção induzem às seguintes conclusões:

a) Lavoura:

— O crescimento de 1,2% a.a. "per capita", não decorre do aumento da eficiência, mas sim é função da expansão da área de cultivo;

— os coeficientes de rendimento por unidade de área tem-se mantido estagnados, particularmente nas culturas de maior valor econômico atual;

— a estrutura de produção, tradicionalmente rígida, com a predominância de uma especialização em quatro ou cinco produtos, vem expondo o setor e a economia a freqüentes flutuações.

pela importância assumida por estas culturas e sua integração com o resto da economia.

b) Pecuária:

— a pecuária bovina vem perdendo sua posição relativa, não só para os demais componentes, como também para a lavoura;

— da comparação com os níveis de rendimento e produtividade com outros países criadores constata-se uma posição desfavorável para o rebanho riograndense;

— o consumo por habitante de carnes tem-se mantido abaixo das necessidades médias, estimadas para o Brasil em 50 kg "per capita", enquanto no Estado é de aproximadamente 32 kg, determinando o aumento populacional reduções nas disponibilidades para exportação, face uma oferta rígida;

— a rigidez de oferta determinou uma evolução nos preços acima do nível geral de preços e dos preços da lavoura;

— a pecuária, ocupando uma área de aproximadamente 14 milhões de hectare, contribui somente com 1/3 da produção agropecuária, enquanto a lavoura ocupando 3,8 milhões, contribui com cerca de 2/3 da produção da área.

— as causas do baixo crescimento encontram-se principalmente no processo de produção, particularmente devido à extensividade de exploração, que vem condicionando deficiências na alimentação do rebanho, manejo dos campos e cuidados sanitários.

Ainda no que se relaciona aos dois sub-setores, constatam-se poucas possibilidades de expansão de fronteiras, face à limitações resultantes da elevada especialização entre lavoura e pecuária, e a ocupação das terras cultiváveis (cerca de 80% da área total do Estado).

Os itens acima, apesar de terem sido identificados a um alto grau de agregação, parecem suficientes para indicar que as condições atuais de produção não estão conduzindo o setor primário do Rio Grande do Sul ao cumprimento de alguns requisitos fundamentais de crescimento, redistribuição de ingresso e estabilidade, sendo que para preencher tais requisitos, as condições necessárias seriam:

1) aumento continuado de produção agrícola, com coeficientes crescentes de produtividade;

2) elevação substancial da renda média das pessoas ocupadas na agricultura;

3) incorporação da população agrícola ao mercado monetário, a fim de ampliar o mercado nacional;

4) constituição de um sistema de empresa agrícola que garanta uma distribuição de ingresso satisfatório, para ampliar a capacidade aquisitiva do setor.

Q U A D R O I I I — I
R I O G R A N D E D O S U L
P R O D U Ç Ã O M É D I A E M T O N E L A D A S , P O R H E C T A R E

Anos	Alfafa	Aroz	Batata Doce	Batata Inel	Cebola	Favao	Fumo	Mandioca	Milho	Soja	Trigo	Uva
1939	5,6	2,4	7,7	6,6	7,3	0,9	1,2	6,4	1,4	—	0,4	6,9
1940	5,2	2,4	6,7	5,9	5,2	1,0	1,2	5,4	1,5	—	0,5	7,5
1941	5,2	2,4	6,5	6,4	5,5	0,9	1,2	8,0	1,4	0,7	0,8	3,7
1942	4,6	2,5	5,7	4,6	5,8	0,7	1,1	7,9	1,3	0,7	0,8	7,8
1943	4,6	1,7	5,5	3,7	5,4	0,6	0,9	7,3	0,7	0,7	0,7	4,9
1944	5,2	2,5	6,3	4,2	5,4	0,7	1,2	10,2	1,5	1,1	0,5	7,1
1945	7,0	1,7	5,1	4,9	5,8	0,8	0,9	0,2	0,9	0,7	0,7	8,1
1946	7,0	2,8	6,5	4,9	6,1	0,9	1,2	10,9	1,5	0,8	0,7	7,2
1947	6,9	2,6	7,0	4,0	6,3	0,8	1,1	10,4	1,4	1,0	0,9	4,2
1948	8,1	2,5	7,5	4,2	7,4	0,9	1,1	11,3	1,4	1,1	0,7	7,4
1949	7,8	2,5	7,7	4,3	7,3	0,9	1,0	12,4	1,2	1,3	0,6	6,6
1950	8,7	2,4	7,2	4,3	10,2	0,8	0,9	11,5	1,3	1,4	0,8	6,2
1951	7,6	2,6	7,4	4,7	7,2	1,0	1,0	10,9	1,5	1,3	0,6	7,0
1952	8,5	2,6	6,1	4,4	8,3	0,7	0,9	10,9	1,3	1,3	0,8	5,5
1953	8,8	2,9	7,5	4,6	7,9	0,8	1,1	11,6	1,3	1,4	0,8	6,4
1954	9,3	2,9	8,0	4,5	7,7	0,8	1,0	11,8	1,4	1,8	0,8	6,3
1955	8,5	2,5	8,4	4,4	7,9	0,8	0,9	11,0	1,4	1,5	0,9	5,6
1956	8,4	2,7	9,2	5,1	8,1	0,9	0,9	11,0	1,4	1,5	1,0	5,4
1957	7,8	2,7	8,0	4,9	7,3	0,8	0,8	10,5	1,4	1,3	0,8	6,7
1958	9,1	2,8	8,5	5,0	6,4	0,9	0,9	10,7	1,3	1,2	0,4	6,1
1959	8,2	2,4	8,4	4,5	7,2	0,9	0,9	10,9	1,4	1,3	0,5	5,7
1960	8,2	2,6	8,8	4,5	7,4	0,9	0,8	11,0	1,3	1,2	0,6	7,0

FONTE: "D.E.E. (dados originais)"

RIO GRANDE DO SUL

MUDANÇA RELATIVA DA ESTRUTURA DA PRODUÇÃO:
EM TONELADAS E EM CRUZEIROS

ANO: 1940, 1950 1955 e 1960

A N O S

PRODUTOS	1 9 4 0		1 9 5 0		1 9 5 5		1 9 6 0	
	Ton.	Cr\$	Ton.	Cr\$	Ton.	Cr\$	Ton.	Cr\$
Trigo	2,4	6,5	7,4	19,1	13,6	34,1	7,3	19,2
Arroz	9,5	16,9	11,5	20,2	11,9	18,1	11,7	17,7
Milho	28,1	28,5	20,9	20,4	19,9	17,9	20,2	20,1
Mandioca	15,9	4,0	27,7	8,2	25,1	5,7	27,1	8,9
Feijão	3,7	6,5	2,2	4,2	1,7	3,3	2,0	7,5
Batata inglesa..	5,5	8,6	4,6	8,6	4,0	5,2	4,8	6,5
Uva	5,6	5,5	3,1	2,9	2,9	3,2	3,6	2,8
Fumo	1,0	7,3	0,7	4,5	6,7	2,6	0,8	3,4
Cebola	0,8	3,0	1,4	2,4	1,1	1,7	1,3	2,6
Batata Doce	3,5	2,2	3,6	2,0	3,1	1,6	3,4	2,1
Alfafa	2,7	2,7	2,6	2,5	2,0	1,3	1,8	1,3
Soja	—	—	0,7	0,9	1,5	1,4	2,6	4,2
Diversos	16,6	8,3	13,6	4,1	12,5	3,9	13,7	3,7
TOTAL	100	100	100	100	100	100	100	100

Q U A D R O N.º I I I 3

RIO GRANDE DO SUL

INDICES DA LAVOURA, PECUARIA E DO SETOR PRIMÁRIO

	LAVOURA	PECUARIA	SETOR PRIMÁRIO
1949	100	100	100
1950	110	108	109,25
1951	116	104	111,53
1952	123	148	132,29
1953	139	121	132,30
1954	155	124	143,47
1955	167	124	149,46
1956	185	130	162,57
1957	164	127	148,91
1958	151	143	147,73
1959	154	125	142,17
1960	175	124	157,15
1961	172	162	168,50
1962	180	152	170,20

Q U A D R O N.º I I I 4

DIVERSOS PAISES E RIO GRANDE DO SUL

NÚMERO DE CABEÇAS DE EXISTÊNCIA POR TONELADA DE CARNE PRODUZIDA ANUALMENTE

PAÍS	NÚMERO DE CABEÇAS
Alemanha	12,2
Índia	18,1
Holanda	15,1
Inglaterra	14,3
Estados Unidos	13,9
Argentina	23,3
Bolívia	77
Brasil	46
Perú	45
Uruguai	31,5
México	88
Rio Grande do Sul (1)	54,8

FONTE: "Anuário da produção agropecuária"
FAO, 1961 Vol. 15

(1) dado incluído para comparação.

Q U A D R O N.º 111. 5

RIO GRANDE DO SUL: Índices de Preços da Lavoura e Pecuária, comparação com o Índice Geral do Preços.

ANO	Lavoura (2) A	Pecuária (2) B	Preços Gerais (1) C	A — C	dife- rença %	B — C	dife- rença %
1949	100	100	100	100	0	100	0
50	96	113	101	95	— 5	112	12
51	93	132	106	88	— 12	125	25
52	108	134	115	94	— 6	116	16
53	159	195	148	107	— 7	132	32
54	172	244	176	98	— 2	139	39
55	225	276	221	102	— 2	125	25
56	272	325	270	101	— 1	120	20
57	308	381	314	93	— 2	121	21
58	342	449	342	100	— 0	132	32
59	486	711	457	106	+ 6	155	55
1960	608	—	615	99	— 1	—	—

(1) FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS.

(2) GABINETE DE ACESSORIA E PLANEJAMENTO

QUADRO III — 6

RIO GRANDE DO SUL: RELATIVOS SIMPLES DA PRODUÇÃO FÍSICA DA PECUÁRIA E SEUS COMPONENTES

ANOS: ÍNDICE GLOBAL 1939/62

ÍNDICE DOS COMPONENTES 1949/62

Anos		Pecuária	Bovinos	Suínos	Lã	Leite	Ovos
	1939	100					
	1940	92					
	1941	76					
	1942	82					
	1943	67					
	1944	93					
	1945	106					
	1946	100					
	1947	86					
	1948	71					
	1949	88	100	100	100	100	100
	1950	94	110	106	111	101	104
	1951	106	124	137	116	103	109
Média do Triênio	1949/51	96,0	111,3	114,3	109,0	101,3	104,6
	1952	147	173	250	120	105	114
	1953	119	126	185	137	106	120
	1954	120	134	169	143	108	125
	1955	119	128	169	156	110	131
	1956	123	133	177	159	112	137
	1957	123	107	217	160	114	144
	1958	136	139	216	179	116	150
	1959	107	82	170	172	118	157
	1960	109	120	127	127	117	165
	1961	140	139	243	138	126	183
	1962	134	108	242	142	136	192
Média do Triênio	60/62	127,6	122,3	204,0	135,6	126,3	180,0

FONTE: Dados originais — D.E.E.

CAPÍTULO IV

DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL DO RIO GRANDE DO SUL — 1949/1959

I N T R O D U Ç Ã O

A análise que se segue procura descrever o desenvolvimento industrial gaúcho, examinar sua intensidade e eficiência, as modificações estruturais ocorridas, comparando este processo com o que teve lugar no Brasil.

Além disso, cabe avaliar os resultados deste processo e os principais fatores que o favoreceram ou retardaram, alertando as conseqüências futuras da manutenção das tendências observadas e sugerindo uma estratégia a ser adotada para o aproveitamento ótimo do potencial industrial gaúcho.

Um processo de desenvolvimento industrial pode ser analisado sob duas perspectivas diferentes e complementares, uma dando ênfase às modificações da demanda global, i. e. aos estímulos do desenvolvimento industrial, e a outra às novas combinações de fatores, destinadas a satisfazer às modificações da demanda.

Um dado aumento da renda nacional e sua composição, requerem um aumento do produto industrial e uma modificação em sua composição, o que é obtido através de novas combinações de trabalho e capital, combinações que serão mais ou menos eficientes em função da qualidade da mão-de-obra, da eficiência dos novos investimentos, da existência de economia externas etc.

Sob o primeiro ângulo, devemos explicar os elementos autônomos que dão origem ao incremento de renda e os fatores que agem no sentido de tornar auto-suficiente este processo. É possível, assim, determinar relações entre variáveis relevantes e identificar os elementos que impedem ou favorecem os efeitos das modificações da demanda.

Sob a outra perspectiva, o crescimento do produto industrial é visto como o resultado do volume e produtividade de trabalho e capital incorporado ao processo produtivo industrial.

Como dissemos, as duas perspectivas não são antagônicas, porquanto as diferentes combinações de trabalho e capital e sua eficiência acarretarão, cumulativamente, modificações no volume e composição da demanda, estimulando novas combinações que, por sua vez, trarão novas modificações na demanda, em um pro-

cesso que continuará até que certos fatores ajam como inibidores dessas relações.

O que foi dito aplica-se tanto à uma economia nacional como às suas partes componentes, i. e. às diferentes regiões econômicas nacionais, embora não de maneira uniforme.

Assim, os elementos autônomos que dão origem às modificações iniciais da renda podem atuar mais sobre algumas regiões do que sobre outras, bem como os elementos que favorecem às novas combinações de capital e trabalho, para a satisfação da nova demanda, podem concentrar-se em apenas algumas regiões do País.

Portanto, a comparação do processo de industrialização gaúcho com o brasileiro faz-se indispensável, para examinar-se a intensidade dos estímulos nacionais e específicos e os elementos que favorecem às novas combinações de fatores no Brasil e no Estado.

Acrescente-se que a indústria gaúcha depende em grande medida do mercado nacional para a colocação de seus produtos e necessita deste o fornecimento de bens de capital e intermediários para sua expansão e funcionamento, e que a inexistência de barreiras alfandegárias fornece plena eficácia ao funcionamento das vantagens comparativas, impossibilitando a análise isolada da indústria gaúcha.

A escolha de um ou outro método para a análise da indústria gaúcha depende dos objetivos que se perseguem e das informações estatísticas existentes.

Para os objetivos deste trabalho seria mais interessante o emprêgo do método das "funções de produção", i. e., combinação dos fatores capital e trabalho, examinando as principais diferenças a este respeito entre o Rio Grande do Sul e o Brasil, pois é reconhecida a existência, neste período, de uma grande modificação na procura global, que forneceu amplos estímulos para a industrialização brasileira. Entretanto, a falta de informações quanto às inversões industriais e sua estrutura, tanto no Estado como no Brasil, obriga a que utilizemos um enfoque eclético, ora analisando as forças da demanda, ora, e dentro das limitações de informação, as combinações de fatores.

EVOLUÇÃO DO PRODUTO INDUSTRIAL E SUAS RELAÇÕES COM O PRODUTO GLOBAL

No período 1949/59 o produto nacional cresceu a uma taxa acumulativa anual de 5,9%, enquanto o produto industrial apresentava uma taxa de crescimento de 9,3%, o que é característico dos processos de desenvolvimento, constituindo o cerne do pro-

cesso de industrialização, que se traduz numa participação progressivamente maior do produto industrial no produto global.

No mesmo período o produto global do Rio Grande do Sul cresceu a uma taxa acumulativa anual de 4,9% e seu produto industrial a 5,5% ao ano, obedecendo às mesmas características gerais de um maior crescimento do produto industrial em relação ao global, embora com intensidades e relações diferentes das observadas no âmbito nacional.

Assim, definindo “processo de industrialização” como a razão entre as taxas de crescimento do produto industrial e do produto global e “gráu de industrialização” como a participação relativa do produto industrial no produto global, encontraremos accentuadas diferenças entre o Rio Grande do Sul e o Brasil no período considerado.

Efetivamente, dentro de certos intervalos de renda “per capita”, nos quais se encontra o Brasil, um processo de desenvolvimento é fundamentalmente um processo de industrialização, i. e. um crescimento mais acelerado do produto industrial em relação ao produto global, e, conseqüentemente, uma constante modificação ascendente no “gráu de industrialização”, sendo tanto mais acelerado o desenvolvimento quanto mais elevado o “processo de industrialização”, como acima definido.

A razão entre as taxas de crescimento do produto industrial e do global não é, em um prazo mais longo, arbitrária, exigindo o equilíbrio estrutural da economia certa proporcionalidade entre ambas taxas.

Essa inter-dependência estrutural permitiu definir valores típicos ou “normais”, para os diversos níveis de renda “per capita”, da chamada “elasticidade” de crescimento industrial, que consiste na razão entre as taxas de crescimento do produto industrial e do produto global, ambas expressas em termos “per capita”. Dessa forma, numerosos estudos econométricos internacionais calcularem que a elasticidade “normal” para países situados no nível de 300-400 US “per capita” seria de 1,7, ou seja que o produto industrial “per capita” cresceria 1,7 vezes mais do que o produto global “per capita”.

Examinando-se essas relações para o Brasil e para o Estado, vê-se o “processo de industrialização” brasileiro foi de 1,6 e o gaúcho de 1,12, com uma conseqüente modificação do “gráu de industrialização” brasileiro no período considerado de 20% para 27,5%, enquanto o do Rio Grande do Sul mantinha-se em torno de 17%.

Um outro aspecto dêste processo foi a aguda baixa na participação do Rio Grande do Sul no produto industrial brasileiro, quer ao nível do setor, onde sua participação desceu de 8,10%

para 5,63%, quer ao nível dos diversos ramos industriais, onde todos, à exceção de "Material elétrico e de comunicações", baixaram sua participação nos respectivos produtos nacionais (V. quadro IV-3).

Examinando as "elasticidades de crescimento industrial" encontraremos para o Brasil o valor de 2,3 e para o Rio Grande do Sul a cifra de 1,2, o primeiro valor superior ao "normal", obtido de comparações internacionais, e o segundo sensivelmente inferior.

Embora a utilização do conceito de "elasticidade de crescimento industrial" para regiões de um país não seja plenamente justificável, em razão de possibilidades de especialização regional que inexistem no plano internacional, pois dentro de fronteiras nacionais as vantagens comparativas adquirem validade maior em razão da ausência de proteção aduaneira e de agudas flutuações de preços dos produtos primários, ainda assim este conceito permite conclusões interessantes, salientando o grau em que a indústria gaúcha deixou de aproveitar os estímulos gerais para crescimento.

Assim, fôsse a indústria gaúcha crescer a uma elasticidade "normal" de 1,7, sua taxa de crescimento anual acumulativa deveria ser de 6,5% em lugar dos 5,5%, observados, e na hipótese da mesma obedecer à "elasticidade" brasileira de 2,3, essa taxa deveria ser de 7,8 acumulativa anual.

Ainda assim essas duas taxas de crescimento hipotéticas subvalorizam as possibilidades industriais gaúchas por duas razões principais.

Em primeiro lugar, foram calculadas admitindo o crescimento global do produto gaúcho de 4,9%, o mesmo observado no período, e dessa forma desconsiderando os efeitos positivos de um maior crescimento do setor industrial sobre o desenvolvimento dos setores primário e terciário do Estado, o que iria elevar o crescimento global do produto gaúcho e, dessa forma, possibilitar um maior crescimento do setor industrial.

Em segundo lugar, sendo essas taxas calculadas em função do produto "per capita", considerou-se o crescimento da população gaúcha, que é de 2,6% ao ano, inferior ao crescimento brasileiro de 3,1%, o que não é totalmente correto, pois 60% da produção industrial gaúcha destina-se aos mercados nacionais, devendo no cálculo do desenvolvimento "possível" do produto industrial gaúcho ser este elemento considerado de maneira ponderada.

Em conclusão, fôssem estes dois fatores considerados e a taxa possível de crescimento industrial gaúcho situar-se-ia entre 7% e 9% acumulativa anual, com conseqüências radicalmente diferente sobre o comportamento da renda estadual.

Como foi dito acima, a diferença entre a taxa observada e as taxas "possíveis" mede, em uma primeira aproximação, o grau de rigidez da indústria gaúcha aos estímulos a que esteve submetida.

Outra característica importante do recente desenvolvimento industrial gaúcho é a de que a taxa de crescimento de 5,5% anual quando analisada por quinquênio apresenta os valores de 9,5% para o período 1949/53 e de apenas 1,7 para os anos de 1956/60.

Essas duas taxas quinquenais, quando contrapostas às brasileiras correspondentes, mostram que no primeiro quinquênio as indústrias brasileira e gaúcha desenvolveram-se a um ritmo praticamente igual, enquanto no período de 1956/60 a redução do crescimento da indústria gaúcha, de 9,5% para 1,7%, coincidia com a aceleração do ritmo de crescimento da indústria brasileira, cuja taxa aumentou de 9,3% no primeiro quinquênio para 12,7% no quinquênio final.

Deixaremos a explicação deste fenômeno para o final deste capítulo, observando apenas que a incapacidade da indústria gaúcha em responder aos estímulos de uma demanda industrial crescente é muito marcante nos últimos anos da década passada, período em que ocorreu a intensificação do crescimento industrial brasileiro, descompasso que tende a aumentar como a análise por quinquênios demonstra. As causas do estancamento industrial gaúcho deverão ser buscadas, em uma primeira aproximação, em fatores endógenos à própria indústria local.

OS ELEMENTOS AUTÔNOMOS DO DESENVOLVIMENTO INDUSTRIAL BRASILEIRO E AS MODIFICAÇÕES ESTRUTURAIS DO PRODUTO NACIONAL

Antes de buscar definir os elementos autônomos do desenvolvimento industrial brasileiro, convém introduzir uma classificação que provará ser útil para essa análise.

Até o momento, trabalhou-se com taxas agregadas para o setor industrial, devendo ser salientado que os diversos ramos industriais crescem a taxas diferentes do produto do setor, acarretando modificações em sua composição.

Ao examinarmos o comportamento dos diversos ramos industriais em relação a modificações da renda "per capita", bem como em relação ao grau de complexidade tecnológica e organizacional, pode-se distinguir dois grandes grupos: as indústrias tradicionais e as dinâmicas.

As indústrias tradicionais crescem a uma taxa próxima à do produto global, e caracterizam-se por uma estrutura tecnológica e organizacional relativamente simples. Devido às últimas características, essas indústrias acham-se instaladas desde os primeiros momentos do processo de industrialização, sendo evoluções simples de indústrias caseiras e, em geral, muito vinculadas ao setor primário da economia.

As indústrias dinâmicas crescem a uma taxa superior à do produto nacional e possuem uma estrutura organizacional e tecnológica mais complexa, compreendendo em uma primeira etapa de industrialização as indústrias de substituição de importações.

O fato de que sejam indústrias de substituição de importações e a maior elasticidade-renda de seus produtos explicam a ocorrência de taxas de crescimento bem mais elevadas do que a que predomina para o setor em seu conjunto.

Do exposto, decorre mais uma característica dos processos de industrialização, qual seja a constante maior participação das indústrias dinâmicas no produto industrial com o desenvolvimento econômico, constituindo os desvios a este padrão típico, basicamente, consequência da introdução dos fatores comércio exterior e estrutura de recursos naturais.

Assim, os demais fatores constantes, uma estrutura industrial com maior participação das indústrias dinâmicas representará uma estrutura mais evoluída e correspondente a um maior nível de renda "per capita".

Cumprido salientar aqui, que a distribuição do ingresso é uma das variáveis fundamentais na comparação de duas estruturas industriais, quer entre países diferentes quer as de um mesmo país em distintas épocas, pois, em função das elasticidades-rendas, uma distribuição mais desigual favorece, "ceteris paribus", o crescimento das indústrias dinâmicas.

Disso se conclui que, exceção feita a um desenvolvimento com intensa redistribuição positiva do ingresso, é no crescimento das indústrias dinâmicas que residem as maiores possibilidades de desenvolvimento industrial, ressalva feita que, em certas situações históricas concretas, o desenvolvimento econômico exige, como condição prévia e necessária, um tal processo de redistribuição positiva da renda.

Aceitando a classificação industrial infra, passemos à tentativa de identificar os elementos autônomos do desenvolvimento industrial brasileiro.

GRUPO I (Tradicionalis)	Grupo II A	GRUPO II B
Extrativas mineirais	Papel e papelão	Metalúrgica
Madeira	Borracha	Mecânica
Mobiliário	Química, inclusive Produtos	Material elétrico e de Comunicações
Couros, peles e produtos similares	Farmacêuticos, Perfumaria e Matérias plásticas	Material de Transporte
Textil	Minerais n/ Metálicos	
Vestuário, calçado e artefatos de tecidos		
Bebidas		
Fumo		
Editorial e gráfica		
Produtos Alimentares		
Diversas		

Partindo da hipótese, teoricamente plausível, de que o processo de substituição de importações constituiu o motor central da industrialização brasileira, ao qual adicionaram-se os efeitos derivados do impulso inicial, examinemos a estrutura da pauta de importações brasileira no início e no fim do período considerado.

Q U A D R O A
Estrutura das Importações brasileiras (%)

S E T O R	1949	1959
Bens de consumo:	15,5	6,4
Duráveis	8,4	1,5
Não duráveis	7,1	4,9
Combustíveis	11,4	17,3
Bens intermediários	30,1	36,7
Bens de capital	42,7	39,5
Diversos	0,3	0,2

FONTE: "El desarrollo Económico de America Latina en La Póst-Guerra"
CEPAL — Vol. I. — E/CN. 12/659

Admitindo-se a inexistência de restrições e controles de importação, a mesma estrutura e volume de inversões, a mesma distribuição do ingresso e a mesma capacidade para importar, torna-se evidente que um intenso processo de substituições teve lugar, dirigido especialmente para os bens de consumo duráveis e, com menor intensidade, para os bens de consumo não duráveis e de capital, com conseqüente pressão sobre combustíveis e bens intermediários em geral.

Embora as hipóteses feitas não correspondam inteiramente ao que se sabe teve lugar, a observação do quadro B, abaixo, vem confirmar a conclusão provisória feita.

Q U A D R O B

Bens de Consumo Duráveis importados		Bens de Consumo não duráveis importados		Materiais de Construção importados		Equipamento importado
Consumo	Total	Consumo	Total	Investimento	Fixo	Investimento fixo
%		%		%		%
1949	1,1	0,9		3,1		31,6
1959	0,1	0,5		1,3		22,7

FONTE: Idem Supra

O exame conjunto dos quadros A e B, tendo-se presente que a renda "per capita" brasileira cresceu a uma taxa aproximada de 3%, o que elimina a possibilidade de diminuição do Consumo Global e do Investimento Total, permite concluir que o processo de substituição de importações constituiu-se no principal elemento autônomo no processo de desenvolvimento industrial observado no período e, logo, no processo de desenvolvimento econômico nacional.

Ainda mais, os dois quadros permitem estabelecer que o esforço de substituição de importações realizou-se, fundamentalmente, no grupo das indústrias dinâmicas (classificação supra), conforme o modelo típico, e, nestas, concentrou-se predominantemente no chamado grupo II-B, que abrange, essencialmente, as indústrias produtoras de bens de consumo duráveis.

Os quadros abaixo mostram a evolução do produto e do emprego industrial para o Rio Grande do Sul e para o Brasil, para os três grandes grupos de indústrias, acima definidos.

Q U A D R O C

RIO GRANDE DO SUL — ESTRUTURA INDUSTRIAL

	1 9 4 9		1 9 5 9	
	Produto	Emprego	Produto	Emprego
Grupo I	77,9	74,9	67,5	70,5
Grupo IIA	11,0	13,3	13,1	14,4
Grupo IIB	10,5	10,9	14,0	14,5

Q U A D R O D

BRASIL — ESTRUTURA INDUSTRIAL

	1 9 4 9		1 9 5 9	
	Produto	Emprego	Produto	Emprego
Grupo I	63,0	68,3	43,9	60,3
Grupo IIA	21,0	17,7	25,0	18,9
Grupo IIB	15,5	12,0	26,1	20,3

FONTE: "Censo Industrial" — IBGE.

O exame dos quadros C e D revela uma evolução do produto e do emprego industrial favorável aos grupos II-A e II-B, tanto para o Rio Grande do Sul como para o Brasil, embora essa evolução se faça com ritmo mais acelerado para o País do que para o

Estado, bem como com maior intensidade para o produto industrial do que para o emprego industrial. As razões que explicam a disparidade das modificações do produto e do emprego industrial serão examinadas no capítulo referente à combinação de fatores de produção e emprego industrial.

Interessa de momento o fato que a estrutura e a evolução do produto e do emprego industrial brasileiro e gaúcho vêm confirmar a direção geral do desenvolvimento industrial e salientar a inferioridade da estrutura industrial gaúcha em relação à brasileira, inferioridade que se agravou no período considerado.

Por sua vez, o exame das taxas de crescimento dos diversos grupos, para o Estado e para o País, reforça o que foi afirmado em relação ao processo de substituição de importações e sua direção.

Q U A D R O E

TAXAS DE CRESCIMENTO POR RAMOS INDUSTRIAIS (1959/49)

	Rio Grande do Sul (1949 = 100)		Brasil (1949 = 100)	
	1959	Taxa Anual %	1959	Taxa anual %
Grupo I	145,8	3,9	156,5	6,5
Grupo II (A + B)	263,2	11	349,7	13,4
Grupo II A	288,9	11,1	293	11,1
Grupo II B	235,9	9,0	428,8	15,7
Total	170,3	5,5	245,1	9,3

FONTE: "Censo Industrial" — IBGE

Efetivamente, embora o Brasil tenha obtido taxas de crescimento mais elevadas em todos os grupos, foi no grupo II, que reúne as indústrias de substituição de importações, que este crescimento foi mais acelerado, especialmente no Grupo II-B, predominantemente produtor de bens de consumo duráveis, confirmando a conclusão prévia, derivada do exame conjunto dos quadros A e B.

Processo semelhante ocorreu no Rio Grande do Sul, onde também o grupo II liderou as taxas de crescimento, ainda que com intensidade e composição diferentes.

Assim, no Rio Grande do Sul o grupo que apresentou maior crescimento foi o II-A, que inclui o ramo químico, um dos que ofereceu maior crescimento individual, e não, como no caso brasileiro, o grupo II-B.

A comparação das taxas de crescimento do grupo II-A gaúcho com o correspondente brasileiro, taxas quase idênticas, não trata todo o problema, pois ao comparar-se a participação dos ramos que os compõem, especialmente o químico, no produto e no emprego industrial, quer no ano de 1949 quer no de 1959 (V. Quadros anexos IV-2 e IV-4), veremos que no Rio Grande do Sul essa participação é muito baixa, tanto em termos absolutos como relativos, indicando que enquanto no caso brasileiro esse crescimento correspondeu a uma transformação estrutural radical, no Rio Grande do Sul foi devida ao estabelecimento de um ou dois grandes projetos, (1) com pouco efeito sobre o emprego industrial e sobre o crescimento global do produto industrial.

A análise do grupo II-B indica conclusões semelhantes, e ainda mais graves, já que sua taxa de crescimento foi bastante inferior à da média brasileira.

O exame do quadro anexo IV-1 mostra taxas de crescimento realmente excepcionais para os ramos "Material elétrico e de Comunicações" e "Material de Transporte", taxas superiores às observadas no Brasil, mas, análogamente ao observado no grupo II-A, com pequenos efeitos no conjunto, devido à pequena participação destes dois ramos no produto e no emprego industrial gaúcho, participação não só absolutamente pequena como muito inferior à média brasileira, quer no início quer no fim do período considerado.

Neste caso, também, as altas taxas observadas não indicam uma transformação estrutural do setor, como a ocorrida no Brasil, mas tão somente a implantação de um reduzido número de empresas eficientes, com pequena influência no desenvolvimento e na transformação do setor industrial gaúcho.

Estes elementos vêm confirmar, de forma inequívoca, a afirmativa anterior, feita quando da comparação das "elasticidades de crescimento industrial" brasileira e gaúcha, que a indústria gaúcha não aproveitou adequadamente os estímulos de demanda que ampararam o desenvolvimento industrial brasileiro, os quais, como já se viu, repousaram basicamente no processo de substituição de importações.

(1) No caso em pauta, a Refinaria Ipiranga e a Fábrica de Tintas Renner.

Não tendo aproveitado os estímulos “primários” do processo de substituição de importações, que se traduziram nas altas taxas de crescimento das indústrias dinâmicas e no conseqüente aumento de sua participação no produto industrial, seria de esperar-se que a indústria gaúcha capitalizasse os estímulos “derivados” da industrialização, representados pelo aumento da demanda dos produtos tradicionais, devido ao aumento da renda “per capita”, associado com o processo de industrialização e urbanização observado e, especialmente, pelo aumento, absoluto e relativo do volume de salários distribuído, uma vez que os produtos que compõe a produção das indústrias tradicionais são, fundamentalmente, artigos de consumo popular.

Essa expectativa baseia-se em que sendo as indústrias tradicionais essencialmente elaboradoras de produtos da agricultura, pecuária e silvicultura, o Rio Grande do Sul, Estado dotado de condições extremamente favoráveis para o desenvolvimento destes setores, deveria apresentar condições ótimas para o desenvolvimento destes ramos industriais.

Entretanto, o exame do quadro E demonstra que mesmo neste setor, em que as vantagens comparativas parecem óbvias, o Rio Grande do Sul apresentou taxa bastante inferior à que prevaleceu para o Brasil.

Ainda assim, este setor responde por 67,5% do produto industrial gaúcho contra apenas 48,9% observado no Brasil, evidenciando a alta dependência da indústria gaúcha de seu setor primário, cujo crescimento pode contingenciar apreciavelmente o desenvolvimento do setor industrial.

A ausência de dados completos sobre a evolução do produto industrial gaúcho por ramos e indústrias, para os quinquênios 49-53 e 56-60, prejudica em muito a análise do período, pois como já foi observado, o crescimento do setor como um todo decaiu de 9,5 no primeiro quinquênio para 1,7 no quinquênio final, apresentando uma associação negativa e inversa com o ocorrido com o setor industrial brasileiro, que teve no último quinquênio seu crescimento acentuadamente acelerado.

É de esperar-se, entretanto, que o comportamento das indústrias tradicionais tenha sido o principal responsável pelo observado, não só devido à sua alta ponderação no produto industrial, como também por ter o último quinquênio correspondido a um decréscimo de produção do setor primário gaúcho.

Até aqui nos detivemos exclusivamente na descrição da evolução do setor industrial gaúcho, dentro do marco de referência do processo de industrialização brasileiro, demonstrando que a relativa estagnação da indústria gaúcha deve ter suas causas buscadas não na ausência de estímulos de demanda, mas sim na

incapacidade demonstrada por essa indústria para responder aos mesmos.

Para precisar porque essa indústria não respondeu aos estímulos a que foi submetida, deve-se examinar a intensidade, volume e direção da incorporação de novos fatores de produção, capital e trabalho, e, após, identificar as condições que presidiram essa incorporação, qualificando-as através da comparação com o observado no País e com o que se sabe de estudos comparativos internacionais.

A ausência de dados que permitam precisar, para o País e para o Estado, o volume e a composição do investimento industrial, quer em sua distribuição entre os diversos ramos quer em sua divisão entre equipamento, imobilizações gerais, aumento de estoques e de capital de giro, dificultará sobremaneira essa análise, que deverá restringir-se, quase exclusivamente, ao único fator sobre o qual tem-se informações razoáveis: o trabalho.

Entretanto, do exame da evolução de sua produtividade, será possível formar-se uma idéia aproximada sobre a evolução das inversões fixas, indicando os campos a requererem uma futura análise mais detalhada.

FATORES DE PRODUÇÃO E OFERTA INDUSTRIAL

1 — Salário, produtividade e investimento

É necessário agora que se analisem as causas da relativa inelasticidade da oferta industrial do Rio Grande do Sul, o que deveria consistir no exame do volume e produtividade dos fatores capital e trabalho incorporados no período ao processo produtivo industrial gaúcho, analisando-se também os elementos "imateriais", como organização, administração, qualificação da força de trabalho e progresso tecnológico, que podem explicar a evolução da produtividade dos fatores básicos.

A já referida impossibilidade de obtenção de dados referentes aos acréscimos e composição de capital na indústria, forçará a utilização de artifícios metodológicos, restringindo a análise ao fator mão-de-obra, e daí inferindo, através de uma série de relações estatísticas e funcionais, o comportamento do investimento industrial.

É óbvio que a acuracidade dessas conclusões é inferior à que seria obtida através da análise conjunta de dados concretos sobre o comportamento dos dois fatores de produção, mas, à falta de informações adequadas, fornece essa inferência indicadores úteis para a interpretação global do processo.

A principal suposição dessa análise é a de que os acréscimos de produtividade da mão-de-obra deverão ser imputáveis aos acréscimos de capital, ou à maior produtividade em seu uso, o que, embora desconsiderando os efeitos da melhoria de capacidade de mão-de-obra, de sua maior intensidade de trabalho e do progresso tecnológico geral, representa uma hipótese de trabalho aceitável.

Assim, em uma primeira aproximação, vê-se que enquanto o produto industrial brasileiro cresceu a uma taxa acumulativa anual de 9,3%, sua força de trabalho cresceu a 2,5% e a produtividade por operário aumentou a uma taxa de 6,7% ao ano, cifras que para o Rio Grande do Sul são respectivamente 5,5%, 1,7% e 3,7%.

Dai conclui-se que do crescimento de 9,3% do produto industrial brasileiro 2,5% pode-se atribuir ao acréscimo de mão-de-obra e 6,7% ao investimento adicional ou à melhor utilização da capacidade existente, enquanto no Rio Grande do Sul, dos 5,5% de crescimento do produto industrial, 1,7% será atribuído à mão-de-obra adicional e 3,7% ao capital adicional.

A este nível de análise é possível concluir que o esforço de investimento da indústria nacional foi muito mais intenso do que o realizado na indústria gaúcha.

Isso é confirmado pelo exame das taxas de crescimento da potência instalada por operário, para alguns ramos escolhidos, que é um bom índice da intensidade de capital fixo (equipamento) por operário.

Q U A D R O F

CRESCIMENTO DA POTÊNCIA INSTALADA POR TRABALHADOR (CV)

1949 = 100

	Brasil 1959		R. G. Sul 1959	
	Índice	Taxas	Índice	Taxas
Indústrias de alimentação	162	4,8	134	2,9
Textil	152	4,3	147	3,9
Química	315	12,2	164	5,1
Metalúrgica	109	0,9	176	5,8
Mecânica	136	3,1	123	2,1
Vestuário e calçado	146	3,9	85	1,9
Madeira	143	3,7	157	4,4

FONTE: "Censo Industrial" IBGE — 1950 e 1960

Essas taxas e o exame do quadro IV-6, que mostra as potências instaladas por ramos industriais, e por trabalhador, para os Estados do extremo sul e para o Brasil, onde se vê que em 1959 o Rio Grande do Sul achava-se acima da média brasileira, apenas em cinco ramos industriais, vêm confirmar o baixo esforço de capitalização da indústria gaúcha e sua pequena e minguante capacidade de concorrência no mercado nacional.

Explica também porque a produtividade por operário industrial brasileiro, que era 4% superior à do operário gaúcho, em 1949, é em 1959 38% maior do que a gaúcha.

Assim, para o conjunto da indústria brasileira, a produtividade por operário subiu, de 100, em 1949, para o índice 191 em 1959, a uma taxa anual de 6,7%, enquanto para o Rio Grande do Sul, para 1949 = 100 foi, em 1959, de 144,3, crescendo a uma taxa anual de 3,7%.

O quadro IV-7 mostra essas taxas para ramos industriais individuais, notando-se que os ramos "dinâmicos" apresentaram um maior índice de aumento da produtividade, e por isso, maior taxa de investimento.

Vê-se, também, que à exceção do ramo químico, o Rio Grande do Sul apresentou menores índices de crescimento da produtividade por operário, e essa exceção justifica-se pela instalação de grandes projetos químicos, conforme já salientado, com efeitos ínfimos sobre o setor em seu conjunto.

Examinando-se, após, a evolução dos salários reais dos operários industriais, tomando-se 1949 como base 100, obtemos em 1959 o índice 127,5 para o Brasil e 131,6 para o Rio Grande do Sul, todos estes valores expressos em preços constantes, deflacionados pelo índice geral de custo de vida.

Ao associarmos os índices de produtividade e de salários reais, é possível expressar o módulo salários real-produtividade, indicando essa razão a evolução do salário real por unidade de produto.

Êsses módulos, que representam a participação relativa dos operários nos aumentos de produtividade, acusam os seguintes valores em 1959: Brasil — 66,75; Rio Grande do Sul — 91,1.

Duas conclusões importantes podem daí ser derivadas.

Primeiro, que dentro do setor industrial brasileiro ocorreu um processo de distribuição regressiva do ingresso mais intenso do que o ocorrido no Rio Grande do Sul, representado por uma maior participação dos lucros no produto industrial.

Segundo, o que é relevante para a presente análise, tendo sido o módulo salário real/produtividade bem mais baixo no Brasil (66,75) do que no Rio Grande do Sul (91,1), a capacidade do autofinanciamento e expansão da empresa média brasileira é

muito superior à da empresa média gaúcha, o que atua de maneira cumulativa para aumentar o hiato observado entre o crescimento da indústria gaúcha e o da brasileira.

O quadro IV-7 também permite observar que os ramos industriais mais dinâmicos apresentaram, tanto no Brasil como no Estado, módulos salário real/produtividade mais baixos, o que indica não só uma taxa de lucros mais elevada como também uma maior autonomia financeira, que permite uma auto-expansão posterior sustentada, tornando a oferta industrial destes ramos mais elástica e seu crescimento mais independente de financiamento externo ao setor industrial.

Estes novos elementos associados ao que foi visto sobre as alterações da estrutura do produto industrial no Brasil e no Estado, vêm mostrar que as características do desenvolvimento industrial do Estado no período 1949/1959, negativas em relação ao observado no Brasil, tendem a agravar-se pela ação de fatores dinâmicos nos demais centros industriais brasileiros, especialmente a área de São Paulo, e de fatores inibidores no Rio Grande do Sul, ação essa cumulativamente acelerada.

2 — ACRÉSCIMO DE MÃO-DE-OBRA E CRESCIMENTO DO PRODUTO INDUSTRIAL

Sabendo-se que, na hipótese de plena ocupação da capacidade instalada, um aumento de produto industrial só se faz possível por novas combinações de capital e trabalho, e tendo em conta a ausência de informações estatísticas sobre o fator capital, tentaremos estabelecer as relações existentes entre os acréscimos de mão-de-obra e de produto industrial, para o setor e para todos os ramos industriais, com exceção da indústria extrativa mineral, para o Brasil e para o Estado.

Com os dados do quadro IV-1 e IV-5, estabeleceu-se a associação existente entre as taxas de crescimento da mão-de-obra e as taxas de crescimento do produto industrial, através do cálculo de correlação linear.

Os coeficientes de correlação linear obtidos para o Brasil e para o Estado foram, respectivamente, 0,94 e 0,92, ambos positivos e indicando uma associação fortíssima entre as variáveis consideradas (*).

Embora a correlação não indique necessariamente uma relação causal, podendo indicar simplesmente “complementaridade”

(*) O coeficiente de correlação varia de -1 a $+1$, indicando, pois, os coeficientes calculados uma associação positiva muito forte.

entre os fatores capital e trabalho, necessários para um dado aumento da oferta industrial, uma tão forte associação sugere uma relação causal subjacente.

Os coeficientes de determinação correspondentes aos de correlação acima anunciados, e que indicam a percentagem em que a variável dependente, no caso o produto industrial, é explicada pela variável independente, no caso o acréscimo de mão-de-obra, são respectivamente, 88% e 85%, o que indica que 88% do aumento do produto industrial brasileiro é atribuível ao acréscimo de mão-de-obra, assim como 85% do aumento do produto industrial gaúcho.

Como já foi indicado isso não significa que a simples incorporação de mão-de-obra explique, nas proporções indicadas, sozinho, os aumentos do produto industrial, existindo aqui uma íntima complementaridade entre trabalho e capital, pois a mão-de-obra adicional vem equipada, e este equipamento aumenta não só a sua produtividade como a produtividade média da mão-de-obra existente no início do período.

Isso é visto de maneira mais clara pela interpretação das equações de regressão que servirem de base para o cálculo dos coeficientes de correlação.

Essas equações que indicam a forma da relação existente entre a variável independente (x = acréscimo de mão-de-obra) e a variável dependente (y = acréscimo do produto industrial), são, respectivamente:

$$\begin{array}{l} \text{Brasil} \dots\dots\dots: Y = 6,34 + 1,04 x \\ \text{Rio Grande do sul} \dots\dots: Y = 3,86 + 1,02 x \end{array}$$

Interpretando essas equações, e lembrando que x equivale a acréscimo de mão-de-obra, temos que, para o Brasil, o produto industrial crescerá em 6,34% anual e acumulativamente na hipótese em que não houvesse acréscimo de mão-de-obra, e que para cada 1% de mão-de-obra adicional obter-se-ia 4% de aumento de produtividade da mesma.

Essa interpretação também é válida para o Rio Grande do Sul, onde o produto industrial crescerá em 3,86% anual e acumulativamente na hipótese em que não houvesse acréscimo de mão-de-obra, e cada 1% de aumento nesta acarretaria 2% no aumento da produtividade da mesma.

Em ambos os casos o aumento efetivo de produto seria igual à soma dos parâmetros (6,34 e 3,86) e da multiplicação do acréscimo de mão-de-obra (x) pela produtividade adicional da mesma (1,04 e 1,02).

Embora, lembrando o que já foi dito sobre a complementaridade do trabalho e do capital, exista dificuldade em separar os

aumentos de produção que podem ser atribuídos a um fator e a outro, e portanto considerando que nos coeficientes 6,34 e 3,86 acham-se incluídos os efeitos dos acréscimos de mão-de-obra efetivamente ocorridos no período, ainda assim é possível dizer que estes coeficientes traduzem o esforço de capitalização dos setores industriais brasileiro e gaúcho.

Essa conclusão, obtida através de um exame mais minucioso, concorda plenamente com a formulada supra, por ocasião da comparação da evolução da produtividade e da potência instalada no Estado e no Brasil.

Assentado que o baixo crescimento da indústria gaúcha não é conseqüência de falta de estímulos de demanda mas da incapacidade do setor em virtualizar uma maior oferta, através de uma elevação em sua taxa de investimentos e da adoção de modificações que propiciem maior produtividade deste investimento, resta expor as principais conseqüências deste baixo ritmo de crescimento e tentar estabelecer as principais razões que expliquem a incapacidade de reação da indústria gaúcha.

A seguir examinam-se as principais conseqüências econômicas e sociais da baixa taxa de crescimento da indústria gaúcha.

Emprego e Desenvolvimento Industrial

Já foi visto que o mais intenso desenvolvimento industrial brasileiro conduziu a um maior aumento na produtividade da mão-de-obra e, também, a uma taxa mais elevada de absorção de mão-de-obra, pois enquanto a indústria gaúcha cresce 5,5% absorvendo 1,7% de mão-de-obra, a indústria brasileira cresce em 9,3% aumentando sua força de trabalho a uma taxa de 2,5%, anual e acumulativamente.

Além da necessidade imperiosa de fornecer emprego a uma mão-de-obra que cresce anualmente à taxa de 3,1% no Brasil e 2,6% no Estado, uma das características mais fundamentais de um processo de desenvolvimento é a progressiva transferência de mão-de-obra agrícola para atividades do setor industrial e do setor de serviços, residindo aqui uma das diferenças mais marcantes entre os países desenvolvidos e subdesenvolvidos. Efetivamente, restringindo-se ao setor industrial, vê-se que no Brasil o mesmo participa com aproximadamente 27% do Produto Nacional, percentagem pouco inferior à de muito países desenvolvidos, enquanto sua participação no emprego global é de apenas 15%, em comparação com a média de 30% ou mais dos países desenvolvidos, causando este crescimento insuficiente de oportunidades de emprego no setor industrial, um crescimento anormal

do setor de serviços, que atua como válvula de ajuste e cuja heterogeneidade torna difícil qualquer comparação internacional.

Vê-se, assim, que mesmo um alto crescimento do produto industrial, como o observado no Brasil no período 1949/59, não é suficiente para absorver uma percentagem de mão-de-obra igual ou maior do que o crescimento da população ativa, o que permitiria o aumento ou a manutenção da participação do setor no emprego total.

No caso brasileiro isso é devido em grande parte ao crescimento mais acelerado das indústrias "dinâmicas", que sendo mais "capital intensivas" isto é, absorvendo mais capital por unidade adicional de produto e, em conseqüência, requerendo mais capital por trabalhador (V. quadro IV-6), conduzem a uma menor absorção de mão-de-obra.

No caso do Rio Grande do Sul, em que a diferença entre a taxa de crescimento da população ativa (2,6%) e a taxa de crescimento do emprego industrial (1,7) é mais acentuada do que no Brasil, a causa deve ser buscada não só no crescimento das indústrias "dinâmicas" e capital-intensivas mas também, e principalmente, no baixo crescimento do produto industrial, o que dá dimensões específicas ao problema gaúcho.

O crescimento do emprego industrial gaúcho a uma taxa de 1,7, significa concretamente que do acréscimo total de população ativa no período 1949/59, que foi de aproximadamente 400.000 pessoas, o setor industrial absorveu apenas 18.000, isto é, 4,5%.

Mesmo admitindo, otimisticamente, uma emigração de mão-de-obra de 100.000 pessoas, o volume do emprego industrial fornecido corresponderia a apenas 6% da mão-de-obra total.

Ao considerarmos que em 1949 o emprego industrial representava no Rio Grande do Sul 13% do emprego total, fica claro que para que essa proporção fôsse mantida ou aumentada, o setor industrial deveria absorver 13% ou mais da população ativa adicional, e não tendo ocorrido isso é possível estimar-se que tal proporção caiu em 1959 para perto de 9%, o que representa inequivocamente um retrocesso na estrutura econômica do Estado.

Como este problema ocorre também no Brasil, e na maioria das regiões de forma ainda mais aguda, não se pode postular a solução de transferir-se a mão-de-obra adicional para os centros de desenvolvimento industrial mais acelerado, o que iria representar apenas uma transferência do problema no espaço.

Restringindo-se ao Estado e para dar uma idéia da magnitude do esforço requerido para fazer frente a este desafio concreto, basta que se diga que, admitindo absoluta proporcionalidade entre o crescimento observado e o crescimento necessário para o "pleno emprego industrial", entendido "pleno emprego industrial" como

a absorção de 15% da população ativa adicional, seria necessário que a indústria gaúcha crescesse a 18% anuais em lugar dos 5,5% observados, taxa que, cabe lembrar, no quinquênio 1956/60, foi de 1,7%.

Entretanto, o suposto de plena proporcionalidade entre o crescimento real e o "necessário" é bastante frágil, pois uma mais alta taxa de crescimento industrial levaria ao crescimento mais acelerado das indústrias "dinâmicas", que absorvem menos mão-de-obra, e à necessidade de desenvolver-se o setor "tradicional" com novas técnicas, o que conduziria a uma menor absorção de mão-de-obra.

Estes fatores atuam no sentido de aumentar a taxa "necessária" de crescimento industrial para absorção de 15% da população ativa, taxa que já não seria 18%, mas superior.

Considerando-se que o setor industrial gaúcho participa com perto de 20% do Produto Estadual, e admitindo-se uma relação produto/capital marginal para a indústria de 0,5, é fácil estabelecer-se que, para o crescimento industrial de "pleno emprego" ser possível, seria necessário investir, somente no setor industrial, 8% da Renda Estadual, isto é, metade de todo o investimento líquido estadual deveria realizar-se exclusivamente no setor industrial.

Isso significa que para fornecer-se emprego no setor industrial para 7.500 operários anuais, que representam 15% da população ativa incorporada anualmente ao processo produtivo, seria necessário um investimento líquido e direto de 120 bilhões de cruzeiros por ano, o que equivale a dizer que cada novo operário industrial requer um capital fixo de 16 milhões de cruzeiros (1), não computando-se aqui os investimentos indiretos necessários para o funcionamento da indústria, tal como preparo técnico, rodovia, habitação e, fundamentalmente, energia elétrica (2).

Este considerável esforço coletivo é condição necessária mas não suficiente para a criação deste volume de emprego, que, repetimos, faz-se imperioso para a modificação da estrutura de emprego e a conseqüente implantação de um desenvolvimento em bases sólidas e que atinja as várias camadas da população, fornecendo assim o necessário suporte para a estabilidade política e social. Dizemos que não é suficiente porque para que se realize

(1) Estudos recentes acusam o surgimento de centenas de indústrias gaúchas com um capital médio de 7 milhões de cruzeiros. Isso indica, cabalmente, o porte ínfimo dessas unidades artesanais, baixíssima produtividade e inerente marginalidade.

(2) Para um tratamento mais detalhado deste ponto, veja-se o Anexo IV A, ao fim deste capítulo.

é indispensável que a demanda global de bens industriais cresça a uma taxa compatível com a oferta industrial decorrente deste nível de crescimento industrial, fornecendo destarte os estímulos necessários para essa expansão.

No "Resumo" voltaremos a este ponto, faltando salientar aqui que este volume de investimento líquido industrial corresponderia a um investimento bruto industrial, i. e. incluída a depreciação do capital existente, de cerca de 130 bilhões, e a um investimento bruto total de aproximadamente 600 bilhões de cruzeiros (1), a preços atuais, ou seja mais ou menos 40% da Renda Estadual atual, o que iria conflitar com a manutenção de outros valores sociais, de menor importância a longo prazo, mas de qualquer forma com forte ponderação na tomada das decisões presentes.

Um tal nível de investimento, e sua estrutura, ainda que indispensável para a solução definitiva do problema do emprego e de suas inúmeras decorrências econômico-sociais, encontraria obstáculos não só em uma provável insuficiência de Demanda, como também, e principalmente, nas resistências sociológico-políticas de amplos grupos, pois representaria uma súbita e drástica modificação nos hábitos econômicos da coletividade.

Tais ~~ím~~peçilhos reais à solução deste problema, que podem provar serem insuperáveis dentro de certas condições, não podem ocultar o fato, que esperamos seja por demais evidente, que o diferimento da solução do problema do emprego só significa, como a situação presente o demonstra, aumentá-lo a dimensões que podem vir a tornar-se trágicas.

Afora as conseqüências sobre o emprego, o desenvolvimento industrial exerce decisiva influência sobre o comportamento global da economia, dando maior estabilidade ao seu crescimento e libertando-a de sua dependência com relação ao setor primário, cujo comportamento é caracteristicamente irregular.

Assim, um maior crescimento da indústria proporcionará um maior crescimento para os setores de comércio, serviços e transporte, não só através de uma maior demanda direta dos "insumos

(1) Utilizando-se estudos internacionais (SOME FACTORS IN ECONOMIC GROWTH IN EUROPE DURING THE 1950s, United Nations) e considerando-se o atual estágio da economia gaúcha, que corresponde à fase de implantação do Capital Social Básico (Transporte, energia etc.) o investimento industrial deve representar aproximadamente 20% do investimento Bruto Total, que seria assim de aproximadamente 600 bilhões de cruzeiros, i. e. coincidiria com a cifra acima exposta.

Isso mostra a parcimônia e insuficiência dos recursos a serem mobilizados através do discutido Fundo RS, que representaria, destarte, apenas um primeiro passo na direção da obtenção dos meios de investimento necessários para uma solução definitiva do problema.

dêstes setôres”, como também pelos efeitos indiretos que o maior volume de renda distribuído pelo setor industrial trará aos setores referidos.

Com relação ao setor primário, após superados entraves de ordem tecnológica e institucional, que pela natureza do setor são de mais difícil solução, e que podem jogar um papel de condicionantes do desenvolvimento de alguns ramos industriais, isto é, uma vez resolvido o “engarrafamento” agrícola, que impede a aceleração do processo industrial, aplica-se o mesmo raciocínio.

Nessa fase de inexistência de grandes obstáculos agrícolas ao desenvolvimento industrial, um maior crescimento dêste setor terá efeitos positivos “diretos”, representados por uma demanda maior e mais estável de matérias primas agrícolas e por uma oferta maior e a menor custo de equipamentos e produtos industriais necessários a ulteriores expansões do setor agrícola e pecuário, e efeitos positivos “indiretos” representados pela maior demanda de artigos do setor primário em decorrência do maior volume de renda gerado pela indústria.

Todos êsses fatores assinalam, de maneira clara, a extrema importância estratégica do desenvolvimento do setor industrial, crescimento que, se acompanhado por um razoável equilíbrio dinâmico dos demais setôres, exerce o papel de “elemento dinâmico” do desenvolvimento econômico e social do País ou região.

R E S U M O

Antes de passar às conclusões finais é necessário que se frise que a análise antes empreendida, em nível obrigatoriamente agregado, não permite que se atinjam respostas tão detalhadas quanto seria desejável e necessário para a fixação das causas mais diretas do estancamento industrial gaúcho e para o estabelecimento de uma política precisa e eficiente para a superação dessa situação.

Para tal seria necessário um exame de vários elementos, entre os quais os mercados específicos para alguns produtos industriais importantes, a situação de oferta de “insumos” difundidos, como energia e produtos ferrosos, os custos comparativos de indústrias estratégicas, custos de transportes de produtos finais e matérias primas, a estrutura de financiamento industrial, a política estadual e federal na área, os efeitos de economias externas e de “complementaridade”, etc. . . .

A simples enumeração de alguns elementos importantes para uma análise mais correta da situação da indústria gaúcha, é suficiente para evidenciar que um trabalho de tal fôlego não seria possível com os elementos estatísticos disponíveis, nem seria tarefa compatível com esforço individual e de prazo limitado.

Entretanto, os elementos aqui reunidos permitem um conjunto de conclusões e de hipóteses que servem não só como marco de referência para futuros trabalhos de maior fôlego, como também permitem uma primeira idéia coerente sobre aquilo que se passa no setor industrial gaúcho, alertando sobre os problemas mais agudos e desfazendo algumas impressões errôneas sobre suas causas.

Assim, é possível concluir que:

1 — o baixo crescimento da indústria gaúcha não se deve à falta de estímulos de demanda, mas à incapacidade dessa indústria em transformar estes estímulos em maior oferta concreta;

2 — a distância entre a estrutura industrial gaúcha e o “padrão” brasileiro aumentou no período, não tendo ainda a estrutura gaúcha atingido o grau de evolução da estrutura brasileira do início do período (V. quadros C e D), o que dificulta as adaptações necessárias e conduz a uma estreita dependência do setor primário da economia;

3 — no período, o esforço de investimento não só foi muito inferior ao brasileiro, como mal orientado, causando uma baixa absorção de mão-de-obra e uma baixa taxa de crescimento da produtividade, o que, por sua vez, diminuiu a capacidade de concorrência da indústria gaúcha e sua capacidade de auto-financiamento e auto-expansão;

4 — os fatores que respondem por este comportamento inferior do setor gaúcho atuam de forma cumulativa e ampliada, afirmativa que se apoia nos conhecimentos teóricos existentes e em comparações e estudos internacionais e confirma-se pelo exame das taxas de crescimento quinquenal.

Cabe, pois, determinar os fatores que explicam a insuficiência e inadequada reação das empresas gaúchas aos estímulos de demanda a que estiveram submetidas.

As já expostas peculiaridades que distinguem as indústrias “tradicionais” das indústrias “dinâmicas”, sugerem que as razões que condicionam e os elementos que influem no comportamento de um e outro grupo não sejam os mesmos, ou, pelo menos, atuem com distinta intensidade e ponderação.

Isso é confirmado não só pela análise feita sobre os “Elementos Autônomos do Desenvolvimento Industrial Brasileiro” e as “Modificações Estruturais do Produto Industrial”, como pelo exame do quadro G, abaixo, que examina o comportamento dos poucos ramos industriais sobre os quais se tem informação no quinquênio 1956/60, que, como já foi várias vezes salientado, corresponde ao período de “congelamento” da indústria gaúcha.

Quadro Geral do Rio Grande do Sul Produto Industrial em 1960	1956 = 100	taxas
Indústria de transformação	108	1,6
Transformação de minerais n/metálicos	130	5,2
Metalúrgica	116	3,1
Madeira	74	—6,2
Couros, peles e similares	83	—3,8
Papel e papelão	123	4,2
Química e farmacêutica	125	4,6
Têxtil	90	—2,1
Alimentação	100	0
Bebidas	116	3,1
Fumo	118	3,4

Este quadro permite ver que o principal responsável pelo baixo crescimento do período foram as indústrias “tradicionais”, o que é reforçado pela sua forte participação no produto industrial gaúcho, (V. quadro C), o que não implica em afirmar-se que as indústrias “dinâmicas” aproveitaram adequadamente os estímulos que lhe foram oferecidos no período.

Este crescimento baixo, nulo e mesmo negativo dos ramos industriais que compõem o grupo das indústrias “tradicionais”, quando no mesmo período as indústrias “tradicionais” nacionais cresciam a taxas de aproximadamente 7%, deve ser examinado juntamente com a evolução do setor primário gaúcho, que lhe fornece as matérias primas necessárias para a expansão.

Este exame, ainda que sumário, permite estabelecer um forte paralelismo (V. Capítulo III, referente ao setor agrícola e pecuário) entre a evolução do setor primário gaúcho e a de suas indústrias “tradicionais”, paralelismo que sugere uma relação causal entre ambos fenômenos.

Uma vez que a demanda para o setor tradicional estava em expansão, como mostra o crescimento de seus ramos componentes no Brasil, ainda que a uma taxa inferior à dos ramos “dinâmicos”, pode-se concluir que uma das causas básicas para seu baixo crescimento no Estado deve ser buscada na insuficiente e inadequada oferta de matéria-primas da agricultura, pecuária e silvicultura.

Este fato é tanto mais grave, quando lembramos que o Estado, por suas condições ecológicas, climáticas e históricas, deveria apresentar nítida vantagem comparativa no setor primário.

Essa causa, entretanto, não esgota o problema, pois ao compararmos a evolução da produtividade e do módulo salário/produtividade para os ramos Têxtil e de Alimentação, para o Estado e o Brasil, (V. quadro IV-7), vê-se que a indústria gaúcha encontra-se em clara situação de inferioridade nestes ramos, especialmente no que diz respeito ao módulo referido, que traduz a capacidade de auto financiamento e expansão das empresas que o compõem.

Ao examinarmos o quadro F, que mostra a evolução da potência instalada por trabalhador, que indica a intensidade de investimento e a evolução da produtividade por operário, nota-se também o comportamento inferior da indústria "tradicional" gaúcha e a perda de condições de concorrência com os centros mais eficientes. Assim, apenas um ramo tradicional, o da Madeira, apresentou taxa de crescimento da potência instalada por trabalhador superior à brasileira, e isso devido a um decréscimo de 1% anual em sua força de trabalho, em comparação com um aumento de 2,8% anual na correspondente força de trabalho brasileira (V. Quadro IV-5).

Isso indica que além das causas exógenas ao setor industrial "tradicional", existem elementos endógenos que impedem que o setor realize as modificações necessárias para fazer frente à crescente demanda.

Essa modificação, que consiste basicamente no aumento do capital fixo e na melhoria tecnológica aí implícita, bem como transformações na estrutura e nos métodos administrativos, depende das atitudes dos empresários e das formas de propriedade das empresas, fatores que a rigor escapam da análise econômica quantitativa, caindo nos domínios da sociologia do desenvolvimento.

A não realização dessas modificações quando a situação da demanda permite e facilita, prejudica as ulteriores modificações, pois a posição do setor se deteriora em relação aos centros mais dinâmicos, e a baixa da produtividade relativa e da lucratividade torna o auto-financiamento e a atualização mais difíceis.

Assim, a inelasticidade de oferta das matérias-primas agrícolas e a incapacidade dos empresários em inovar tecnologicamente e administrativamente, e dessa forma obter recursos financeiros adicionais, são as principais causas mediatas do estancamento das indústrias tradicionais" gaúchas, embora outros fatores adicionais venham atuar cumulativamente, como custo de transporte para os principais centros consumidores e energia.

No campo das indústrias “dinâmicas” caberia examinar com maior detalhe a oferta de matéria-prima, importada de outros centros produtores do País e do estrangeiro, ponderando seus custos e a regularidade da oferta, pois é plausível que a indústria dinâmica de São Paulo e da região Centro-Sul, maior insumidora dessas matérias-primas e com maior capacidade financeira, obtenha melhores condições de preço e também quotas preferenciais em momentos de intensa procura dos produtos intermediários.

Nessas indústrias, entretanto, os fatores mais importantes para seu desenvolvimento são a obtenção de créditos especializados, do tipo dos outorgados pelo BNDE, a capacidade de obtenção de “know-how” estrangeiro e a existência de economias de escala, externas e de complementaridade, vantagens que os grandes complexos industriais, como os de São Paulo estão em melhores condições de oferecer.

Neste campo, o distanciamento inicial tende a ampliar-se geomêtricamente, pois todos êstes fatores, em geral associados com maciços investimentos estrangeiros, tendem a fortalecer a posição financeira das emprêsas, facilitando sua expansão autônoma e fornecendo condições para uma concorrência mais eficaz, que pode ir até a forma do “dumping”.

Com os elementos que se dispõem não é possível precisar com razoável acuracidade as causas do crescimento insuficiente das indústrias “dinâmicas” do Rio Grande do Sul.

Para isso seria necessário examinar-se o volume e a estrutura dos investimentos brasileiros neste grupo de indústrias e a origem do financiamento dêstes investimentos, bem como as forças que atraíram êstes investimentos para a região Centro-Sul, especialmente S. Paulo.

É de supor-se que a conjunção dos seguintes fatores exerceu decisiva influência para o desenvolvimento dêstes ramos industriais em S. Paulo e na sua área de influência:

1 — maciço investimento estrangeiro, incorporador de “know-how” moderno:

2 — canalização preferencial do crédito especializado de desenvolvimento industrial para aquela área, em razão de:

- a) economias externas públicas;
- b) economias de “complementaridade” privadas;

3) formação, em consequência de 1,2, a e b, de uma elite empresarial dinâmica, que passou a agir no sentido de suscitar artificialmente, i. e. via Govêrno e grupos privados, a persistência dos fatores 1,2 a e b, criando assim condições de crescimento sustentado para a área;

4) como decorrência de todos estes elementos, a situação financeira das empresas componentes deste grupo, e nesta área, melhorou constantemente, do que o módulo salários/produtividade mais baixa é um indicador, facilitando, depois de uma certa etapa, a auto-expansão apenas limitada pela ampliação da demanda.

Estes elementos foram de pouca importância no Rio Grande do Sul, e a falta de tomada de consciência da classe empresaria! para eles, impediu que se criassem grupos de pressão organizados no sentido de orientar a política governamental para a supressão dos principais empecilhos.

Como no Rio Grande do Sul, o investimento estrangeiro nunca assumiu proporções importantes, e como em um país subdesenvolvido a classe empresarial nativa é mais conseqüência do que causa do desenvolvimento industrial, não é de admirar-se que a indústria "dinâmica" gaúcha tenha se desenvolvido a taxas mais baixas do que a brasileira, e praticamente à margem da indústria do Centro-Sul desenvolvido.

Deve-se aduzir que já no início do período coberto por essa análise, i. é., 1949, a estrutura industrial brasileira era muito mais desenvolvida do que a gaúcha atual, o que responde pelo item da chamada "complementaridade", tão importante para a expansão dos ramos industriais mais complexos, como o químico, o mecânico, o metalúrgico e o de material de transporte.

Como conclusão, podemos afirmar que sem uma política governamental de industrialização, que forneça os elementos autônomos do desenvolvimento industrial, que permitam a modificação estrutural da indústria gaúcha e, na linguagem de Rostow, favoreçam o "take-off", a alteração das tendências observadas não será possível.

Essa observação é muito mais convincente se pretendermos levar em conta o gravíssimo problema do emprego industrial, pois essa meta colide parcialmente com a necessidade de aumentar a eficiência da indústria gaúcha em relação aos outros centros, e com o natural crescimento mais intenso das indústrias "dinâmicas", menos absorvedoras de mão-de-obra.

Se pensarmos que com a economia brasileira em forte expansão industrial, com conseqüentes fortes estímulos de demanda, a indústria gaúcha não respondeu à altura, vê-se que a tarefa é incomensuravelmente mais difícil no atual quadro de quase-estagnação da economia brasileira.

Embora em uma tal situação a solução regional não seja cabível fora de uma solução nacional, é possível que o encaminhamento

mento dessa parte da periferia; pois para tal é suficiente apenas a consciência do problema e de suas possíveis soluções.

ANEXO IV — A

A cifra de 16 milhões por nôvo trabalhador industrial foi obtida através da relação marginal produto-capital, isto é, da razão entre os acréscimos de capital e os acréscimos de produtos derivados, conjugada com a relação observada no período 49/59 entre taxa de aumento do produto industrial e taxa do aumento do emprêgo industrial com ela associada.

Essa cifra, pelos supostos que implica, não é uma grandeza exata, mas indicativa da provável magnitude.

Depende ela de uma série de fatores, que atuam em diferentes direções, e de cuja ponderação dependerá o resultado final. Assim, influem decisivamente no volume de capital necessário para empregar um trabalhador industrial, entre outros, os seguintes fatores:

1 — O grau em que está sendo utilizada a capacidade industrial existente, e por cujo aumento é possível empregar novos operários sem apreciável investimento adicional;

2 — A composição do produto industrial adicional, o que irá depender da estrutura da demanda e da base de recursos naturais, e que influirá o emprêgo industrial de acôrdo com a maior ou menor predominância de indústrias capital-intensivas, isto é, aquelas que requerem um maior volume de capital por trabalhador;

3 — o sentido da evolução da tecnologia, por sua vez influenciado pelo preço relativo dos fatores capital e trabalho, pelas necessidades de concorrências e pela evolução natural da tecnologia importada dos grandes centros industriais.

Cabe ressaltar que, à exceção do fator I, que por natureza é de utilização limitada, os demais fatores agem no sentido de aumentar progressivamente a necessidade de capital por trabalhador incorporado ao processo produtivo industrial.

À guisa de informação e referência, dá-se abaixo algumas cifras, obtidas de estudos internacionais realizados pelas Nações Unidas, e que corroboram e reforçam o cálculo acima feito.

Assim, da publicação das Nações Unidas, intitulada "Some Factors in Economic Growth in Europe During the 1950s", foi possível calcular-se a relação Investimento Bruto Industrial e aumento do Emprêgo Industrial para uma série de países e ramos industriais, e através da dedução de uma parcela de 10% para depreciação do capital industrial e da conversão dos valores ob-

tidos para dólares de 1950, utilizando-se para isso taxas de câmbio de "equilíbrio", isto é, que consideram as diferenças de preços dos bens de capital dos diversos países e dos Estados Unidos, taxas essas calculadas pelas Nações Unidas e apresentadas no referido trabalho², chegou-se aos seguintes valores:

Capital por trabalhador industrial adicional (1949/50) US 1950

Dinamarca	11.256	US	
Alemanha Ocid.	5.600	US	
Itália	11.424	US	
Noruega	60.977	US	
Reino Unido	17.213	US	
USA	104.350	US	(dólares correntes)
Suécia	80.000	US	(exceção ao artesanato industrial)

As grandes diferenças observadas refletem os fatores acima assinalados e, principalmente, as diferentes taxas de crescimento da população ativa, pois a Alemanha, cuja baixa densidade de capital por trabalhador é realmente excepcional, foi destes o país cuja população ativa mais cresceu, bem como aquele em que os ramos "tradicionais", que exigem menos capital por trabalhador, apresentaram maiores taxas relativas de crescimento, o que pode indicar uma distribuição de ingresso excepcionalmente boa.

Vários outros fatores, entre os quais a alta eficiência dos investimentos de reconstrução de indústrias parcialmente destruídas pela guerra, cuja análise demandaria muito tempo, reunem-se para explicar as diferenças observadas, mas fica claro que, a não ser em situações excepcionais, são necessários mais de 10.000 dólares, e às vezes bastante mais, para fornecer emprego a um trabalhador industrial. Isso é confirmado pelo exame do quadro abaixo, que mostra a densidade de capital para alguns ramos e Países escolhidos:

(*) Como as taxas de "equilíbrio" foram calculadas separadamente para "Maquinaria e Equipamento" e "Construções Industriais", calculou-se uma taxa sintética, como ponderação 2 para equipamentos (isto é, 66%) e 1 para construções (isto é, 33%) que refletem as proporções médias em que estes itens compõem o custo de investimento industrial.

Capital por trabalhador adicional — 1949/59 — US dollars 1950

	Alemanha	Reino Unido	Suécia
Alimentos	9.252 US	11.960 US	— US
Têxtil e Vestuário . .	4.377 US	—	—
Química	10.953 US	40.159 US	31.243 US
Metalúrgica	9.617 US	196.566 US	—
Operadoras em aço . .	2.827 US	7.490 US	21.600 US
(Bens de consumo durável e de Capital)			

Dessa forma, o maior crescimento de um ramo capital intensivo, como Química ou Metalúrgica, irá aumentar o volume de investimento necessário para empregar um operário industrial, e vice-versa.

Dentro de cada um destes grandes ramos encontram-se ainda grandes discrepâncias, como as cifras abaixo, retiradas de outros três trabalhos das Nações Unidas (*), indicam.

Assim, no sub-ramo Químico de fertilizantes nitrogenados, são necessários, respectivamente para a Amônia e para o Sulfato de Amônia, 341.000 dólares e 200.000 dólares para empregar-se um trabalhador industrial.

Por sua vez na indústria de cimento, com dados obtidos na Alemanha, a intensidade de capital varia, na razão inversa da escala de produção (33.000 ton. ano a 200.000 ton. ano), de 20.714 a 28.285 US.

Na indústria de papel e papelão o investimento por trabalhador varia, em função do tipo de produto final e da escala de produção, de 49.000 a 112.000 US.

O quadro abaixo, computado por Jan Tinbergen em 1945 e 1955, para um país desenvolvido e três países subdesenvolvidos, vem confirmar o que até aqui foi dito, sendo as diferenças para menos explicadas por tratarem-se de valores médios e não marginais, incluindo pois equipamento obsoleto, e de referir-se a uma tecnologia já antiquada, porquanto remonta a quase vinte anos atrás. (*).

(*) "Nitrogenous Fertilizers Based on Natural Gas", "Programming Data and Criteria for the Paper Pulp Industry" e "Programming Data and Criteria for the Cement Industry", documentos das Nações Unidas apresentados no Seminário Internacional de Programação Industrial, São Paulo 1963.

(*) Jan Tinbergen — "Choice of Technology in Industrial Planning" in "Industrialization and Productivity" Bulletin n.º 1, april 1958. United Nations.

Capital por pessoa ocupada — 1 000 dólares de 1950

	USA	México	Colombia	Índia
Indústria	1950	1945	1945	1950
Bebidas Alcoólicas	16.0	6.6	18.0	6.1
Alimentos	5.0	1.7	1.3	3.5
Fios e tecidos de Algodão	8.7	2.1	6.2	1.8
Farinha	39.1	10.4	19.9	5.6
Ferro e Aço	32.1	10.8	5.4	5.7
Imprensa	5.1	3.5	5.1	—
Borracha	7.0	3.4	6.1	—
Fabricação de goma (amido)	—	9.4	3.8	3.3
Fumo	12.4	8.6	2.0	—
Açúcar	26.8	8.2	12.4	2.6
Papel e Papelão	10.2	8.9	4.8	6.6

Dessa forma, as cifras antes arroladas vêm mostrar que não há nada de excepcional no valor de 16 milhões de cruzeiros de investimentos em capital fixo por trabalhador industrial adicional, especialmente se considerarmos que a taxa de câmbio de "equilíbrio" entre dólar e cruzeiros pode situar-se em valor superior ao do atual mercado livre (1.600,00 por dólar), através da ação de um conjunto de fatores, entre os quais a declinante capacidade de importar e o mais baixo custo relativo dos equipamentos e maquinaria americanos, o que seria apenas parcialmente compensado pelo menor custo das construções industriais brasileiras.

Como conclusão, deve ser observado que situações especiais podem contribuir para reduzir o valor calculado, tais como a existência de capacidade ociosa, as possibilidades de ampliação de indústrias existentes e a alta eficiência de investimentos de eliminação de "focos de estrangulamento" das linhas de produção industrial, onde um pequeno investimento em equipamentos de complementação conduz a um muito maior aproveitamento de capacidade instalada prévia.

Entretanto, todos êstes elementos favoráveis agem apenas dentro de um pequeno intervalo de tempo, tanto menor quanto mais intenso fôr o desenvolvimento industrial, depois do qual o volume de investimento requerido para fornecer um emprêgo industrial tenderá a aproximar-se, e mesmo superar, a cifra calculada.

Realmente, apenas um plano detalhado de desenvolvimento industrial poderá fornecer, com pequena margem de êrro, a efetiva densidade de capital por trabalhador adicional, embora tudo indique que êste valor não diferirá em muito do aqui apresentado.

Q U A D R O I V — I

RIO GRANDE DO SUL — PRODUTO INDUSTRIAL — (Preços 1949) BRASILE — PRODUTO INDUSTRIAL — (Preços 1949) (Cr\$ 1.000)

	1 9 4 9	1 9 5 9	Rel.	Taxa	1 9 4 9	1 9 5 9	Rel.	Taxa
TOTAL	3.942.814	6.716.790	170,3	5,5	43.644.472	119.228.043	245,1	9,3
Extrativa mineral	174.954	85.248	48,7	—	863.225	2.655.128	307,5	11,9
Ind. de transformação	3.767.860	6.631.506	176,0	5,8	47.781.247	116.572.915	244,0	9,3
Minerais não metálicos	183.967	351.186	190,8	6,7	3.410.777	7.771.429	227,8	8,6
Metalúrgica	296.213	589.435	198,9	7,1	4.463.989	13.907.719	311,2	12,0
Mecânica	75.139	147.300	196,0	7,0	1.013.363	4.043.598	397,0	14,8
Mat. elétricos e de comunicações	4.071	80.332	1.973,0	34,7	763.128	4.557.370	597,1	19,6
Mat. de transporte	23.368	123.661	529,1	18,1	1.061.856	8.811.722	829,8	23,5
Madeira	393.195	444.345	113,0	1,2	2.008.655	3.799.284	181,8	6,1
Mobiliário	82.043	152.324	185,6	6,4	1.029.671	2.507.718	251,3	9,7
Papel e papelão	52.923	160.650	303,5	11,9	1.072.449	3.569.467	332,8	12,8
Borracha	31.037	59.794	192,6	6,3	901.815	2.542.053	292,9	11,4
Couros, peles e similares	132.629	237.002	178,6	5,4	626.963	1.202.808	204,6	7,4
Química	105.257	573.300	544,6	18,5	2.539.947	10.101.805	400,9	14,9
Produtos farmacêuticos e medicinais	23.365	26.592	113,8	1,3	1.335.787	2.927.320	219,2	8,2
Produtos de perfumaria, sabões e velas	28.131	51.564	183,2	6,2	750.515	1.631.882	217,8	8,1
Produtos de matéria plástica	485	5.126	1.056,9	26,6	121.777	968.453	795,2	23,0
Têxtil	222.858	228.439	102,5	0,3	9.358.541	14.033.218	150,0	4,1
Vestuário, calçados e artefatos de tecidos	283.640	549.652	193,7	6,9	2.034.443	4.136.240	203,3	7,3
Produtos alimentares	1.276.422	2.085.250	163,3	5,0	9.780.459	19.384.158	198,1	7,1
Bebidas	272.869	292.760	107,2	0,7	2.140.319	3.399.600	158,8	4,7
Fumo	127.215	214.114	168,3	5,4	680.436	1.531.682	225,1	8,5
Editorial e gráfica	107.417	178.600	166,2	5,3	1.899.033	3.514.802	185,0	6,3
Diversas	45.616	80.074	175,5	5,8	777.274	1.879.570	241,8	9,2

Fonte: "CENSO INDUSTRIAL" — Brasil e R. G. do Sul — I.B.G.F. — 1 963

QUADRO IV-2
ESTRUTURA INDUSTRIAL

	RIO GRANDE DO SUL		BRASIL	
	1949	1959	1949	1959
TOTAL	100	100	100	100
Extrativa mineral	4,4	1,3	1,77	2,2
Transformação	95,6	98,7	98,2	97,8
Minerais não metálicos	4,6	5,2	7,0	6,5
Metaiúrgica	7,5	8,8	9,1	11,6
Mecânica	1,9	2,2	2,0	3,4
Mat. elétrico e comunicações	0,1	1,2	1,6	3,8
Mat. transporte	0,6	1,8	2,1	7,4
Madeira	9,9	6,6	4,1	3,2
Mobiliário	2,1	2,2	2,1	2,2
Papel e papelão	1,3	2,4	2,2	3,0
Borracha	0,8	0,9	1,85	2,2
Couros, peles e produtos similares	3,3	3,5	1,3	1,1
Química	2,6	8,5	5,2	8,5
Produtos farmacêuticos e medicinais	0,6	0,4	2,7	2,4
Produtos de perfumaria, sabões e velas	0,7	0,7	1,5	1,4
Produtos de matéria plástica	0,01	0,08	0,25	0,8
Têxtil	5,6	3,4	19,2	11,8
Vestuário, calçado e artefatos de tecidos	7,1	8,2	4,2	3,5
Produtos alimentares	32,4	31,0	20,1	16,3
Bebidas	6,9	4,3	4,4	2,8
Fumo	3,2	3,2	1,4	1,3
Editorial e gráfica	2,7	2,6	3,9	2,9
Diversas	1,1	1,2	1,6	1,6

Fonte: "CENSO INDUSTRIAL" — Brasil e R. G. Sul — I. B. G. E. — 1.963.

Q U A D R O IV — 3

PARTICIPAÇÃO DO PRODUTO E DO EMPREGO INDUSTRIAL DO R. G. DO SUL NO PRODUTO E EMPREGO INDUSTRIAL BRASILEIRO (%)

	1 9 4 9		1 9 5 9	
	Produto	Emprego	Produto	Emprego
T o t a l	8,10	8,5	5,63	7,8
Extrativos minerais	20,2	12,5	3,2	7,5
Industriais de transformações	7,8	8,3	5,6	7,8
Minerais não metálicos	5,4	7,9	4,52	6,4
Metalúrgica	6,62	8,6	4,23	7,1
Mecânica	7,37	10,3	3,64	5,9
Material elétrico e de comunicações	0,53	0,9	1,76	2,4
Material de transporte	2,2	5,94	1,4	4,08
Madeira	19,57	19,4	11,7	13,2
Mobiliário	7,97	9,5	5,88	7,8
Papel e papelão	4,93	7,2	4,5	6,7
Borracha	3,44	5,7	2,26	8,7
Couros, peles e produtos similares	21,15	20,0	18,47	21,0
Química	4,14	3,9	5,62	5,1
Produtos farmacêuticos e medicinais	1,74	2,7	0,9	3,2
Produtos de perfumaria, sabões e velas	3,75	4,8	3,15	6,0
Produtos de matéria plástica	3,98	0,4	5,29	1,4
Têxtil	2,33	2,3	1,62	2,2
Vestuário, calçado e artefatos de tecidos	13,94	16,0	13,28	18,0
Produtos alimentares	13,0	11,0	10,7	12,0
Bebidas	12,7	17,4	8,6	13,5
Fumo	18,6	19,1	13,9	18,3
Editorial e gráfica	5,6	7,7	5,0	6,9
Diversas	5,8	7,9	4,2	8,8

EMPREGO INDUSTRIAL (Operários) MÉDIA MENSAL

	RIO GRANDE DO SUL			B R A S I L				
	1949	(%)	1959	(%)	1949	(%)	1959	(%)
TOTAL	100.113	(100)	118.175	(100)	1.177.644	(100)	1.509.713	(100)
Extrativas minerais	4.111	(4,1)	2.688	(2,27)	32.708	(2,7)	35.432	(2,3)
Indústrias de transformação	96.002	(95,9)	115.487	(97,7)	1.144.936	(97,3)	1.474.281	(97,7)
Minerais não metálicos	8.882	(8,8)	9.253	(7,8)	111.269	(9,4)	144.015	(9,5)
Metalúrgica	7.781	(7,7)	10.832	(9,1)	90.203	(7,6)	151.801	(10,0)
Mecânica	2.261	(2,3)	2.904	(2,4)	21.798	(1,85)	49.000	(3,2)
Material elétrico e de co- municações	127	(0,12)	1.076	(0,9)	13.038	(1,10)	44.364	(2,9)
Material de transporte	899	(0,8)	2.586	(2,1)	15.121	(1,3)	63.229	(4,2)
Madeira	10.908	(10,8)	9.876	(8,3)	56.044	(5,5)	74.702	(4,94)
Mobiliário	3.038	(3,0)	4.173	(3,5)	31.672	(2,7)	52.974	(3,5)
Papel e papelão	1.606	(1,6)	2.380	(2,0)	22.305	(1,9)	35.439	(2,3)
Borracha	522	(0,52)	1.291	(1,0)	9.137	(0,78)	14.741	(0,98)
Couros e peles, e produtos similares	3.530	(3,5)	4.669	(4,0)	17.309	(1,47)	21.981	(1,4)
Química	1.662	(1,6)	3.125	(2,6)	41.969	(3,6)	61.039	(4,0)
Produtos farmacêuticos e medicinais	349	(0,34)	444	(0,37)	12.489	(1,1)	13.539	(0,89)
Produtos de perfumaria, sa- bões e velas	422	(0,42)	621	(0,52)	8.755	(0,74)	10.314	(0,68)
Produtos de matéria plástica	10	(0,01)	113	(0,1)	2.395	(0,23)	7.610	(0,5)
Textil	7.304	(7,2)	6.755	(5,7)	313.845	(26,65)	306.122	(20,2)
Vestuário, calçado e artefa- tos de tecidos	10.289	(10,2)	15.409	(13,0)	64.140	(5,45)	85.263	(5,65)
Produtos alimentares	23.692	(23,6)	27.454	(23,2)	211.948	(18)	217.621	(14,4)
Bebidas	5.703	(5,6)	4.227	(3,5)	32.762	(2,8)	31.155	(2,1)
Fumo	2.759	(2,7)	2.388	(2,0)	14.377	(1,2)	13.008	(0,86)
Editorial e gráfica	2.680	(2,6)	3.121	(2,6)	34.491	(2,9)	44.860	(3,0)
Diversos	1.578	(1,6)	2.790	(2,4)	19.869	(1,7)	31.504	(2,0)

Fonte: "CENSO INDUSTRIAL" — Brasil e R. G. do Sul — I.B.G.E.

EVOLUÇÃO DO EMPREGO INDUSTRIAL — (1949=100)
(operários industriais)

	Rio Grande do Sul — 1959		B r a s i l — 1959	
	Relativos	Taxa de crescimento anual	Relativos	Taxa de crescimento anual
T O T A L	118	1,7	135	2,5
Indústrias de transformação	120	1,8	129	2,6
Minerais não metálicos	104	0,4	129	2,6
Metalúrgica	139	3,4	168	5,3
Mecânica	128,5	2,5	225	8,5
Material elétrico e de comunicações	847	23,8	340	13
Material de transporte	287,6	11,1	418	15,4
Madeira	90	— 1,0	133	2,8
Mobiliário	137	3,2	167	5,3
Papel e papelão	148	4,0	159	4,8
Borracha	247	9,4	161	4,8
Couros, peles e produtos similares	132	2,8	127	2,6
Química	188	6,5	145	4,0
Produtos farmacêuticos e medicinais	127	2,4	108	0,8
Produtos de perfumaria, sabões e velas	147	4,0	117	1,5
Produtos de matéria plástica	1.130	27,4	317	12,3
Têxtil	92,0	— 0,8	97,5	— 0,2
Vestuário, calçado e artefatos de tecidos	150	4,1	133	2,8
Produtos alimentares	116	1,5	102,5	0,2
Bebidas	74,1	— 3,0	95	— 0,4
Fumo	87	— 1,1	90	— 1,0
Editorial e gráfica	116	1,5	130	2,6

Fonte: "CENSO INDUSTRIAL" — Brasil e R. G. do Sul — I.B.G.E. — 1.963

EVOLUÇÃO DO EMPREGO INDUSTRIAL — (1949=100)
(operários industriais)

	Rio Grande do Sul — 1959		B r a s i l — 1959	
	Relativos	Taxa de crescimento anual	Relativos	Taxa de crescimento anual
T O T A L	118	1,7	135	2,5
Indústrias de transformação	120	1,8	129	2,6
Minerais não metálicos	104	0,4	129	2,6
Metalúrgica	139	3,4	168	5,3
Mecânica	128,5	2,5	225	8,5
Material elétrico e de comunicações	847	23,8	340	13
Material de transporte	287,6	11,1	418	15,4
Madeira	90	— 1,0	133	2,8
Mobiliário	137	3,2	167	5,3
Papel e papelão	148	4,0	159	4,8
Borracha	247	9,4	161	4,8
Couros, peles e produtos similares	132	2,8	127	2,6
Química	188	6,5	145	4,0
Produtos farmacêuticos e medicinais	127	2,4	108	0,8
Produtos de perfumaria, sabões e velas	147	4,0	117	1,5
Produtos de matéria plástica	1.130	27,4	317	12,3
Têxtil	92,0	— 0,8	97,5	— 0,2
Vestuário, calçado e artefatos de tecidos	150	4,1	133	2,8
Produtos alimentares	116	1,5	102,5	0,2
Bebidas	74,1	— 3,0	95	— 0,4
Fumo	87	— 1,1	90	— 1,0
Editorial e gráfica	116	1,5	130	2,6

Fonte: "CENSO INDUSTRIAL" — Brasil e R. G. do Sul — I.B.G.E. — 1.963

Q U A D R O IV — 8
 (1 9 5 9) D I S T R I B U I Ç Ã O D E O P E R Á R I O S P O R E S T A B E L E C I M E N T O S

R I O G R A N D E D O S U L				
	N.º estabelecimentos	% estabelecimentos	N.º operários	% operários
1 a 4 pessoas	8.509	68,5	7.446	7,1
5 a 9 pessoas	1.712	13,7	8.014	7,6
10 a 19 pessoas	987	7,9	10.275	9,8
20 a 49 pessoas	722	5,8	18.992	18,2
50 a 99 pessoas	287	2,3	17.211	16,4
100 a 249 pessoas	140	1,1	17.736	17,0
250 a 499 pessoas	34	0,27	10.405	9,9
500 a 999 pessoas	17	0,14	9.655	9,2
1000 e mais pessoas	4	0,03	4.579	4,3
TOTAL	12.412	100,0	104.323	100,0

B R A S I L				
	N.º estabelecimentos	% estabelecimentos	N.º operários	% operários
1 a 4 pessoas	66.301	60,9	81.238	5,7
5 a 9 pessoas	20.653	18,9	98.968	6,9
10 a 19 pessoas	10.118	9,2	109.841	7,7
20 a 49 pessoas	6.509	5,9	166.307	11,6
50 a 99 pessoas	2.501	2,2	146.483	10,2
100 a 249 pessoas	1.610	1,5	205.683	14,4
250 a 499 pessoas	679	0,62	193.258	13,5
500 a 999 pessoas	316	0,29	170.058	11,9
1000 e mais pessoas	170	0,15	251.150	17,6
TOTAL	108.857	100,00	1.422.986	100,00

RIO GRANDE DO SUL	75%	emprego	BRASIL	79,2%	emprego
	9,6%	estabelecimentos		10,8%	estabelecimentos

CONCLUSÕES

Os elementos anteriormente expostos puseram a lume um crescimento absolutamente insuficiente da economia gaúcha, e sobretudo precário frente ao desenvolvimento brasileiro. A agricultura limitada, em parte, pelas técnicas em uso e, em parte, pelo quadro institucional, não conseguiu superar seus métodos de trabalho e apresentar uma produção ascendente, acompanhada de elevação da produtividade. A indústria, em que predominam os ramos tradicionais, não teve melhor sorte, revelando pouca predisposição para aproveitar os estímulos existentes na economia nacional e jogando um insignificante papel no que respeita à modificação da estrutura econômica riograndense.

Como conseqüência inevitável dêsse insuficiente crescimento surge o não aproveitamento adequado da força de trabalho e uma grande distorção na estrutura de emprêgo. Com efeito, já foi observado que enquanto nos países desenvolvidos a população empregada no setor terciário é superior em 20% à do setor manufatureiro, na América Latina êsse percentual sobe a 60% (1). No Rio Grande do Sul, a elevada taxa de crescimento urbano (5,6), associada ao reduzido ritmo de absorção de mão-de-obra pela indústria (1,7), denuncia uma deformação no emprêgo do trabalho. O entumescimento do setor terciário em inteira desproporção com a necessidade de complementar a produção de bens, é um sub-produto de um desenvolvimento anêmico, incapaz de provocar uma modificação racional e harmônica na estrutura ocupacional da economia.

O Estado, inserto na economia brasileira, de grande pujança e dinamismo, tem nessa circunstância uma vantagem muito especial. Fatores particulares, contudo, impediram que aproveitasse plenamente êsses estímulos, o que pode ser medido pela sua taxa de crescimento, sobretudo a dos últimos anos. Seus ramos industriais ligados à agro-pecuária, que naturalmente deveriam ostentar primazia por êsse favorecimento, tiveram uma evolução menor que os congêneres nacionais, pouco restando, assim, aos demais, em condições competitivas bem mais difíceis.

(1) El Desarrollo de America Latina en lo pos-guerra.

Recentemente, porém, a economia brasileira reduziu substancialmente seu desenvolvimento, a ponto de apresentar no ano de 1963, uma taxa "per capita" negativa de 1%, aproximadamente. (1). Possivelmente, a política de combate à inflação adotada não só não permitirá uma taxa maior de desenvolvimento como poderá ocasionar um período de estagnação, pois é preciso compreender que não é fácil substituir os estímulos inflacionários por outros, especialmente na presença de sérios obstáculos estruturais.

Ora, se o Rio Grande do Sul não foi capaz de crescer apreciavelmente quando todo o contexto estava submetido a um grande dinamismo, muito menos o será nas condições atuais. Isso significa que as deficiências anteriores deverão ampliar-se consideravelmente e que às dificuldades do lado da oferta serão somadas as da procura.

Dentro desse quadro só há uma saída: a de acionar as variáveis autônomas do sistema, isto é, as decisões a serem tomadas não podem ser induzidas pelo crescimento do mercado, devendo repousar num amplo e cabal conhecimento das possibilidades que a economia apresenta, sobretudo no que tange à inovação tecnológica.

Somente alterando as funções de produção, ou seja, a combinação dos fatores, será viável qualquer mudança nas perspectivas atuais, que por sua vez requer, como condição básica e intransponível, aumento no volume de inversões e alteração na sua estrutura.

Para tanto, é preciso que o setor público — estadual e federal — tome a si a tarefa de manejar os instrumentos que lhe estão afetos, visando alcançar objetivos claros e bem definidos.

Tudo deve começar pela sua organização interna, porque os serviços que deverá prestar são de decisiva importância para serem entregues ao anacronismo de sua estrutura, com seus custos elevados e comando pessoal e aleatório. Por seu turno, o crédito, o imposto e a política de preços, devem assegurar a elevação da produtividade e um uso inteiramente diverso dos recursos internos e externos à área. É mister, definitivamente, entender que **prioridade não é mais um vocábulo para ser esgrimido com as mais diversas intenções, mas resulta no reconhecimento de graus de essencialidade estabelecidos, usando-se como critério a taxa de desenvolvimento e o volume de emprego aceitos como meta social mínima.**

(1) Conjuntura Econômica — fevereiro de 1964, Pág. 15.

A seguir, sugerimos algumas medidas gerais, básicas, cuja inobservância implicará em enfrentar o futuro com a mesma insegurança com que se encara o presente. No terreno social não há lugar para receitas prontas, reclamando cada caso e cada momento uma focalização específica. Sem esforço de redução das categorias gerais da ciência e da técnica ao plano histórico tudo se reduz à repetição erudita e acadêmica, sem qualquer funcionalidade social.

Passo inicial deve ser o de montar um sistema eficiente e conseqüente de investigação, que traduza as peculiaridades, potencialidades e perspectivas de economia gaúcha, pois a situação atual equivale a de uma viagem aérea, em plena tempestade, sem os necessários instrumentos de vôo. O desenvolvimento induzido, primeiro pelo setor exterior e mais tarde pelo crescimento da economia nacional, dispensou qualquer cuidado prospectivo e sentido de previsão, pois eram as forças exógenas que davam a intensidade e direção do esforço produtivo. Agora que o desenvolvimento tem que ser logrado a partir de iniciativas do lado da oferta, é preciso ampliar consideravelmente o conhecimento de tudo que diz respeito à economia local.

A pesquisa econômica, técnica e dos recursos naturais, tem que integrar um programa detalhado de curto, médio e longo prazo, a fim de revelar novas possibilidades e ditar formas novas de combinar os fatores disponíveis na área. O pouco prestígio que desfruta o trabalho investigador revela, mais do que falta de tradição, ignorância quanto à sua utilidade e repercussão no progresso. Nenhum outro trabalho deveria ser mais valorizado e nenhum técnico melhor remunerado. No entanto, não há uma instituição onde a produção de conhecimentos não seja em sub-produto e não se realize pela abnegação e teimosia de uns poucos técnicos.

Um censo para apurar o desconhecimento da realidade circundante estareceria muito mais do que qualquer outro e poria a descoberto o quanto a coletividade está despreparada para decidir o seu futuro.

As Secretarias de Economia, Agricultura e Trabalho, Conselho de Desenvolvimento, Gabinete de Assessoria e Planejamento, Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE), Instituto Tecnológico e Departamento Estadual de Estatística, deveriam estabelecer um plano comum e amplo de investigação, que não só fôsse convergente como complementar. Para essa grande e fundamental tarefa deveriam ser mobilizados, também, a Universidade, órgãos federais, instituições de classe e os organismos internacionais de assistência técnica e financeira.

Como segundo passo de ordem geral está o balanço das prioridades de inversão. Na volúpia de tudo fazer, sob o impacto das mais diversas pressões sociais, a comunidade vai distraíndo recursos de forma inorgânica, buscando satisfazer simultaneamente tôdas as inúmeras necessidades coletivas. Sem uma visão de conjunto onde tudo seja devidamente relacionado, é muito difícil dizer-se da adequação de uma tal política. Isso não envolveria maiores problemas no quadro de uma sociedade dinâmica, onde pelo menos as funções básicas estivessem sendo cumpridas. Que dizer, porém, de uma economia de crescimento insuficiente, onde sequer o emprego para a mão-de-obra está sendo assegurado?

Não só é necessário selecionar alguns campos estratégicos como é imprescindível manter um fluxo constante de recursos, a fim de provocar as condições mínimas para a demaragem de um processo muito mais dinâmico. Do ponto de vista do setor público talvez não haja nada mais importante que a produção de energia elétrica. A CEEE apresenta uma dívida vencida superior a 20 bilhões, condições de produção que nem ao menos repõem o desgaste da capacidade instalada (o que significa estar comendo o capital acumulado durante anos) e inteiramente a descoberto para financiar a expansão de sua produção. Enquanto essa expansão deve submeter-se a um ritmo de 12% ao ano, os recursos reais para financiá-la crescerão, aproximadamente, a 3,6%, o que dispensa qualquer comentário. (1). É evidente que essa situação não pode ser enfrentada com lances espetaculares ou com o otimismo irresponsável de achar que "tudo dará certo". Nos próximos treze anos necessitamos, em média, investir 50 bilhões todos os anos, volume suficientemente expressivo para tornar ridículo parcelas de meia dúzia de bilhões a serem obtidos em fontes externas ao Estado. É preciso, de uma vez por tôdas, ajustar a compreensão da liderança comunitária à grandeza dos problemas a resolver, para que o evoluer dos fatos não venha responsabilizar a geração atual pela maneira inábil de encaminhar o futuro.

Outro tanto pode ser dito das inversões privadas. Não só a sua estrutura deve ser modificada como tudo recomenda que o setor público ajude essa modificação através de seus instrumentos. A necessidade de complementar, mobilizar e expandir a indústria gaúcha é encargo por demais ambicioso, ainda que

(1) É extremamente importante para todos quantos tenham responsabilidades de decisão, ler e meditar o recente documento da CEEE, "O Problema de Energia Elétrica", outubro de 1984.

indispensável, para ser entregue ao espontaneísmo das decisões pessoais, sobretudo quando estão em jôgo questões tais como emprêgo, capacidade competitiva, ritmo de desenvolvimento etc. Os cálculos anteriormente apresentados dão a justa medida do quanto há por fazer, resumindo em frias expressões numéricas incalculáveis problemas humanos.

Tanto a produção de conhecimentos, ou seja, a investigação, como a obtenção de um maior volume de inversões e alteração em sua estrutura, não podem depender de medidas isoladas ou de meros provimentos legais. Dentro dos métodos tradicionais, onde o setor público é loteado para atender a interesses pessoais ou de grupos; dentro da atual estrutura administrativa, rotineira, dispendiosa e anquilosada; dentro do espírito paternalista e assistencial que supera o espírito promocional; dentro, ainda, de uma visão formalista e emocional, sem qualquer conteúdo objetivo e científico, onde os instrumentos de política econômica nas mãos do Estado não atingem o fundamental e são utilizados para manter o "status quo", é improfícuo qualquer intento parcial, persistindo as tendências observadas.

Somente com um amplo processo de planejamento, em que não haja lugar para a liderança carismática, onde todos os problemas sejam balanceados, relacionados e equacionados, e uma estratégia seja estabelecida de forma clara e inconfundível, cuja execução não fique ao sabor de interpretações e subjetivismos de última hora, é possível erigir um sistema de prioridades gerais que assegure a realização de objetivos específicos, capazes de provocar uma seqüência de efeitos encadeados, destinados a dar à economia gaúcha os impulsos que lhe estão faltando.

A um nível mais específico de análise, cabem as recomendações que seguem, particularmente voltadas a cada um dos setores básicos da economia: agricultura e indústria.

AGRICULTURA

Cumpre interrogar porque as condições do passado não conduziram a agricultura dêste Estado a um desenvolvimento continuado e acelerado e porque não se cumpriram aquêles requisitos básicos que estão implícitos no processo de desenvolvimento. Pode-se culpar o passado e afirmar que êsse não definiu uma Política Agrícola adequada, que contemplasse além dos aspectos imediatistas, aquêles aspectos de mais longa maturação, tais como os estudos básicos, que dariam conteúdo a essa Política.

Cumprir mencionar que ao Governo Federal cabe possibilitar as reformas necessárias às modificações mais fundamentais e principalmente as relações propriedade-camponês. Uma vez definida a Política Federal, resulta a necessidade da ação complementar dos Estados, para a sua realização através do fornecimento de antecedentes fundamentais à aplicação das diretrizes fixadas pela União.

Sabe-se que a tônica do instrumento legal que pretende reformar a estrutura agrária brasileira é uma tributação progressiva, de caráter corretivo do mau aproveitamento dos solos e simultaneamente incentivante a uma utilização mais racional dos mesmos.

Assim sendo, uma atuação coordenada de esforços dos instrumentos estaduais e federais voltada para o equacionamento dos problemas econômicos e sociais do setor primário Rio-grandense, necessariamente deverá fixar-se em três pontos:

- a) conhecer as reais possibilidades de produção da área rural;
- b) reestruturar e manter um processo de investigação científica contínuo;
- c) adequar um mecanismo de divulgação dos novos conhecimentos revelados pela pesquisa e de técnicas adequadas de cultivo, preparação e conservação dos solos.

O cumprimento do item a), implica na identificação de uma série de antecedentes, senão totalmente em grande parte ainda desconhecidos. A título de sugestão, pretende-se enumerar aqueles aos quais se reputa maior importância como instrumento para programação e para uma melhor definição da Política Agrícola:

- 1) — uso atual dos solos; de acordo com uma classificação internacional, adaptada à área em estudo (1);
- 2) identificação de capacidade de uso dos solos;
- 3) estudos econômicos complementares a fim de avaliar os fatores indiretos que influenciam a produção, tais como: centros de consumo, qualidade das vias de acesso e de escoamento de safras, etc;
- 4) o resumo de tais informações permitirá o cálculo de coeficientes dos fatores econômicos que intervêm na produção agrícola e a avaliação das propriedades agrícolas.

(1) A justaposição destas informações permitirá conhecer a possibilidade de produção e a capacidade tributária dos contribuintes do setor agrícola, atualmente pouco conhecida.

As informações anteriores são indispensáveis para conhecer os seguintes elementos básicos:

a) as áreas de concentração dos minifúndios e latifúndios do Estado;

b) o uso atual do solo em relação ao uso potencial e os casos em que existe abandono de terras e mau uso das mesmas;

c) as possibilidades de planificação do uso do solo de acordo com planos econômicos do governo;

d) quais são as áreas marginais e as áreas potenciais de maior produção em cada região do Estado, para efeitos de um programa de localização dos proprietários que exploram terras marginais;

e) os antecedentes indispensáveis para a concessão de créditos;

f) a localização das áreas erosionadas e invadidas por dunas, etc.

Estas informações poderão ser completadas por outros antecedentes, que orientariam estudos sobre:

— irrigação, canais e represas;

— estradas, obras públicas, etc;

— cadastro agrícola;

— informação para seguro social;

— mercado, etc.

Em outros países, a totalidade destes antecedentes foram conseguidos através da aërofotogrametria, combinada com um trabalho de campo.

O conhecimento dessas informações, associados à investigação científica dedicada à formação de novas variedades de cultivo e ao aprimoramento das raças, quando devidamente complementado por um serviço de divulgação dos novos conhecimentos e técnicas, parece constituir-se no mais apto instrumento orientador de uma política agrícola global, capaz de induzir as modificações necessárias nas atuais funções de produção.

Convém lembrar que os estímulos através do crédito e do mecanismo de preços têm predominado na condução do processo produtivo agrícola. A utilização desses instrumentos dissociada dos elementos citados, tem frustrado sistematicamente os esforços dispendidos para dinamizar o setor.

B — INDÚSTRIA

Tôdas as observações feitas em relação à economia em seu conjunto aplicam-se, com as devidas qualificações, também ao setor industrial, e sua enunciação cumpre apenas a finalidade de dar visão mais precisa das medidas específicas requeridas para a obtenção de um desenvolvimento industrial mais de acôrdo com as potencialidades e as necessidades do Estado.

Dessa forma, ao considerarmos que os estímulos exógenos que atuaram sôbre o setor industrial gaúcho, representados pela demanda ascendente de produtos industriais, não surtiram o efeito esperado de acelerar seu desenvolvimento, e que na atualidade tais estímulos não jogam nenhum papel relevante, face ao muito débil desenvolvimento da economia brasileira (1962/1964 ...), é cristalino que teremos que substituí-los por decisões autônomas, que independem do desenvolvimento atual e antecipem e auxiliem a retomada do processo de desenvolvimento acelerado, perdido nos últimos três anos.

Essas decisões ou elementos autônomos revestem, para o setor industrial, duas formas principais:

1 — um processo de substituição de importações;

2 — lançamento de novas linhas de produção ou incorporação de nova tecnologia, que aumente a eficiência e a capacidade de concorrência da indústria gaúcha e que se virtualiza através de modificações nas funções de produção.

Para que êstes dois processos se realizem é necessário que a sociedade aumente o conhecimento de suas potencialidades e das alternativas e possibilidades concretas que lhe são oferecidas.

Tanto em relação ao primeiro como ao segundo processo, isso implica fundamentalmente em aumentar o conhecimento em três campos:

1 — no campo das possibilidades físicas, através da prospecção dos seus recursos naturais, que determinarão quais indústrias possuem as melhores condições de desenvolvimento no que diz respeito à oferta, em volume e custo, de matérias-primas;

2 — no campo da técnica, pela pesquisa tecnológica, que indicará quais processos são os mais eficientes, técnica e economicamente, para a produção de um determinado produto, bem como melhorar sua qualidade e diminuir seu custo, aumentando assim o mercado e a capacidade da concorrência da unidade produtora;

3 — no campo da economia, através de estudos de mercado que identifiquem quais os ramos que melhor se prestam para um processo de inovação ou de substituição de importações, pela análise de escalas ótimas de produção, evolução futura da procura, estrutura de custos e vantagens comparativas etc., e pela elaboração de uma estratégia de desenvolvimento industrial que maximize o potencial de crescimento da indústria gaúcha, integrando, finalmente, tôdas essas medidas indispensáveis para a realização fluída dêste processo em um marco de coordenação planificada.

Pari passu, é necessário criar-se certas condições gerais que aumentem a eficiência e a posterior atratividade do investimento industrial, condições que estiveram presentes no desenvolvimento industrial da área de São Paulo e cuja ausência no Rio Grande do Sul explica em parte o aumento do hiato entre essas duas estruturas.

Entendemos por condições favoráveis (e até certo ponto indispensáveis) aquelas que possam ser reproduzidas em qualquer área que tenha atingido um mínimo de desenvolvimento, não englobando aquêles fatores que não admitem deslocamento no espaço sem custos elevados, tais como constelação de recursos naturais, potencial energético e mercado.

Assim, essas condições incluem:

1 — as economias externas, abrangendo energia, sistema de transporte e comunicações e preparação de mão-de-obra especializada;

2 — economias de “complementaridade” privada, representadas pelas vantagens da proximidade de indústrias e instituições que se complementem técnica e economicamente, através do fornecimento mútuo de equipamentos, matérias-primas, assistência técnica e comercial, etc.

A existência dessas condições favorecem, em etapas posteriores, a movimentação de capitais para a área, quer êstes sejam nacionais, estrangeiros, públicos ou privados, auxiliando a indústria local a formar seus quadros técnicos e empresariais, e adquirir, destarte, autonomia de crescimento.

Tudo o que foi até aqui sugerido implica no aumento e na reorientação dos investimentos estaduais, públicos ou privados e requer um tipo de ação que por suas características de “autonomia” só pode ser executada e liderada, pelo menos em suas fases iniciais, pelo Poder Público, Estadual e Federal.

Cabe a êste, pois, liderar o processo de industrialização gaúcha, pela utilização da ação planificada e em ampla consonância com os grupos sociais concretamente interessados neste processo.

Da capacidade de captar e traduzir êstes interêsses em uma política coerente, corporificada em um programa que os ordene, hierarquize e compatibilize, isto é, um programa representativo e viável, irá depender o sucesso dêste projeto de desenvolvimento estadual equilibrado.

Em outras palavras, mais do que condições externas o desenvolvimento industrial gaúcho depende da qualidade da liderança estadual, que pelos resultados mostrará estar ou não à altura do desafio presente.

O desenvolvimento é, antes de mais nada, um produto humano e, como tal, ao homem devem ser atribuídos todos os êxitos e fracassos. Com a experiência de séculos o homem conseguiu sistematizar todo um conhecimento sôbre o processo social, que o tornam privilegiado na previsão e preparação de seu futuro. Não é mais necessário que através de aproximações sucessivas, entre erros e acêrtos, produzam-se estágios superiores da organização social e condições mais propícias para realização dos valores humanos. O conhecimento acumulado permite que os caminhos sejam abreviados e que os "atalhos" a que se refere Myrdal, facultem abreviar o tempo indispensável para a conquista do progresso e bem-estar. É preciso, porém, que decisões e métodos novos de trabalho sejam tomados, para materializar as potencialidades reais e colocar o conhecimento científico e técnico a serviço da sociedade.