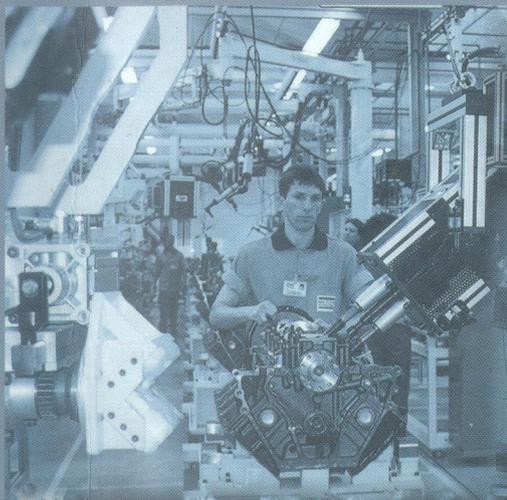


*Estratégia de Desenvolvimento
Econômico*



*Governo do
Estado do Rio Grande do Sul*

Sumário

Apresentação	5
Introdução ao desenvolvimento econômico	9
Box 1 - Apoio à matriz produtiva e aos sistemas locais de produção	23
Box 2 - Reconstrução, democratização e capilarização do Estado	27
Box 3 - Apoio às exportações gaúchas	31
Box 4 - Apoio à agricultura familiar	35
Box 5 - Reforma agrária	38
ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO	
Governo do Estado do Rio Grande do Sul	
Box 6 - Entrentamento do Rio Grande do Sul	43
Box 7 - Modernização gerencial e produtiva e as redes de cooperação empresarial	49
Box 8 - Modernização tecnológica	49
Box 9 - Política emergencial de emprego, qualificação do trabalho e educação profissional	52
Box 10 - Infraestrutura para o desenvolvimento econômico	55
Box 11 - Atracção e estímulo a novos investimentos	59
Box 12 - Investimentos, meio ambiente, cultura e turismo	61

Sumário

Apresentação	5
Estratégia de desenvolvimento econômico	9
Box 1 - Apoio à matriz produtiva e aos sistemas locais de produção	23
Box 2 - Reconstrução, democratização e capilarização do Estado	27
Box 3 - Apoio às exportações gaúchas	31
Box 4 - Apoio à agricultura familiar	35
Box 5 - Reforma agrária	38
Box 6 - Apoio à economia popular solidária e aos microempreendimentos urbanos de base familiar	40
Box 7 - Enfrentamento das disparidades regionais e a questão da Metade Sul	43
Box 8 - Modernização gerencial e produtiva e as redes de cooperação empresarial	46
Box 9 - Modernização tecnológica	49
Box 10 - Política emergencial de emprego, qualificação do trabalho e educação profissional	52
Box 11 - Infraestrutura para o desenvolvimento econômico	55
Box 12 - Atração e estímulo a novos investimentos	59
Box 13 - Investimentos, meio ambiente, cultura e turismo	61



Apresentação

Segundo o **World Development Report 1999-2000**, divulgado pelo Banco Mundial, a renda *per capita* brasileira cresceu modestíssimos 0,5% a.a. entre 1980 e 1997. E o que é ainda mais grave: ao longo desse período, a concentração da renda aprofundou-se em nosso país, de sorte que o crescimento do consumo privado *per capita* ajustado pela distribuição é inferior a 0,2% a.a. entre 1980 e 1999. Vale dizer: há 20 anos, dois dos mais importantes índices da qualidade de vida da população encontram-se virtualmente estagnados. E isto num país onde as concentrações da renda e da propriedade e a dívida social não encontram par entre países de desenvolvimento econômico similar.

O principal determinante dessa verdadeira tragédia social é a profunda depressão do dinamismo econômico brasileiro ao longo das duas últimas décadas. Uma depressão articulada pela crise do projeto de desenvolvimento excludente da ditadura e sustentada pelo abandono de qualquer projeto nacional de desenvolvimento por parte dos governos da “Nova República”. Romper definitivamente com esse quadro de estagnação relativa depende, hoje, do enfrentamento e da superação das políticas neoliberais em curso no País. Assentadas numa fé ideológica na eficácia do mercado e na crença absurda de que o abandono de qualquer política nacionalista é a condição necessária e suficiente para alavancar o ingresso do grande capital forâneo e para retomar o crescimento econômico, as políticas neoliberais só têm levado, de fato, a uma integração complacente, heterônoma e despotencializadora da economia brasileira à crescentemente competitiva economia mundial.



Urge enfrentar esse quadro de estagnação e descaminho. E a Estratégia de Desenvolvimento Econômico do **Governo Democrático e Popular** do Rio Grande do Sul exposta a seguir quer ser uma contribuição a esse enfrentamento. Afinal, defendemos aqui a perspectiva de que o Estado não apenas deve, mas **pode** promover o resgate e a articulação das amplas e subutilizadas forças produtivas disponíveis em nível regional (e nacional), com vistas a uma retomada do crescimento econômico marcada pela justiça social e pela sustentabilidade nos planos ecológico, fiscal, tecnológico e distributivo.

Temos plena consciência do tamanho do desafio que abraçamos. Não estamos apenas nos propondo a “nadar contra a corrente”; estamos nos propondo a nadar contra a corrente que é definida pela política econômica nacional e que circunscreve as possibilidades do desenvolvimento do País. O que, desde logo, impõe limites não desprezíveis ao alcance e ao percurso de nossa empreitada.

De outro lado, é importante deixar claro que não estamos sendo voluntaristas ao apostarmos na viabilidade da implantação de uma estratégia regional de desenvolvimento econômico. E isto não só pelas particularidades econômicas de nosso estado, que é o segundo produtor agrícola, a segunda indústria de transformação e o terceiro exportador nacional. Ainda mais importante do que isso é o fato de que todo o nosso projeto de desenvolvimento está assentado num padrão de resgate e dinamização das forças produtivas regionais que parte da mobilização e articulação social de seus proprietários. A intenção é garantir que cada peça do nosso projeto de desenvolvimento seja objeto da mais ampla discussão com os diversos agentes econômicos, de forma a garantir que as estratégias efetivamente implementadas contem com a contribuição e o apoio ativo da maioria da sociedade.



É já com vistas a estimular essa discussão que optamos por trazer à luz este documento. Na verdade, sua própria estrutura — marcada pela distinção entre um texto principal e 13 apêndices — foi pensada com vistas a facilitar a leitura e o debate. Com essa distinção, procura-se garantir, já numa primeira leitura, uma sólida visão de conjunto do projeto de desenvolvimento do Governo. Além disso, a apresentação do núcleo do projeto governamental em um texto relativamente enxuto facilita a percepção da unidade de seus diversos momentos e do amplo conjunto de objetivos que se almeja atingir com cada um dos programas econômicos prioritários do Governo.

Por sua vez, os programas econômicos prioritários referidos no texto principal são apresentados de forma sistemática nos 13 boxes que funcionam como apêndices ao texto principal. Cabe esclarecer que não há qualquer hierarquia formal entre esses distintos programas. Todos são igualmente importantes para a consecução de nosso projeto de desenvolvimento econômico com justiça social. A seqüência em que os programas são apresentados se subordina, assim, apenas à lógica expositiva de nosso projeto. Contudo vale esclarecer que, nos dois primeiros boxes — voltados à questão do resgate da matriz produtiva gaúcha e do Estado regional —, apresentamos mais do que programas governamentais: apresentamos aquelas condições sem as quais nos parece impossível qualquer retomada do crescimento regional em bases endógenas e sustentáveis. Da mesma forma, o último box — que resgata o papel positivo da melhoria da qualidade de vida para o crescimento econômico — transcende à sua função primária, enquanto veículo de apresentação de programas e projetos governamentais de desenvolvimento econômico, e coloca-se como uma expressão sintética e superior de nosso compromisso com a indissociabilidade das questões econômicas e sociais. Uma indissociabilidade que se afirma em cada momento deste trabalho; mas que se

afirma de forma dialética, a partir da recusa à tentação ideológica de fazer do desenvolvimento econômico a condição necessária e suficiente do desenvolvimento social.

Na verdade, o que se anuncia aqui é uma parte do nosso projeto geral de desenvolvimento. Para nós o desenvolvimento econômico é apenas uma parte do desenvolvimento geral e, longe de subordinar, é ele mesmo subordinado à busca da justiça social. Uma busca que pressupõe todo um conjunto de políticas sociais específicas, irredutíveis ao escopo do econômico e, portanto, à estratégia aqui apresentada. Assim entendemos como complementares ao desenvolvimento econômico, de um lado, o desenvolvimento social, na busca da melhoria da qualidade de vida e do resgate da dignidade dos excluídos e, de outro, o desenvolvimento político que visa estimular e garantir as condições necessárias para a concretização da efetiva participação popular nas decisões do governo.

Por fim, parece-nos oportuno esclarecer que, em seus lineamentos mais gerais, a estratégia de desenvolvimento econômico aqui apresentada já vem sendo implantada. Todavia nem todos os projetos anunciados neste trabalho já ganharam expressão pública. Parte deles se encontra em processo final de detalhamento e discussão com os agentes diretamente atingidos pelos mesmos. Com este novo veículo de publicização de nossa estratégia e projetos visamos, justamente, ampliar seu espectro e sua base de discussão com a sociedade.



Estratégia de desenvolvimento econômico

A década de 90 foi palco de uma importante retomada do debate em torno dos determinantes do desenvolvimento econômico. Estimulado pela notável perda de dinamismo da economia mundial ao longo dos anos 80 (que se traduziu em crise prolongada na América Latina e na África), esse debate vai redundar numa crescente crítica aos programas tradicionais e exogeneístas de desenvolvimento¹. Mais do que isso: o final dos anos 90 será testemunha da articulação de um novo consenso entre teóricos e analistas dos processos histórico-

¹ O crescimento anual do PIB *per capita* mundial vai infletar de uma média de 2,2% a.a. no período 1965-80 para uma média de 1,2% a.a. no período 1980-89. Essa queda aparentemente pequena é, contudo, fortemente viesada pela performance acima da média das economias mais desenvolvidas (a OCDE sustentará, nos anos 80, a mesma taxa média de crescimento do PIB *per capita* do período 1973-80, em torno de 2,4% a.a.) e pela performance excepcional do Leste Asiático (cujo PIB *per capita* crescerá a 6,3% a.a. no período 1980-89). "Compensando" essas performances superiores estarão a África Subsaariana (cujo PIB *per capita* decrescerá a uma taxa média de -1,2% a.a. no período 1980-89) e a América Latina (cujo PIB *per capita* decrescerá a uma taxa média de -0,5% a.a. no mesmo período). Em suma: para além da queda de dinamismo médio da economia mundial, os anos 80 serão palco de uma profunda reconcentração regional da renda em prol dos países mais ricos. Esse desempenho perverso da economia mundial será objeto de reflexão autocrítica por parte do Banco Mundial em seus polêmicos relatórios de 1991 e de 1993 — os dados sobre a performance da economia mundial reproduzidos acima foram extraídos do primeiro destes relatórios; para maiores informações, *vide Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial — 1991*. São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, p. 201 e segs. A radicalização da crítica aos projetos de desenvolvimento de inflexão exogeneísta (meramente anunciada nos relatórios do BIRD supracitados) marcará todo o debate da segunda metade dos anos 90 e redundará no resgate e no aprofundamento das teses e dos projetos de desenvolvimento assentados na dinamização dos recursos econômicos endógenos a cada região e/ou nação.



concretos de desenvolvimento nacional, pautado na perspectiva de que a aceleração e a continuidade de tal processo dependem de sua articulação sobre bases econômicas endógenas e sobre bases distributivas, sociais e ecológicas capazes de garantir sua sustentação no longo prazo.

A rotação de perspectiva subjacente à nova leitura não pode ser subestimada. Até o início dos anos 90 (e, em certos meios alijados do debate teórico da última década, até muito recentemente), poucos heterodoxos ousavam questionar a máxima de que o processo de desenvolvimento seria função direta da atração de investimentos do Exterior via renúncia fiscal e privatização do patrimônio público².

Em aberto contraste com a situação do início dos anos 90, na entrada do novo milênio somente uma estreita e conservadora minoria se mantém apegada aos cânones do exogeneísmo. E isso não é gratuito. As modernas críticas ao exogeneísmo são múltiplas e apenas se iniciam pela denúncia da ineficácia econômica e da perversidade social do deslocamento de vultosos recursos públicos para subsidiar a instalação de megaempresas do Exterior. Tão importante quanto isso é o reconhecimento de que a estratégia exogeneísta subestima (e, no limite, ignora) as potencialidades endógenas de crescimento, acumulação e inovação articuladas pelas cadeias produtivas consolidadas e os sistemas locais de produção (doravante, SLPs). Essas potencialidades tendem a ser desperdiçadas e sufocadas

² Vale observar que a privatização do patrimônio público não se reduz ao movimento (recentemente levado ao paroxismo em nossos país e estado) de concessão e venda de parcela expressiva do mesmo. Na verdade, esse padrão neoliberal de privatização se diferencia apenas formalmente do tradicional padrão patrimonialista de privatização do Estado, consubstanciado no comprometimento de recursos públicos com projetos que redundam única e exclusivamente na alavancagem dos ganhos privados de grupos e agentes econômicos privilegiados.



pelas políticas espasmódicas de crescimento que caracterizam o exogeneísmo e que tendem a desestruturar o sistema produtivo consolidado, sem alcançar pôr em seu lugar uma nova ordem econômica orgânica e apta à autopropulsão.

Na contramão do exogeneísmo de inflexão neoliberal que caracterizava a política de desenvolvimento do Governo anterior (e ainda caracteriza o Governo Federal), a política de desenvolvimento por nós propugnada parte do princípio de que as descontinuidades do processo de desenvolvimento regional não advêm da falta de competitividade e competência de nossos recursos humanos, técnicos ou físicos, nem do esgotamento das potencialidades dinâmicas de nossa matriz produtiva. Pelo contrário, a competência de nossos agentes econômicos e o dinamismo de nossa matriz produtiva têm se mostrado particularmente elevados: tal como demonstram os trabalhos mais recentes do IBGE sobre Contas Regionais do Brasil, o Rio Grande do Sul (que há muito é o segundo produtor agrícola do País) consolidou-se na última década como a segunda indústria de transformação nacional³. Uma posição que não foi abalada sequer pelas equivocadas políticas industriais recentes dos Governos Federal (pautada na sobrevalorização do real e na brutal exposição competitiva da indústria nacional) e Estadual (pautada no comprometimento fiscal e patrimonial do Estado em benefício do grande capital forâneo), que impuseram uma queda dramática da taxa de crescimento do PIB gaúcho no período 1995-98,⁴ com conseqüências deletérias sobre o nível de emprego e a qualidade de vida da população.

³ Vide IBGE. **Contas Regionais do Brasil: 1985-1997**. Rio de Janeiro: IBGE, 1999, Tabela 8 (Indústria de Transformação).

⁴ No período 1995-98, a economia gaúcha cresceu a uma taxa média de 0,1% a.a.; bastante abaixo da economia nacional, que cresceu a 2,58% a.a. Não gratuitamente, a participação do RS no PIB brasileiro

Urge recuperar o tempo perdido. Uma recuperação que já se iniciou⁵, mas que pode e deve ser aprofundada a partir do resgate das potencialidades dinâmicas endógenas inscritas na matriz produtiva gaúcha e, em particular, em nossos sistemas locais de produção e sistemas agroindustriais (*vide* Box 1). Para tanto, faz-se necessário resgatar a capacidade de intervenção do Governo Estadual, colocando-a a serviço do crescimento econômico, da geração de postos de trabalho, da distribuição da renda e do desenvolvimento social (*vide* Box 2). Uma tarefa que tem por base a identificação e a hierarquização dos diversos obstáculos ao desenvolvimento e que se desdobra no enfrentamento dos mesmos dentro de uma estratégia que prioriza, a cada momento, o obstáculo maior e mais premente.

Na atual conjuntura, o maior obstáculo à retomada segura do crescimento nacional e do regional são as políticas fiscal e monetária recessivas sustentadas pelo Governo Federal⁶. Políticas que se desdobram na carência de mercado para os mais diversos produtos, desestimulando a produção e o investimento privados e deprimindo a arrecadação e o gasto públicos. Enfrentar esse quadro recessivo passa, necessariamente, pela identificação das brechas e contradições da política

caiu de 8,56% em 1994 para 8,02% em 1998. Os dados sobre a taxa de crescimento da economia brasileira encontram-se em IBGE. **Sistema de Contas Nacionais — Brasil: resultados preliminares, 1998**. Rio de Janeiro: IBGE, 1999, Quadro 4-A. Os dados sobre a taxa de crescimento da economia gaúcha para o período 1995-97 e sobre a participação da economia gaúcha no PIB nacional foram extraídos de IBGE. **Contas Regionais do Brasil: 1985-1997**. Rio de Janeiro: IBGE, 1999 (respectivamente, na Tabela 6 - Total e na Tabela 8 - Total). Os dados sobre crescimento do PIB gaúcho em 1998 foram extraídos de **Indicadores Econômicos FEE**. Porto Alegre: FEE, vol. 27, n.º 4, março de 2000.

⁵ Em 1999, o PIB gaúcho cresceu 3,1%; 2,1 pontos percentuais acima do crescimento nacional, limitado a 1%. Para maiores informações, *vide* **Indicadores Econômicos FEE**. Porto Alegre: FEE, vol. 27, n.º 4, março de 2000.

⁶ Como os dados da nota de rodapé número 4 deixam claro, a economia gaúcha enfrentou uma recessão prolongada ao longo do Governo anterior, mas a economia brasileira teve um desempenho positivo no mesmo período, não se encontrando rigorosamente em recessão. Tal desempenho, contudo, não pode ser esgrimido para demonstrar o caráter não recessivo da política governamental. Na verdade, as políticas fiscal e monetária do Governo Cardoso — seja no período do “real forte”, seja no momento atual, em que se busca administrar as conseqüências perversas da equação anterior a partir da adoção do receituário do FMI — são contracionistas e trabalham no sentido de deprimir fortemente a dinâmica econômica. Se a



econômica nacional passíveis de exploração por parte de governos estaduais comprometidos com a retomada do desenvolvimento.

Ora, ao lado da inflexão recessiva das políticas fiscal e monetária federais, a conjuntura atual é marcada pela flexibilização do câmbio, que recupera a capacidade de colocação no mercado externo de parcela das produções agrícola e industrial gaúchas que não alcança se realizar no deprimido mercado interno⁷. Desenvolver e implementar uma política de exportação consistente com nossa perspectiva de desenvolvimento socialmente sustentável é a tarefa que a conjuntura nos impõe e que se resolve a partir dos lineamentos expressos no Box 3.

Mas, se o apoio público às exportações (mormente das pequenas e das médias empresas, que encontram os maiores obstáculos à conquista de mercados forâneos) já alavanca a demanda sobre os setores competitivos da economia gaúcha e, via efeito multiplicador⁸, amplia o nosso mercado interno, ele não esgota nossa

economia brasileira não chega a entrar rigorosamente em recessão, isso ocorre em função da flexibilidade e da capacidade de resistência do setor produtivo, que sustenta uma taxa de acumulação potencializadora de um crescimento superior ao projetado pela política econômica em curso. De qualquer forma, não há como se esperar que essa resistência do setor produtivo seja de ordem a projetar, no curto e no médio prazo, um crescimento do mercado interno capaz de alavancar o crescimento da economia gaúcha nos patamares necessários ao enfrentamento do desemprego regional e da elevada dívida social deixada pelas equivocadas políticas econômicas progressistas.

⁷ Vale observar que essa conjuntura foi “estruturalizada” pela política econômica do “real forte”, assentada no endividamento externo e na desnacionalização da economia. O resultado dessa política foi a brutal elevação dos compromissos de amortização e remessa de juros e lucros em dólares para o Exterior, que devem superar os US\$ 50 bilhões/ano no próximo lustro. Compromissos que o mercado financeiro internacional já demonstrou (nas crises asiática e russa) não ter capacidade e/ou disposição para rolar sem que sejam dados claros sinais de solvabilidade do país a médio prazo. E, ainda que o senso comum conservador identifique essa solvabilidade ao enfrentamento do déficit público, o mercado financeiro internacional identifica-a, de fato, com a geração de superávits comerciais substantivos. O que equivale a dizer que a geração sistemática de superávits comerciais — e, por conseqüência, a manutenção de uma equação cambial condizente com estes — se torna condição necessária para a recuperação da autonomia da política monetária e para a queda da taxa de juros nos próximos anos.

⁸ Quando a demanda por uma mercadoria qualquer aumenta, ou eleva-se seu preço, ou a quantidade produzida do mesmo é ampliada, ou ocorre um *mix* desses dois movimentos (ampliam-se o preço e a quantidade produzida).

política anti-recessiva. Ao lado disso, é preciso alavancar o consumo e o investimento privados e governamentais, bem como ampliar o multiplicador dos gastos autônomos via redistribuição da renda.

Dada a enorme restrição fiscal à qual estamos submetidos⁹, é preciso priorizar aquelas ações que, para um dado dispêndio, têm o maior rebatimento possível sobre a demanda agregada interna, sobre o emprego, sobre a distribuição da renda e sobre a qualidade de vida da população. É esse princípio geral que orienta nossa firme priorização da agricultura — mormente, a familiar (*vide* Box 4) —, da reforma agrária (*vide* Box 5), da economia popular solidária e dos microempreendimentos urbanos de base familiar (*vide* Box 6) em nossa estratégia de retomada do crescimento econômico e de enfrentamento da recessão e do desemprego.

Como se sabe, a agricultura é responsável por mais de um quarto da ocupação da força de trabalho no Rio Grande do Sul.¹⁰ Além disso, cumpre papel estratégico na garantia de oferta de produtos alimentares às populações urbanas,

Em qualquer circunstância, os produtores têm um acréscimo de renda, que estimula uma ampliação do consumo. Essa demanda secundária determina que a produção cresça mais do que a demanda inicial, que é “multiplicada” por um fator tanto maior quanto menos concentrada (mais bem distribuída) for a renda.

⁹ A restrição fiscal do Governo Estadual é determinada por um desequilíbrio estrutural entre receitas e despesas, agravado pela recessão prolongada, que deprime fortemente as receitas públicas, ao mesmo tempo em que amplia a demanda por gastos sociais. Além disso, o conjunto de restrições legais impostas ao Estado pelo Governo Federal (via Bacen e Senado) virtualmente inviabiliza qualquer financiamento dos gastos públicos estaduais; enquanto a elevação do comprometimento da receita tributária líquida do Estado com o pagamento da dívida pública, por força do acordo firmado pelo Governo anterior com a União (que elevou os gastos com a dívida de uma média de 5% ao ano para os atuais 15%), reduz ainda mais nossa autonomia para desenvolver uma política fiscal propulsiva da economia e redistributiva. O modelo de financiamento adotado pelo atual Governo do Estado enseja reverter esse quadro financeiro através da reformulação da matriz tributária, do combate à sonegação, à renúncia e às anistias fiscais e da revisão e readequação da despesa pública, principalmente no que tange ao excessivo comprometimento das receitas com o pagamento da dívida. Uma estratégia que privilegia o ajuste estrutural (por oposição ao casuísmo e ao emergencialismo das vendas patrimoniais), e cujos benefícios mais expressivos só se manifestam no médio e no longo prazo.

¹⁰ Segundo a PNAD de 1998, 25,97% da ocupação no RS é fornecida pela agropecuária. Se tomamos a média dos anos 1995-98, essa participação se eleva para 27,03%.



é fornecedora de insumos para as cadeias agroindustriais gaúchas e é fonte privilegiada de demanda para o importante SLP gaúcho de máquinas agrícolas. E, como se isso não bastasse, a agricultura aparece como a base natural para o desenvolvimento endógeno e sustentável de novos SLPs nas regiões menos desenvolvidas do Estado. Uma base que pode e deve ser potencializada pelos programas de reforma agrária, de apoio à agroindústria familiar e de apoio à modernização e à integração das estruturas produtivas regionais (*vide* Box 7).

Da mesma forma, o financiamento e o apoio técnico-gerencial aos microempreendimentos urbanos de base familiar e às estruturas produtivas características da economia popular solidária aparecem como uma fonte privilegiada de geração de postos de trabalho e de ampliação da demanda agregada sistêmica. Afinal, por mais simples que sejam esses empreendimentos isoladamente, em seu conjunto eles envolvem um volume não desprezível de investimentos prediais, investimentos em equipamentos, em insumos intermediários e em formação técnica. Um volume que, quando somado aos investimentos estimulados pelos diversos programas públicos de apoio à agricultura, se mostra suficientemente amplo para ser computado como mais um elemento na política de retomada da demanda agregada interna e de combate à recessão. Tanto mais quando se reconhece que, ao lado dos investimentos, também o consumo pessoal é alavancado (e relativamente “autonomizado”) pelos processos de geração de renda e redistribuição de riqueza associados à emergência de novos microempreendimentos rurais e urbanos.

E o importante a entender é que **essa política de apoio à agricultura familiar, aos microempreendimentos urbanos de base familiar e às estruturas produtivas solidárias é uma política de demanda agregada que é já uma política social.** Afinal

é uma política de gasto e distribuição de renda comprometida com a inserção econômica e social autônoma e autogestionária de uma parcela da população que o mercado capitalista tende a marginalizar e/ou a incorporar de forma precária.

A expectativa é que — dados a significativa abertura comercial da economia gaúcha e o elevado multiplicador de nossas exportações¹¹, bem como a expressão, a capilaridade e a integração da agricultura e dos microempreendimentos no Rio Grande do Sul — os programas supramencionados de enfrentamento da recessão possam dar início a um círculo virtuoso de crescimento. E isso na medida em que a recuperação da demanda agregada interna rebate na recuperação do nível médio de utilização da capacidade instalada da economia, que estimula novos investimentos, que ampliam mais uma vez a demanda agregada, o grau de utilização e a necessidade de investir. Um processo que ganha fluidez e consistência na medida em que tem início numa ampliação da demanda agregada prévia à retomada das inversões. Afinal, a ampliação da utilização da capacidade daí derivada tem desdobramentos positivos sobre a lucratividade, a acumulação interna de recursos e a capacidade de alavancagem externa de novos projetos de inversão por parte das distintas firmas.¹²

¹¹ No período 1990-98, a abertura da economia gaúcha para o Exterior (medida pela relação entre exportação de bens e serviços e PIB) foi de 11,9%; uma relação que atingiu um máximo de 15,6% no período 1992-93, imediatamente anterior à sobrevalorização da moeda nacional articulada pelo Plano Real. Esse grau de abertura é sistematicamente superior à abertura nacional, que girou em torno de 8,7% de 1991 a 1998, com um máximo de 10,6% em 1992-93. Ao mesmo tempo, diversos estudos vêm comprovando que — em função da alta integração das cadeias produtivas e dos SLPs exportadores (dentre os quais, o coureiro—calçadista é exemplar) — os multiplicadores de renda e de emprego específicos da exportação são significativamente mais elevados que os multiplicadores específicos dos investimentos privados e públicos, bem como do consumo governamental. A esse respeito, veja-se o estudo desenvolvido, em 1999, pela Secretaria Geral de Governo do Rio Grande do Sul, intitulado **Economia Gaúcha, Desenvolvimento e Exportação** (mimeo).

¹² Nesse particular, é importante que se entenda que, em função das próprias contradições da política monetária em curso, voltada à atração de capitais externos e à depressão da demanda interna, a conjuntura atual não é caracterizada pela carência de recursos financeiros para investimento. Pelo contrário, os recursos



Ao mesmo tempo, a retomada do crescimento e dos investimentos permite recuperar a arrecadação e as finanças públicas, o que viabiliza a retomada dos gastos e investimentos do Estado em programas sociais e em obras de infraestrutura, com novos rebatimentos positivos sobre a demanda agregada sistêmica.

Evidentemente, esse círculo virtuoso só poderá operar se, para além dos obstáculos definidos pela atual política recessiva, enfrentarmos também os demais obstáculos contrapostos à retomada do desenvolvimento no Estado. O problema é que estes obstáculos são os mais diversos e impactam de forma distinta sobre as diferentes cadeias produtivas, sobre os SLPs e sobre os estratos de empresas, o que inviabiliza uma hierarquia única e universal dos mesmos e impõe critérios de hierarquização que respeitem as especificidades setoriais e competitivas dos distintos segmentos econômicos.

Assim é que, se tomamos como referência o estrato competitivo, é mais ou menos evidente que — dadas as políticas industrial e monetária em curso do Governo Federal —, para além da questão da demanda, os dois maiores obstáculos ao crescimento de micro, pequenas e médias empresas (doravante, MPMEs) se encontram na dificuldade de acesso ao crédito e na falta de apoio para a

para financiamento de projetos de longo prazo disponibilizados pelo sistema BNDES e pelo sistema financeiro público estadual extrapolaram a demanda no ano de 1999. O que tem faltado, na verdade, não são recursos para crédito de longo prazo, mas projetos cujas rentabilidade e segurança prospectivas permitam a mobilização dos agentes financeiros públicos como intermediários e como responsáveis subsidiários no risco dos empreendimentos financiados. O enfrentamento dessa realidade paradoxal — em que o excedente de recursos financeiros se contrapõe a uma demanda baixa ou economicamente inconsistente de financiamento — só pode se dar pela recuperação do nível médio de utilização da capacidade instalada e pela melhoria da liquidez e da lucratividade atual e prospectiva dos potenciais demandantes de crédito. O que apenas reafirma a necessidade de se estruturar a política regional de desenvolvimento a partir da atuação do Governo Estadual sobre as variáveis de demanda agregada sob sua influência.

modernização gerencial e técnica. Por isso mesmo, o **Governo Democrático Popular** vem direcionando o sistema financeiro público para o atendimento privilegiado das demandas das MPMEs gaúchas; ao mesmo tempo em que desenvolve instrumentos capazes de sustentar uma política de crédito assistido às micro e pequenas empresas que operam (ou que buscam se instalar) em setores estratégicos e que se vêem obstaculizadas por exigências legais de garantias que ultrapassam largamente as disponibilidades dos demandantes.

No mesmo sentido, vimos desenvolvendo todo um projeto de assistência e modernização gerencial, que tem por núcleo o Programa de Extensão Empresarial do **Governo Democrático e Popular** e por norte o desenvolvimento das relações de parceria interempresariais e a estruturação das MPMEs em redes competitivas (*vide* Box 8). Um projeto que se articula à nova política de ciência e tecnologia do Estado, voltada à alavancagem do processo inovador da agricultura e da indústria regionais a partir da acoplagem da pesquisa institucional com as demandas reais dos setores produtivos. Na base dessa nova política, encontra-se a recusa à clivagem senso-comum entre setores inovadores e setores tradicionais (de tecnologia estagnada). Na realidade, a inovação é um processo contínuo e inesgotável, que se impõe aos mais diversos setores e empresas a partir de determinações da concorrência, bem como de pressões de clientes e de fornecedores de insumos e máquinas. O que diferencia os distintos setores e firmas comprometidos com a inovação é, assim, o grau de controle interno e endogenia do processo inovador. Uma endogenia que só se conquista a partir da consolidação do domínio teórico-prático do processo produtivo por parte de seus operadores e gestores. Fortalecer esse domínio e alavancar as condições de incorporação soberana e de desenvolvimento interno de inovações técnicas por parte das cadeias produtivas e SLPs é o núcleo da nova política governamental de modernização tecnológica (*vide* Box 9).



Mas os obstáculos ao desenvolvimento não se esgotam nos planos financeiro e técnico-gerencial. Na verdade, se se elegem recortes setoriais e/ou geográficos para a hierarquização dos obstáculos ao desenvolvimento, identifica-se um conjunto díspar de reclamos em torno da infra-estrutura (mormente dos segmentos com potencial exportador localizados na Região Noroeste do Estado), da disponibilidade de mão-de-obra qualificada (principalmente dos segmentos produtivos mais dinâmicos e mais capacitados para à internalização de novas tecnologias), ou mesmo da carência de insumos básicos (fundamentalmente de agentes que atuam em SLPs novos, que apresentam sérias carências de integração, ou que atuam em regiões que ainda não consolidaram SLPs).

O enfrentamento desse conjunto de obstáculos é possível e já se inicia. Mas, dadas as restrições fiscais supramencionadas, é preciso hierarquizá-los com vista à priorização no tempo daquelas ações que geram o máximo benefício social por unidade de custo. Esse critério geral se objetiva, em primeiro lugar, pela **priorização daquelas ações que, ao superarem obstáculos ao desenvolvimento econômico, realizam, ao mesmo tempo, o programa social estratégico do Governo.** É dentro dessa perspectiva maior que se articula, por exemplo, nosso programa de capacitação profissional, que vai muito além do mero atendimento de demandas empresariais conjunturais por força de trabalho de determinado perfil, inserindo-se no nosso programa mais geral de ensino e qualificação, que visa formar um agente trabalhador com condições, inclusive, de almejar e de disputar uma inserção autônoma e autogestionária no mercado profissional (*vide* Box 10).

Da mesma forma, o programa de infra-estrutura para o desenvolvimento econômico (*vide* Box 11) do **Governo Democrático e Popular** procura articular o atendimento às distintas demandas econômicas setoriais com a perspectiva de



que energia, transporte e comunicação são serviços utilizados pelo cidadão tanto quanto pela empresa, e é o primeiro — e não o último — o sujeito-fim da ação pública. E a compatibilização pelo Estado dessas duas demandas (não necessariamente conflitantes) de infra-estrutura se faz pela sustentação dos mais distintos canais de diálogo com a sociedade civil — do Orçamento Participativo às Câmaras Setoriais da Indústria —, num esforço por comprometer o conjunto dos agentes sociais na hierarquização e/ou priorização das ações públicas.

São justamente esses canais de diálogo que garantem consistência econômica e social ao processo de atração de investimentos para o Estado do Rio Grande do Sul. E isso na medida em que o **Governo Democrático e Popular** estrutura sua política de atração de investimentos a partir da identificação de estrangulamentos estruturais (e/ou de inconstância, e/ou de altos custos, e/ou de baixa qualidade) na oferta de insumos, que se manifestam em demandas concretas de complementação de nossa malha produtiva por parte de empresários e trabalhadores.¹³ O que redundava na limitação e na definição de critérios claros, socialmente justos e economicamente consistentes para a distribuição de benefícios fiscais com vista à atração de investimentos (*vide* Box 12). Afinal, **o que se tem de entender é que o conjunto das políticas governamentais de desenvolvimento —**

¹³ Nesse sentido, a nova política de diversificação e modernização da estrutura produtiva do **Governo Democrático e Popular** dialoga integralmente com a política de defesa e desenvolvimento da malha produtiva existente. Na verdade, a primeira desdobra-se diretamente da segunda. O que define uma oposição frontal da nova política de modernização da malha produtiva a políticas pgressas, que procuravam **negar** a estrutura existente, na medida em que lhe imputavam reduzida potencialidade dinâmica e inovadora. Por oposição a essa leitura (que se desdobra na atração de megaempresas forâneas **que pouco dialogam com a estrutura produtiva consolidada, porquanto são pensadas como fontes de ruptura com aquela**), o resgate das potencialidades dinâmicas e inovativas da malha produtiva atual permite-nos estruturar uma política de atração de investimentos voltada ao enfrentamento dos elos fracos (ou inexistentes) da indústria gaúcha. Tal opção desonera o Estado da responsabilidade de “criar” (via ampla distribuição de benefícios fiscais) vantagens locacionais artificiosas, concentradoras e discricionárias. E isto na medida em que são exploradas vantagens locacionais efetivas, associadas à complementaridade a jusante e/ou a montante das estruturas produtivas existentes com as estruturas que se busca atrair.



do apoio à conquista de mercados externos para empresas situadas no Rio Grande do Sul, à qualificação profissional e técnico-gerencial de trabalhadores e empresários gaúchos — são já políticas ativas de atração de investimento.

Evidentemente, essas (e tantas outras) vantagens locais do território gaúcho só se tornarão efetivas enquanto instrumentos de atração de investimentos se forem adequadamente divulgadas no Brasil e no Exterior. Uma divulgação que deve ser, simultaneamente, direcionada para o público-alvo e capaz de gerar um benefício significativamente superior ao seu custo no menor prazo possível. O que envolve articular a divulgação das vantagens locais do Estado do Rio Grande do Sul com uma política ativa em prol do turismo de negócios e de lazer.¹⁴ Uma política que deve ter como norte a construção de um ambiente social e cultural tão aprazível para os que vivem neste território privilegiado quanto atraente para gestores e trabalhadores circunstancial ou definitivamente transmigrados em função da implantação de novas estruturas produtivas (*vide* Box 13).

E aqui está o sentido efetivamente revolucionário da política de desenvolvimento do **Governo Democrático e Popular**: ao contrário da velha e conhecida pretensão de que não é possível crescer sem concentrar, de que não é possível colher amanhã sem renunciar hoje, nosso projeto faz da distribuição da

¹⁴ Vale observar que a integração da política de divulgação das vantagens locais do Rio Grande do Sul com uma política ativa de turismo de negócios e lazer não resulta apenas em ganhos de escopo e diluição de custos para ambas. Na verdade, a consolidação da imagem (e da realidade!) do Rio Grande do Sul como região aprazível para se “viver, visitar e se instalar” sintetiza o conjunto do programa do **Governo Democrático e Popular**, pois se sustenta numa política de melhoria universal da qualidade de vida e se desdobra na consolidação de nossa política de crescimento apoiado em retomada das inversões privadas e conquista de mercados externos. Especificamente no que diz respeito a este último ponto, é importante lembrar que o sucesso de uma política de apoio às exportações depende diretamente da “imagem de qualidade” da produção regional. Uma imagem que é indissociável da percepção que potenciais compradores

renda e da propriedade e da socialização das oportunidades sociais e culturais o próprio esteio do crescimento econômico. Basta de esperar! Queremos uma vida digna e efetivamente humana já! Dignidade e humanidade que pressupõem um novo patamar de qualidade de vida e de cidadania, um patamar marcado pelo acesso universal e igualitário à educação, à cultura, à saúde, ao lazer e à participação política. Porque estas são as características efetivas de uma sociedade desenvolvida; de uma sociedade simultaneamente abundante e justa, produtiva e solidária, plural e democrática; de uma sociedade capaz de orgulhar-se de si mesma, porquanto efetivamente comprometida com a defesa da LIBERDADE, da IGUALDADE e da HUMANIDADE.

estrangeiros (e nacionais) têm do desenvolvimento tecnológico, cultural, ecológico e social de uma determinada região ou país. E as dificuldades para se consolidar uma percepção positiva desses quesitos não podem ser subestimadas. O que, mais uma vez, nos compromete com uma política de exposição externa que pode e deve ser nucleada por uma política particularmente ativa de turismo de negócios e de lazer. Afinal, se queremos conquistar uma nova imagem externa, nenhum instrumento é mais eficaz do que o contato direto e a convivência com os mais diversos níveis da cultura local, os quais o turismo possibilita e realiza.

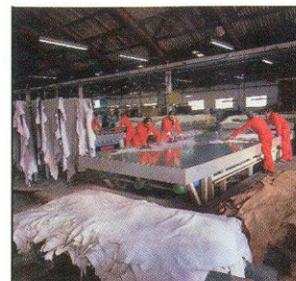


Apoio à matriz produtiva e aos sistemas locais de produção

A matriz produtiva gaúcha foi constituída ao longo de um largo processo de resistência às pressões pela integração subordinada da nossa economia ao pólo hegemônico da economia nacional, estruturado em torno do complexo cafeeiro-industrial paulista. Esse processo de resistência foi alavancado pelas particularidades geográfico-climáticas e — ainda mais importante — pelo peculiar padrão de ocupação e colonização do território gaúcho, que viabilizaram a especialização relativa da agropecuária e da produção urbana regional em nichos complementares à produção do sudeste e/ou portadores de competitividade e densidade econômica suficientes para a conquista de mercados externos.

Essa especialização relativa vai se traduzir na elevada expressão da agricultura e da indústria de transformação gaúchas no cenário nacional e na produção regional¹⁵. Mas seus desdobramentos irão ainda mais longe: ela vai definir a organização da nossa indústria de transformação em torno de seis grandes setores: o agroindustrial (nucleado pelas cadeias produtivas da soja, do arroz, do

¹⁵ A agropecuária e a indústria de transformação gaúchas respondiam, em 1997 (último ano com dados sistematizados pelo IBGE), respectivamente, por 12,76% e por 10,99% da agropecuária e da indústria de transformação nacionais, a despeito de nosso PIB corresponder a menos de 8% do PIB nacional. No mesmo ano, a agropecuária e a indústria de transformação somadas respondiam por 44,71% do PIB gaúcho, enquanto esses dois macrossetores respondiam por apenas 31,16% do PIB brasileiro. Este último dado é particularmente expressivo da inflexão “produtivista” da economia gaúcha, que se desdobrará em



fumo, do leite, da carne e das frutas de clima temperado), o metal—mecânico (nucleado pela produção de máquinas agrícolas, máquinas para o setor coureiro-calçadista e autopeças), o eletro-eletrônico (nucleado pela produção de geradores e transformadores elétricos e pelo discreto, mas rapidamente crescente, segmento de *hardware* computacional), o químico-plástico, o coureiro-calçadista e o madeiro-mobiliário. Setores estes cuja elevada integração a montante e a jusante com a agropecuária e com os serviços urbanos define uma grande capacidade de mobilização da renda e do emprego quando estimulados, os quais vão dar as bases para distintos sistemas locais de produção¹⁶ no Rio Grande do Sul.

Apoiar o desenvolvimento de SLPs gaúchos já articulados ou em processo de estruturação em torno das cadeias produtivas mais dinâmicas do nosso estado é compromisso programático fundamental do **Governo Democrático e Popular**. E isto, em primeiro lugar, porque a competitividade sistêmica dos SLPs¹⁷ os torna particularmente abertos à participação de MPMEs e a formas democráticas e autogestionárias de organização da produção, com impactos positivos sobre a distribuição da renda e o emprego. Em segundo lugar, porque o desenvolvimento de um SLP gera estímulos contínuos à sua própria complexificação e diversificação. Afinal, a consolidação de um determinado nicho produtivo como núcleo de um

sua elevada abertura para o Exterior: tomadas em conjunto, as exportações para outros países e para os demais estados da Federação responderão por 43% do PIB gaúcho no período 1990-98. Para maiores informações, *vide* IBGE. **Contas Regionais do Brasil — 1985-1997**. Rio de Janeiro: IBGE, 1999; e SGG/RS **Economia Gaúcha, Desenvolvimento e Exportação** (mimeo).

¹⁶ Um sistema local de produção é um conjunto de empresas produtoras de mercadorias, bem como de instituições voltadas à produção e à difusão de conhecimento técnico e/ou ao ordenamento competitivo, que se articulam em um determinado espaço regional, em torno de um determinado segmento produtivo. No interior de um SLP, empresas e instituições sustentam um amplo conjunto de relações de troca (primordialmente, mas não exclusivamente mercantis) e de clientela, que se resolvem em crescente especialização das unidades produtivas, com seus desdobramentos conhecidos em termos de economias internas e externas alavancadoras da competitividade sistêmica.

¹⁷ Assentada em externalidades, mais do que nas vantagens de escala de empreendimentos individuais.



SLP induz todo um conjunto de demandas sobre insumos os mais diversos, que funcionam como atrativas de empresas de segmentos técnico-produtivos absolutamente distintos do núcleo original¹⁸. E, em terceiro lugar, porque os SLPs — ao estimularem a emergência de todo um conjunto de instituições públicas e privadas de pesquisa e extensão empresarial — se tornam *loci* privilegiados de geração endógena e de difusão de inovações em produto e processo. Vale dizer: os SLPs contribuem para a estruturalização do processo inovativo e, como tal, para a sustentação, no médio e no longo prazo, da conquista de novos mercados internos e externos.

Evidentemente, esses atributos não transformam os SLPs em panacéia econômica universal. Na realidade, um desenvolvimento desordenado de SLPs não dá conta de duas questões fundamentais para o desenvolvimento do Rio Grande do Sul: o enfrentamento das disparidades regionais e a constituição de um ambiente econômico adequado à emergência de setores radicalmente novos e de alta potencialidade dinâmica, que devem se constituir e crescer à frente da demanda.

No que diz respeito ao enfrentamento das disparidades regionais, é preciso ter clareza de que as regiões de menor desenvolvimento relativo são, justamente, aquelas de menor concentração espacial de SLPs. O que implica reconhecer que o estímulo a essas regiões deve passar pelo apoio à produção local atual, priorizando aqueles segmentos que possam vir a se desenvolver como SLPs.

¹⁸ Vale dizer: um SLP dinâmico estrutura em torno de si um conjunto de círculos produtivos concêntricos, que conduzem a um processo de diversificação endógena e auto-sustentada da economia com um mínimo de comprometimento fiscal. Assim é que o SLP gaúcho mais característico — organizado em torno da indústria calçadista do Vale dos Sinos — comporta ramificações que atingem não só a produção dos mais diversos componentes (mobilizando as indústrias química, madeireira, de papel-papelão, metalúrgica, de maquinário, etc.), como impacta positivamente sobre o desenvolvimento de serviços de *design*, propaganda e *marketing*, comercialização, consultoria empresarial, etc.



Dada a estrutura produtiva das regiões gaúchas que vêm apresentando um menor dinamismo relativo, essa política de apoio deve centrar-se nos sistemas agroindustriais, principalmente naqueles que: (a) atendem às necessidades alimentares-nutricionais da população, dialogando positivamente com a política estadual de soberania e segurança alimentar; (b) são ecologicamente sustentáveis, assentando-se em um paradigma tecnológico autônomo e alternativo àquele orientado pelos grandes grupos multinacionais; (c) se articulem positivamente (como fornecedores de insumos e/ou de produtos alimentares para a população trabalhadora) com os SLPs gaúchos já estruturados; e (d) garantam um perfil de distribuição e, por consequência, de crescimento do mercado interno intra-regional capaz de alavancar o desenvolvimento endógeno de novos setores produtivos em suas regiões de origem¹⁹.

No que diz respeito à estimulação de setores radicalmente novos e de alta potencialidade dinâmica, a política econômica do Governo do Estado envolve, de um lado, uma política social e economicamente consistente de atração de investimentos (Capítulo 12) e, de outro, a criação das bases necessárias à emergência endógena daqueles segmentos a partir do resgate positivo e inovador dos recursos produtivos, humanos e técnico-científicos regionais. Tal política é objeto de detalhamento adiante (mormente, nos Capítulos 8, 9 e 10). Mas a condição primordial de seu desenvolvimento é o resgate da capacidade de intervenção do poder público, objeto do Box 2.

¹⁹ Como já foi apontado — e ficará ainda mais claro no Box 4 (**Apoio à agricultura familiar**) —, esse critério de priorização se resolve na priorização daqueles sistemas agroindustriais que tomam por base a produção agropecuária camponesa, seja ela tradicional, seja resultante da nova política estadual de reforma agrária.



Reconstrução, democratização e capilarização do Estado

Neoliberalismo e exogeneísmo formam uma unidade indivisível. Afinal, a pretensão exogeneísta de que a atração de megaempresas do Exterior é a condição necessária e suficiente para o desenvolvimento traduz, de um lado, uma profunda incompreensão da relevância econômica e social da regulação pública e se resolve, de outro lado, na pretensão de que o patrimônio e os recursos públicos podem (e devem!) ser dilapidados e canalizados para poucas e grandes firmas.

Na contramão dessa política incoerente e concentradora que vem sendo sustentada pelo atual Governo Federal e por seus aliados, o projeto democrático e popular de desenvolvimento assenta-se no resgate do Estado. Um projeto que já se justifica pelo reconhecimento de que a presença do Estado como produtor e regulador ativo é condição necessária para cercear práticas monopolistas e imperfeições de mercado capazes de alavancar a concentração da propriedade e da renda e/ou gerar externalidades negativas no plano do equilíbrio ecológico, com desdobramentos deletérios sobre a qualidade de vida da população e sobre o desenvolvimento econômico.

A importância dessa questão não pode ser subestimada no interior de um projeto social e economicamente consistente de desenvolvimento. E isto na medida em que não se trata apenas de resgatar (e enfrentar!) as inconsistências sobejamente conhecidas entre interesses privados e interesses sociais em um sistema de



concorrência imperfeita. Tão importante quanto essa dimensão é o conflito entre os interesses **imediatistas** e os interesses de **longo prazo** dos próprios agentes privados. Assim é que, apenas para dar um exemplo expressivo, a regulamentação e a taxação sobre o uso de recursos hídricos fluviais parecem ser absolutamente contraditórias aos interesses dos agentes que hoje se beneficiam da ausência de qualquer restrição de acesso a esse importante recurso público. A verdade, porém, é que, para além das conseqüências deletérias no plano social derivadas do uso desse recurso escasso como se livre fosse (manifesto na elevação dos custos de geração e de distribuição de energia elétrica e do abastecimento urbano de água para cidadãos e empresas industriais), o uso incontrolado e abusivo da água para fins de irrigação tem conduzido a uma crescente e preocupante perda de fertilidade das várzeas gaúchas, com conseqüências perversas para a rentabilidade do próprio negócio agrícola a médio e a longo prazo.²⁰

Mas a importância do setor público enquanto alavancador do desenvolvimento não se restringe à sua função de regulador e inibidor de práticas econômicas anti-sociais e incompatíveis com a sustentabilidade do desenvolvimento. A verdade é que a condição para alavancar o dinamismo econômico do Estado é que as diversas e multidimensionadas unidades produtivas que compõem a matriz produtiva instalada ganhem, simultaneamente, em especialização, integração e capacidade inovativa. E a integração de estruturas

²⁰ Vale observar que esse rebatimento perverso de longo prazo sobre agentes privados que se beneficiam imediatamente do uso não sustentável e anticológico de recursos públicos está longe de ser uma exceção, mas constitui-se numa regra absolutamente geral. O problema é que, dados o caráter incerto do futuro e os elevados custos para a obtenção de informações relevantes (ainda que sempre e necessariamente insuficientes), a grande maioria dos agentes econômicos **reais** não alcança ter uma avaliação consistente e determinada da relação custo/benefício de longo prazo de suas opções econômicas atuais. E, como se isso não bastasse, a inflexão cronicamente recessiva da política monetária nacional (que premia o ganho financeiro, a especulação e o oportunismo econômico) deprime fortemente o “valor atual” de investimentos de maturação prolongada e estimula a busca desenfreada de depressão de custos no curtíssimo prazo, uma vez que esta é a própria condição de sobrevivência em um mercado estagnado. Enfrentar de forma ordenada esse conjunto de determinações perversas e estimuladoras de práticas econômicas anti-sociais e temporalmente inconsistentes é uma das tarefas mais importantes do setor público e é compromisso fundamental do **Governo Democrático e Popular** do Rio Grande do Sul.



produtivas altamente especializadas e inovativas pressupõe o amplo desenvolvimento e a ampla democratização do acesso a estruturas físicas (estradas, portos, meios de comunicação, energia, etc.), econômicas (crédito para custeio e investimento), científico-técnicas (instituições de ensino superior e profissionalizante, centros de pesquisa tecnológica, etc.) e institucionais de representação (fóruns públicos, Câmaras Setoriais, sindicatos patronais e de trabalhadores, etc.). Estruturas estas que ou são especificamente públicas e não mercantis, ou só ganham funcionalidade social na presença de uma ação regulatória cotidiana do Estado.

O mais importante a entender, contudo, é que o resgate do Estado efetivamente funcional ao desenvolvimento endógeno e sustentado é aquele que se dá a partir da radical democratização e capilarização do mesmo. Vale dizer: não se trata de resgatar o Estado tecnocrático dos “anos de chumbo” de nossa história recente. Pelo contrário, trata-se de **reconstruir** o Estado, na busca da incorporação dos mais distintos agentes sociais na sua gestão e controle.

Sem sombra de dúvida, a face mais visível do nosso projeto de democratização do Estado é a implantação do Orçamento Participativo; que hierarquiza a destinação do gasto público e compromete a população com a defesa ativa da estratégia de desenvolvimento consolidada. Mas, para além desse instrumento nuclear e fundamental, a busca do **Governo Democrático e Popular** é ampliar ao máximo a integração do Estado com a sociedade, seja através da valorização de fóruns públicos com fins específicos e incidência geral (nos moldes do Conselho do Fundopem, que reúne representantes de empresários e trabalhadores na gestão de um dos principais instrumentos públicos de apoio e atração de investimentos), seja pela instituição de fóruns públicos com fins gerais e incidência específica (como o Fórum de Informática e a Rede Gaúcha de Fornecedores de Base Tecnológica para a Cadeia de Produção de Petróleo e Gás Natural, que reúne universidades, empresários e agentes públicos, com o objetivo de discutir e implementar a política global de estímulo aos setores).



No mesmo sentido, o atual Governo vem operando a capilarização do Estado, através do espraiamento de instituições (como as Incubadoras Tecnológicas e as Incubadoras de Empresa) e de representações de órgãos públicos estaduais (como as Coordenadorias Regionais de Agricultura e os Centros Regionais de Desenvolvimento, Trabalho e Renda), que passam a se responsabilizar pela efetivação da nova política de desenvolvimento em cada região.



Apoio às exportações gaúchas

Uma política ativa de demanda agregada é parte substancial de qualquer programa de crescimento e emprego. Contudo as administrações estaduais têm ingerência mínima sobre os principais instrumentos de política de demanda agregada, o que nos compromete com a exploração das brechas abertas pelas inflexões das políticas macroeconômicas federais.

Ora, o que marca a conjuntura econômica atual é, de um lado, a continuidade da dependência nacional dos fluxos financeiros externos e, de outro, o fim da ancoragem cambial e da sobrevalorização do real. A despeito de tardio, este último movimento é a condição necessária (mas insuficiente) para a geração autônoma de divisas e o enfrentamento da dependência financeira nacional.

O Rio Grande do Sul pode e deve contribuir para a geração nacional de divisas. Afinal, os principais produtos regionais de exportação — sapatos, fumo, máquinas agrícolas e seus componentes, derivados da soja e carne — têm origem nas cadeias produtivas e nos SLPs gaúchos mais consolidados e integrados internamente. Uma integração que garante às exportações gaúchas uma capacidade ímpar de alavancagem da renda e do emprego. Assim é que — apenas para dar um exemplo expressivo — um crescimento de 10% nas nossas exportações de calçados é capaz de gerar 20.000 novos postos de trabalho no Rio Grande do Sul; alimentados pelos estímulos de demanda diretos, indiretos e de efeito-renda.²¹

²¹ O emprego direto é aquele gerado na própria indústria de calçados; o emprego indireto é o gerado nos distintos segmentos produtores de insumos e de componentes para calçados; e o emprego gerado por efeito-renda é aquele que emerge nos segmentos produtores de bens de consumo que têm sua demanda



Contudo a conquista de novos mercados externos esbarra num conjunto de obstáculos, que vão dos altos custos contratuais, financeiros e de transporte ao protecionismo disfarçado dos potenciais importadores. Em particular para as micro, pequenas e médias empresas, é inviável superar essas barreiras sem o apoio decidido do Estado.

Por ter ciência tanto dessas barreiras quanto do elevado multiplicador das exportações, o **Governo Democrático e Popular** definiu como núcleo de sua política de demanda agregada de curto e de médio prazo o apoio resolutivo à conquista de mercados externos por parte de empresas instaladas em nosso estado.

Para tanto, está desenvolvendo e implantando o Programa de Apoio às Exportações Gaúchas, assentado em três eixos, que buscam articular nossa inserção ativa no mercado internacional a curto, a médio e a longo prazo.

O primeiro eixo busca alavancar as nossas exportações no menor prazo possível e estrutura-se a partir de seis instrumentos básicos: (a) apoio à presença de MPMES gaúchas nas diversas feiras comerciais internacionais, particularmente naquelas voltadas à promoção de produtos de nossos SLPs mais dinâmicos e competitivos no plano externo; (b) estímulo à constituição e apoio técnico-gerencial a Consórcios de Exportação de MPMEs gaúchas; (c) articulação de convênios com empresas e instituições nacionais e estrangeiras fornecedoras de informações sobre mercados externos e articuladoras de contatos com importadores potenciais de produtos gaúchos; (d) Rodadas de Negócios entre exportadores gaúchos e potenciais importadores externos

acrescida em função da elevação do emprego (direto e indireto) e da renda ao longo da cadeia produtiva de calçados. O cálculo anterior em torno do número de empregos passíveis de serem gerados com uma ampliação de 10% nas exportações de calçados toma por base o trabalho de NAJBERG, S. e IKEDA, M. **Modelo de Geração de Emprego: metodologia e resultados**. Rio de Janeiro: BNDES, 1999 (mimeo).



identificados pelas empresas e instituições conveniadas; (e) desenvolvimento de Redes de Negócios Eletrônicos apoiadas na interiorização do Programa *Trade Point*; e (f) estruturação de um espaço de atendimento ao exportador gaúcho — a Casa do Exportador —, voltado à disponibilização do conjunto das informações relevantes ao negócio exportador e à integração das principais instituições nacionais e regionais voltadas à promoção do comércio exterior.

O segundo eixo realiza-se simultaneamente a esse esforço concentrado de alavancagem das exportações no curto prazo. Seu ponto de partida é um estudo das forças produtivas do Estado, procurando definir o estágio de exportação das empresas gaúchas e identificar novos nichos e oportunidades para a colocação de produtos gaúchos no mercado externo. A partir dessa análise, será construído o Plano Comercial Estratégico, que conformará a Política de Comércio Exterior de médio e de longo alcance.

Finalmente, o terceiro eixo contempla a implementação da Marca de Produção Comercial. Um signo comercial que busca dar nova visibilidade à qualidade e à competitividade em preços da diversificada produção gaúcha. A implementação dessa marca visa posicionar o produto gaúcho no comércio internacional em todas as formas de propaganda e promoção a serem realizadas, fortalecendo a imagem do Rio Grande do Sul no Exterior, a partir da conjugação de esforços de comunicação realizados, até agora, de forma individualizada e esparsa.

A meta desses três eixos do novo Programa de Apoio às Exportações Gaúchas é aumentar significativamente o número de empresas e setores exportadores da região, ampliando, em simultâneo, a participação das MPMEs no comércio exterior. Estamos confiantes de que, com a realização desse programa, o Rio Grande do Sul poderá assumir o segundo lugar no *ranking*

nacional dos estados exportadores²², consolidando-se nesta que já é a sua posição na produção agrícola e na produção da indústria de transformação nacionais.

²² Em 1999, o Rio Grande do Sul foi responsável por 11,01% das exportações nacionais, enquanto Minas Gerais — que ocupa hoje o segundo lugar no *ranking* dos estados exportadores — foi responsável por 14,84% desse total. É de se notar que a distância nada desprezível na participação dos dois estados nas exportações nacionais foi fortemente influenciada pela dinâmica distinta dos preços das *commodities* exportadas por ambos e pela temporalidade de resposta relativamente alargada dos setores manufatureiros gaúchos aos novos estímulos cambiais. A expectativa é que, já no ano 2000, a participação relativa dos dois estados sofra uma aproximação significativa.



Apoio à agricultura familiar

A agricultura do Rio Grande do Sul vem perdendo espaço econômico em virtude de questões estruturais (concentração fundiária, matriz tecnológica inadequada, desarticulação produtiva) aprofundadas pela política econômica implantada pelo Governo Federal no último período, como, por exemplo, a abertura desmedida do mercado interno e a redução dos subsídios ao setor, aplicada com a conivência do Governo Estadual anterior.

No nosso Governo, está claro que não basta recolocar a agricultura como prioridade programática sem romper com tais estrangulamentos estruturais, estabelecendo-se uma “inversão de prioridades” dentro do setor. A inversão começa pelo público prioritário a ser atendido pelo nosso Programa, as agricultoras e os agricultores familiares. E essa priorização não se dá somente sob o enfoque social, mas, sim e fundamentalmente, pela capacidade de resposta econômica que pode ser dada dentro da “colônia”, produzindo alimentos em um país de mais de 32 milhões de famintos, com qualidade de vida e respeito aos recursos naturais, visto que a agropecuária responde por 26% da ocupação da força de trabalho no RS, conforme dados da PNAD-IBGE de 1998. Há que se destacar que, segundo dados apresentados em Seattle, quando da realização da chamada “Rodada do Milênio” da OMC, dentre as 10 maiores economias do mundo, a do Japão e a do Brasil estão hoje identificadas entre as mais frágeis do ponto de vista de disponibilidade interna de alimentos.

Estamos implantando, no âmbito estadual, políticas agrícola e agrária de forma inédita, que, casadas, visam fortalecer a organização social dos agricultores



familiares e lhes dar condições de resistir ao projeto econômico imposto pelo Governo Federal, mantendo e agregando a renda gerada na agricultura.

As ações em curso pelo Governo do Estado no âmbito da agricultura, em especial, na agricultura familiar, são trabalhadas no sentido de atender às diversas etapas do processo produtivo, da tomada de decisão da produção até a estratégia de colocação do seu produto no mercado. É com essa perspectiva que o nosso Governo garante, por exemplo, uma assistência técnica pública e de qualidade, através da Emater, que hoje atua basicamente junto aos agricultores de economia familiar, aliada a uma política de crédito agrícola em desenvolvimento pelo Sistema Financeiro Público Estadual (Banrisul e BRDE), com recursos próprios e do Tesouro Estadual.

Mais do que redirecionar instrumentos já existentes, estamos inovando no sentido de uma nova concepção de desenvolvimento da agricultura. Propomos uma mudança da matriz tecnológica existente no Estado, resgatando a diversificação e a multifuncionalidade da agricultura e investindo na massificação da agroecologia. A introdução de uma nova matriz tecnológica aponta para ganhos econômicos (a redução de custos tanto pela diminuição do uso de agrotóxicos como pela adoção de tecnologias alternativas com alto potencial produtivo e a constituição de produtos diferenciados com alto valor agregado), permitindo que o Rio Grande do Sul conquiste soberania em uma questão estratégica como a segurança alimentar, possibilitando o controle do processo produtivo pelos pequenos e médios agricultores, tornando-os independentes das grandes empresas multinacionais que controlam o segmento de insumos agrícolas.

Estamos constituindo novos mecanismos de apoio à agricultura familiar, apresentando o Programa de Agroindústria Familiar como uma ação que possibilita aos agricultores e às agricultoras a agregação de valor ao seu produto, bem como a criação do Seguro Agrícola, reivindicação histórica dos movimentos sociais ligados



ao campo, que assegurará aos agricultores a garantia de renda no caso de perdas ocorridas em função de adversidades climáticas. É importante destacar que o Seguro Agrícola a ser implementado no Estado terá caráter inovador, visto que será o único no qual os agricultores familiares terão subsídio para contratá-lo.

Por fim, cabe salientar que todos os programas e ações governamentais de desenvolvimento da agricultura familiar estão vinculados e articulados com programas de formação dos agricultores sob o enfoque da cidadania, da qualificação técnica e profissional. Dentro dessa perspectiva, estabelecemos como método uma relação privilegiada com os movimentos sociais, reconhecendo-os como forma legítima de organização dos agricultores, no sentido de articular ações voltadas à sua formação técnica e política. Também estamos revitalizando os órgãos governamentais, orientando-os para o desenvolvimento de modelos tecnológicos sustentáveis, voltados à preservação dos recursos naturais e das bases culturais dos agricultores. No mesmo sentido, buscamos contribuir para a elevação da capacitação técnica, diversificação produtiva e agregação de valor das famílias dos agricultores através de programas de qualificação profissional, incorporando, de forma crescente, a temática da legislação, processamento e gestão de agroindústrias familiares.

Reforma agrária



A significativa concentração da propriedade rural no Brasil foi um dos principais elementos para o atraso no seu desenvolvimento econômico. No Rio Grande do Sul, essa concentração também é sentida e está associada às localidades de baixo desenvolvimento econômico. Enquanto os estabelecimentos de até 50 hectares possuem 24,4% da área rural do Estado (368 mil estabelecimentos ou 85,9% do total), os estabelecimentos com mais de 1.000 hectares (3 mil estabelecimentos ou 0,7% do total) abarcam 27,5% da área. Nota-se a concentração das maiores propriedades na Metade Sul do Estado, que tem apresentado um dinamismo econômico significativamente menor. Assim, surge uma das facetas da proposta de reforma agrária do Governo do Estado do Rio Grande do Sul: viabilizar a dinamização das economias regionais, estagnadas pela má distribuição e pela concentração das terras, contribuindo para a afirmação e a consolidação de pólos regionais de desenvolvimento.

Mas o processo de reforma agrária implantado pelo Estado tem também a tarefa de garantir a inclusão econômica e social de milhares de agricultores que foram excluídos do processo produtivo. A garantia de condições de produção e o acesso aos meios de produção asseguram o resgate da dignidade a milhares de excluídos do sistema produtivo vigente.

Uma das características importantes da reforma agrária é a de potencializar a produção agrícola, trazendo benefícios à população urbana. A produção de alimentos de consumo direto está baseada prioritariamente na pequena propriedade

familiar. Assim é que os estabelecimentos de até 50 hectares respondem por 90% da produção de aves, por 82% da produção de feijão, por 80% da produção de suínos e por 78% da produção de leite. O que implica reconhecer que o processo de reforma agrária contribui para a ampliação e a melhoria da qualidade da oferta de alimentos para as populações urbanas.

Como se isso não bastasse, o processo de reforma agrária do Governo do Estado do Rio Grande do Sul está imbuído de uma nova concepção, integrada ao desenvolvimento rural sustentado e à viabilização da agricultura familiar, estimulando o associativismo e as diversas formas de cooperação e a participação autônoma e direta dos trabalhadores rurais sem terra organizados na execução das ações. O processo de associação dos produtores é fundamental para o fortalecimento da sua inserção econômica, proporcionando ganhos de escala de produção e comercialização. Adicionalmente, a viabilização produtiva dos agricultores está assentada em ações que não se resumem apenas na distribuição de terras, mas, sim e principalmente, na disponibilização de infra-estrutura, crédito e assistência técnica, que garantam a produção e a sustentação econômica das famílias.

Nossas ações abrangem não só os agricultores sem terra, mas também a qualificação dos assentamentos já existentes, especialmente daqueles de responsabilidade do Estado do RS, através de um plano de atendimento emergencial e da realização de novos assentamentos em ação conjunta com o INCRA. Além disso, incorpora-se nas ações do programa a busca de solução para os conflitos em terras indígenas, com o reassentamento de colonos ocupantes dessas áreas.



Apoio à economia popular solidária e aos microempreendimentos urbanos de base familiar

O Programa de Apoio à Economia Popular Solidária (Ecopop) e aos microempreendimentos urbanos de base familiar é um dos principais braços do programa de desenvolvimento do **Governo Democrático e Popular**. Seu objetivo primeiro — mas não exclusivo! — é combater o desemprego pela promoção e pelo aprofundamento da distinção entre “emprego” e “trabalho”. Afinal, se o mercado capitalista nega emprego a uma parcela crescente dos trabalhadores e os discrimina a partir de critérios preconceituosos e socialmente injustos²³, é preciso contribuir para a organização social dos segmentos excluídos e discriminados e apoiá-los na conquista de trabalho e renda.

²³ Como se sabe, os índices de desemprego das mulheres e dos representantes das raças negra e ameríndia são superiores ao já elevado índice de desemprego dos homens da raça branca, enquanto a remuneração da fração empregada dos primeiros é sistematicamente inferior à remuneração da fração empregada dos homens brancos. Em recente pesquisa, DIEESE, FEE e FGTAS vieram revelar que essa clivagem discriminatória se aprofundou nos 22 municípios da RMPA, de forma que “(...) se, em 1998, as mulheres percebiam rendimentos que correspondiam a 70% do rendimento médio real dos homens, em 1999, este percentual caiu para 68,3%” (FEE/DIEESE/FGTAS/SEADE. **Informe PED — Mulher**. Ano 9, março de 2000, edição especial, p. 4). Da mesma forma, o estudo revela que “(...) as taxas de desemprego são mais elevadas para homens e mulheres negros — atingindo, respectivamente, 24,5% e 28,3% da PEA negra — do que para indivíduos não negros na mesma condição” (Idem, p. 56). O enfrentamento emergencial dessa discriminação vergonhosa encontra-se entre os principais determinantes da opção do **Governo Democrático e Popular** em priorizar a auto-organização dos trabalhadores urbanos como forma nova e alternativa de inserção produtiva daqueles amplos segmentos sociais que o capital insiste em excluir, a despeito de sua qualificação para o trabalho.



Os padrões organizacionais das alternativas não capitalistas e auto-gestionárias de trabalho e renda são múltiplos, envolvendo de cooperativas de trabalhadores a redes não monetárias de troca, sem desconsiderar as formas mais convencionais de organização de microempresas e de firmas individuais formais ou informais. O programa do Governo envolve apoio a essas múltiplas formas, respeitando e resgatando a autonomia dos movimentos sociais de luta contra o desemprego, bem como a diversidade de padrões competitivos e de escala mínima necessários à atuação nos diversos setores econômicos.

O respeito a essa diversidade, contudo, não retira a unidade das políticas centrais de apoio a essas formas não especificamente capitalistas de organização produtiva. Seu ponto de partida é a capacitação dos trabalhadores excluídos do sistema, tanto no plano técnico-laboral e de gestão de empreendimentos mercantis quanto no plano da capacitação política para a gestão democrática e participativa das unidades produtivas e para a auto-organização. A perspectiva é a de criar condições para que os trabalhadores hoje alijados sobrevivam condignamente no mercado, ao mesmo tempo em que desenvolvam formas superiores de sociabilidade *vis-à-vis* à competitividade individualista que reina no mesmo. Mas seu núcleo operacional específico é a disponibilização dos recursos financeiros necessários à objetivação e ao sucesso dos novos empreendimentos não capitalistas. E isto na medida em que, se as MPMEs formais já constituídas encontram nas exigências de garantias do sistema creditício um dos principais limites à sua expansão, esse limite transforma-se numa barreira intransponível para os excluídos do sistema de assalariamento, independentemente de sua competência e qualificação profissional.

Buscando enfrentar essa barreira, o **Governo Democrático e Popular**, com o apoio do sistema financeiro público estadual (Banrisul, BRDE e a nova Agência

de Fomento), do BNDES e do Portosol, vem elaborando e consolidando todo um conjunto de novas alternativas de microcrédito e de crédito assistido a estruturas produtivas não capitalistas, as quais serão disponibilizadas ainda no ano 2000.

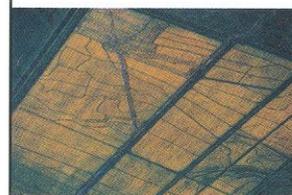
Ao lado disso, estamos ampliando a rede de apoio gerencial, tecnológico e mercadológico a essas estruturas produtivas através dos Centros Regionais de Desenvolvimento, Trabalho e Renda (*vide* Box 8), visando aprofundar a competitividade das mesmas e viabilizá-las não apenas como estruturas alternativas de ocupação e trabalho, mas, igualmente bem, como depressoras do grau de monopólio do sistema e alavancadoras do bem-estar social e do consumidor.



Enfrentamento das disparidades regionais e a questão da Metade Sul

O enfrentamento das disparidades regionais é prioridade do **Governo Democrático e Popular**. Tais disparidades têm por base a dinâmica econômica marcadamente diferenciada das três macrorregiões do Estado, que se resolve num crescimento mais acelerado da Macrorregião Nordeste. Como se sabe, é nessa macrorregião que se encontra a Região Metropolitana de Porto Alegre, o aglomerado urbano de Caxias do Sul, o centro regional de Santa Cruz do Sul, bem como os dois eixos turísticos mais importantes do Estado (Hortênsias e Litoral Norte).

Ora, o dinamismo superior da Macrorregião Nordeste assenta-se na diversidade econômica superior da mesma e na melhor distribuição da renda e da propriedade que a caracteriza. É com base nesse diagnóstico que estruturamos os três eixos de nossa política de desenvolvimento para a Macrorregião Norte e a Metade Sul, quais sejam: (a) apoio ao desenvolvimento das cadeias produtivas e dos SLPs; (b) modernização tecnológica e diversificação consistente desses SLPs e das cadeias produtivas; e (c) democratização da propriedade e consolidação do mercado interno da região.



A estruturação do Programa de Desenvolvimento Sustentável da Região da Bacia do Rio Uruguai procura articular as bases de uma estratégia de desenvolvimento para essa região a partir do envolvimento dos mais diversos atores sociais. Simultaneamente, as iniciativas governamentais de incentivo à agricultura familiar e o RS-Rural potencializam a capacidade endógena da região pelo seu perfil de propriedade. Uma capacidade que buscaremos alavancar pelo apoio ao desenvolvimento de SLPs estruturados em torno das cadeias produtivas de agronegócios.

Especificamente no que diz respeito à Metade Sul, há que se reconhecer que a produção e o processamento de carnes, arroz, frutas e leite nucleiam a atividade econômica dessa região. O resgate e a consolidação das cadeias produtivas estruturadas em torno dessas culturas articulam as ações emergenciais do Governo. Desde logo, estamos procurando enfrentar a desarticulação entre produtores primários e industriais que caracterizam essas cadeias, desenvolvendo relações comerciais mais estáveis e confiáveis entre produtores e consolidando-os em redes.

Simultaneamente, estamos estimulando a diversificação paulatina da produção agropecuária regional, bem como a ocupação de áreas agrícolas subaproveitadas. Parte importante desse programa é o apoio ao milho de várzea, núcleo de uma política de integração da produção regional com a dinâmica produção de aves e suínos do Estado. No mesmo sentido, opera nossa política de regulação do acesso à água para fins agrícolas. Com ela, visamos reduzir custos e estimular a produção de arroz e de milho irrigado na região, democratizando o acesso à água e limitando seu uso antiecológico e anti-social.



De outro lado, estamos incentivando o desenvolvimento qualitativo das especializações econômicas regionais, com vista à conquista de parcela superior dos mercados nacional e externo, bem como à diversificação endógena em direção a atividades de maior valor agregado. Para tanto, o sistema financeiro estadual vem procurando agilizar a oferta de recursos via Reconvertul, facilitando seu acesso às MPMEs regionais. O programa Reconvertul — juntamente com o novo Fundopem (que estimula a localização industrial na Metade Sul, *vide* Box 12) e com o novo Programa de Incubadoras Empresariais do Estado (*vide* Box 8) — articula-se ainda com os programas de diversificação produtiva regional, tipificados pelo apoio à formação de um pólo cerâmico, à produção e à exportação de rochas ornamentais, ao resgate da produção termelétrica regional (*vide* Box 11) e à gestão das bacias hidrográficas.

Contudo é preciso entender que não se constituirão as bases para um crescimento sustentado na região enquanto a propriedade da terra não for, ela mesma, democratizada. Esse é o verdadeiro fundamento da performance superior das Regiões Norte e Nordeste do Estado. Afinal, o acesso democrático à terra é condição para a superação de uma pecuária e de uma lavoura extensiva e de baixo valor agregado por unidade de produto; para a diversificação produtiva; para a democratização da renda e o crescimento do mercado interno; e, por conseqüência, para a democratização do acesso ao crédito e à informação, sem a qual não podem emergir novos empresários e empreendimentos. É, pois, também pela priorização do enfrentamento às disparidades regionais e da Metade Sul que a reforma agrária assume tamanha centralidade em nosso programa de desenvolvimento.

Modernização gerencial e produtiva e as redes de cooperação empresarial



A crise contemporânea do fordismo veio revelar os limites das vantagens competitivas estáticas, assentadas, de um lado, nas economias de escala que caracterizam as megaestruturas industriais e, de outro, na depressão dos custos de transação e da incerteza via integração vertical.

Na esteira da crise do fordismo, diversas alternativas de organização do trabalho e da produção vêm impondo uma nova ênfase nas vantagens competitivas dinâmicas, assentadas na flexibilidade produtiva e gerencial, no foco e na endogeneização da inovação. Dentre estas, a experiência das redes de MPMEs da Terceira Itália chama atenção pelo dinamismo e pela inflexão democratizante dos processos de gestão, aprendizado tecnológico e de acesso à propriedade. O fundamento dessa experiência é uma síntese dialética entre unidade (definida pela rede) e autonomia (definida pelo controle independente de cada MPME); síntese de unidade e autonomia que se traduz na apropriação, pela estrutura e pelo produtor individual, das vantagens do escopo superior e da minimização dos custos de transação, sem que se percam as vantagens de foco, flexibilidade e dinamismo associadas à independência das firmas.

A experiência histórica tem mostrado, contudo, que a consolidação de MPMEs aptas e dispostas a se organizarem em redes passa pela decisiva participação



do Estado na identificação dos principais problemas e necessidades das empresas e na intermediação de acordos de colaboração com instituições públicas e privadas, de forma a capacitar as empresas a melhor absorverem e difundirem as inovações.

O Governo do Estado vem implementando uma estratégia ousada, vislumbrando a construção de um permanente sistema de inovação, cuja política se consubstancia na interação de programas como: a Extensão Empresarial, com foco na qualificação gerencial e produtiva; as Redes de Cooperação Empresarial, que impulsionam estratégias de ação conjuntas e colaboração mútua entre empresas e outras instituições públicas e privadas; e a Capacitação Empresarial, que busca responder às demandas identificadas nos demais programas.

O núcleo operacional dessa proposta é o Programa de Extensão Empresarial, que está assentado na disponibilização às empresas de equipes de profissionais voltados à identificação e à busca de resolução de problemas de gestão. Associado a esse programa, a Capacitação Empresarial busca suprir as deficiências identificadas e potencializar a interação do empresário com as demais instituições. Por ser este um projeto estruturador do conjunto da nossa política de desenvolvimento econômico, o mesmo deverá capilarizar-se por todo o Estado, através de 30 núcleos distribuídos nas 22 regiões.

Esses programas, combinados com a cooperação entre empresas e com os diversos agentes do sistema econômico estadual (universidades e demais instituições de pesquisa e extensão), alavancam ganhos de competitividade sistêmica e permitem acelerar o lançamento de novos produtos e promover o acesso a novos processos e a novas formas de gestão. A exploração conjunta das vantagens competitivas (menores custos de transporte, transação e difusão de informações) reforça o ambiente de cooperação entre as empresas, sem negar a dimensão competitiva. E essa combinação de cooperação e competição se auto-reforça,

gerando sinergias que, por sua vez, se constituem em poderoso fator de inovação, crescimento e expansão da atividade local.

As fortes externalidades positivas resultantes dessa relação, além de compensarem a falta de escala das empresas de pequeno porte, reforçam a competitividade do conjunto da indústria local e criam um ambiente favorável a um círculo virtuoso de investimento e crescimento, sendo essa interação ponto central de nossa estratégia.

Este é, portanto, um programa que interage com a maior parte das políticas de desenvolvimento do Governo do Estado, pois está focado nos elementos endógenos do entorno econômico, potencializando nossa matriz produtiva consolidada e, em particular, os SLPs gaúchos. Além disso, conecta-se: com a política de apoio às exportações, ao estimular a formação de consórcios de inflexão exportadora; com a política de modernização tecnológica; e, ao potencializar a competitividade das MPMEs, com as políticas de geração de trabalho e renda e de redistribuição da mesma.



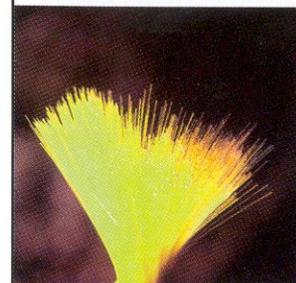
Modernização tecnológica

Ao lado das circunscrições de demanda, das circunscrições financeiras e das circunscrições organizacionais, as circunscrições tecnológicas aparecem como o quarto grande obstáculo à continuidade do crescimento das MPMEs e, por conseguinte, do desenvolvimento econômico. O adequado enfrentamento desse obstáculo passa pelo diagnóstico correto de seu fundamento.

O diagnóstico do **Governo Democrático e Popular** é que, mais do que numa limitação da produção científica gaúcha, esbarramos, pelo lado da oferta, em severas limitações no plano da objetivação técnico-produtiva e da socialização dessa produção e, pelo lado da demanda, na baixa capacitação interna das unidades produtivas para a apropriação dessa oferta.

Na realidade, os canais de acesso às novas tecnologias gerenciais e produtivas são tão limitados que acabam por deprimir a própria demanda empresarial por modernização, levando à criação de importantes heterogeneidades tecnológicas, que se ampliaram no RS na última década. Um resultado que apenas reflete uma dúplice subestimação: de um lado, a subestimação das mediações necessárias à integração de produção científica e difusão tecnológica; de outro, a subestimação da profunda unidade entre modernização gerencial e tecnológica.

A despeito de não termos um contexto substancialmente distinto do nacional no Rio Grande do Sul, existem nuances de capacidade interna em nosso estado



que podem potencializar um programa eficaz de modernização tecnológica. Para além da excelência em diversas universidades e centros de pesquisa, temos nichos importantes de capacidade inovativa em segmentos do setor produtivo e temos um governo disposto a investir em desenvolvimento tecnológico e a articular pesquisa e produção. Dada, porém, a complexidade do problema, a resposta de uma política de ciência e tecnologia não pode ser simples e unívoca, mas deve envolver um amplo conjunto de ações. Contudo há seis projetos básicos que nucleiam esse conjunto de ações e que merecem ser destacados aqui, quais sejam:

- a) fortalecimento dos Pólos de Modernização Tecnológica, que devem orientar-se crescentemente pelas demandas e potencialidades regionais de desenvolvimento — considerando as tendências delineadas a partir do avanço cumulativo do conhecimento técnico-científico da região —, pelo apoio à sistematização e à socialização de tecnologias adequadas à agregação de valor nas atividades econômicas existentes e pelo estímulo à integração de competências complementares entre os diversos atores econômicos locais, formando um arranjo virtuoso de capacidade inovativa;
- b) fortalecimento da FAPERGS como entidade de fomento da pesquisa acadêmico-científica e aprofundamento da reorientação das suas políticas, no sentido de torná-la também uma instituição de fomento à pesquisa tecnológica aplicada e sintonizada com as demandas do setor produtivo;
- c) potencialização da ação dos centros tecnológicos estaduais (Cientec, Fepagro, etc.), com aprofundamento e desenvolvimento de seus trabalhos de extensão tecnológica;
- d) criação do Centro de Excelência em Tecnologia Avançada (CETA), responsável pela mediação das relações entre as pesquisas científica e tecnológica de ponta do Estado do Rio Grande do Sul e a produção;



- e) estímulo à criação de empresas inovadoras de base tecnológica, através do apoio e da formação de incubadoras e de parques tecnológicos, bem como da atração de empresas de ponta que invistam em P&D em nosso estado;
- f) estímulo privilegiado ao desenvolvimento do setor da Tecnologia da Informação (que une os sub-setores produtores de *hardware* e *software* computacionais ao sub-setor de telecomunicações) em nosso estado, na medida em que este setor se define como o principal pólo de produção e difusão do progresso técnico na contemporaneidade.

Política emergencial de emprego, qualificação do trabalho e educação profissional

Não há mais como negar que, para além das inquestionáveis determinações conjunturais (associadas às políticas fiscal e monetária recessivas), o desemprego contemporâneo comporta profundas determinações estruturais, associadas à crescente produtividade e à negação tecnológica do trabalho e à generalização das estratégias gerenciais de terceirização e *downsizing*.

Esse é um quadro preocupante, que solicita respostas inovadoras tanto no plano emergencial quanto no médio e no longo prazo. Ora, no médio e no longo prazo, nossa política de emprego e ocupação confunde-se com a totalidade da estratégia de desenvolvimento expressa neste documento. Mas isso não nos exime de uma atuação emergencial sobre a questão do emprego. Nesse plano, o **Governo Democrático e Popular** vem procurando atacar firmemente o desemprego friccional — agilizando e melhorando a intermediação de oferta e demanda de vagas no interior do programa SINE —, bem como acelerar o ingresso no mercado de trabalho — através do apoio financeiro à contratação de jovens desempregados no interior do Programa Primeiro Emprego. Ainda no plano do curto prazo, o Governo vem atuando no desenvolvimento do Centro do Trabalhador Autônomo



(CTA), onde esse trabalhador é cadastrado e passa a dispor de referências a partir da avaliação sistemática de seus serviços.

Mas, dadas a complexidade e a dimensão do problema do desemprego, são as políticas de médio e de longo prazo as que apresentam maior eficácia potencial. E, nesses planos, a ação do Governo realiza-se em dois níveis básicos. Num primeiro, procuramos estimular a demanda de força de trabalho, através de políticas de crescimento e demanda agregada voltadas aos setores trabalho-intensivos. Num segundo, voltamo-nos à modificação do perfil da oferta de trabalho a partir de uma política ousada de requalificação dos trabalhadores, com vistas a adequar a oferta às exigências das novas tecnologias, bem como a habilitar o trabalhador a operar como produtor autônomo e microempresário, deprimindo a concorrência dos trabalhadores no mercado de trabalho especificamente capitalista.

Porém é preciso entender que nenhuma política de requalificação e recolocação profissional pode ser eficaz se não forem fornecidas bases culturais e técnicas sólidas aos trabalhadores futuros e aos atuais, o que é o mesmo que dizer que o fundamento de qualquer política de requalificação e recolocação profissional é a radical melhoria da educação pública, deprimida por anos de descaso.

Em particular, é preciso resgatar, modernizar, flexibilizar e ampliar nossas tradicionais Escolas Técnicas, articulando-as com os Centros e Incubadoras Tecnológicas e Empresariais do Estado, bem como com os projetos de requalificação profissional sustentados com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador.

Afinal, se nos recusamos àquela leitura ideológica que faz da qualificação a condição necessária e suficiente do emprego, também recusamos o fundamentalismo liberal que delega ao capital a responsabilidade e o direito de formar a “sua própria” mão-de-obra, de acordo com os seus interesses exclusivos. Pelo contrário, da perspectiva do **Governo Democrático e Popular**, a questão da qualificação se insere no interior de um projeto já não emergencial, mas de articulação, no longo prazo, de Sistema Público de Trabalho e Emprego. Um sistema que se articula com nosso compromisso com o ensino público, gratuito e ministrado na perspectiva e interesses daqueles que o recebem.

Ora, operar o ensino profissionalizante de acordo com esta perspectiva é operá-lo com vista a formar uma força de trabalho crítica e dinâmica, que não só é apta a absorver as mais modernas e diversificadas tecnologias, como apta à auto-organização e à auto-gestão produtiva. Afinal, esta é a força de trabalho capaz de se inserir criativamente no mundo pós-fordista. E isto não só porque esta é a força de trabalho demandada pelo novo perfil das empresas capitalistas. Acima de tudo, porque este é o perfil da força de trabalho que é capaz de ocupar os nichos abertos pelo pós-fordismo aos micro-empresendimentos de base familiar, às redes cooperativas e às demais formas de organização autogestionária da classe trabalhadora.



Infra-estrutura para o desenvolvimento econômico

A política neoliberal de infra-estrutura reduz-se à subordinação do conjunto dos serviços públicos (classificados em “já privatizados” ou “por privatizar”) à lógica do mercado. Nessa perspectiva, só deve ter acesso à infra-estrutura quem pode pagar por ela.

Ora, é preciso bem mais do que ingenuidade para acreditar que o sistema mercantil-capitalista é capaz de sustentar uma equação distributiva que garanta um mínimo de justiça social a critérios venais de acesso aos serviços públicos essenciais. Mas esse não é todo o problema. A política neoliberal implica uma crença cega na suficiência dos sinais que o mercado dá em cada momento para a definição e a administração eficiente de investimentos em infra-estrutura, cuja longevidade e caráter estratégico são sobejamente conhecidos.

Na contramão dessa política, o programa de infra-estrutura do **Governo Democrático e Popular** inicia-se por resgate, modernização gerencial, produtiva e financeira e ampliação da rede pública estatal de serviços públicos. E os retornos dessa política já se fazem perceber nas mais diversas áreas.

No plano da geração e distribuição de energia, o Governo do Estado, em parceria com agentes públicos e privados, articulou um programa de investimentos



emergenciais para recuperação e ampliação da rede. Simultaneamente, resgatou e dinamizou a SULGÁS, que já contratou 213km de rede de distribuição de gás boliviano, e viabilizou a implantação do gasoduto Brasil-Argentina (TSB), totalizando 615km no final da obra, ligando Uruguaiana a Porto Alegre. E, está em fase de negociação a construção do gasoduto Cruz del Sur (Jaguarão—Porto Alegre). Essas ações permitem transformar o Estado numa encruzilhada de gasodutos e ampliar a geração termoeétrica a partir do gás, com a construção da UTE Gaúcha (empreendimento liderado pela CEEE que deverá gerar 500MW) e da Termosul (que deverá gerar 750MW).

No mesmo sentido, a entrada em funcionamento, no curto prazo, de duas novas usinas hidrelétricas (Itá e Dona Francisca) e, em um horizonte mais longo, a diversificação de diferentes fontes de energia para a geração de eletricidade (carvão, biomassa, gás, eólica, solar, grandes e pequenas centrais hidrelétricas) assegurarão ao Estado vantagens comparativas e competitivas, decorrentes de uma maior diversidade de fontes e, portanto, de maior estabilidade de oferta de energia elétrica. Um objetivo que se vê definitivamente garantido com o desenvolvimento das duas novas termo-elétricas a carvão (Candiota III, que se responsabilizará pela geração de mais 350MW, e a Seival, com geração de 250MW). A entrada em operação dessas duas termoeétricas permitirá que o Estado do Rio Grande do Sul se consolide como exportador de energia elétrica, relegando para o passado sua posição atual de importador desse insumo produtivo fundamental.

Vale salientar ainda que, no esforço por diversificar as fontes de energia elétrica e consistentemente com o compromisso governamental com a sustentabilidade ecológica e o espraiamento do desenvolvimento, estamos apoiando a construção de 13 pequenas usinas termoeétricas na Metade Sul, voltadas ao aproveitamento de resíduos do arroz e de madeira, bem como a criação de novas



microcentrais hidroelétricas (MCHs) e pequenas centrais hidroelétricas (PCHs) em regiões onde o abastecimento ainda é falho. A capilaridade dessas usinas vai contribuir para a objetivação, em nosso estado, do Programa Luz no Campo, que pretende energizar 100% das propriedades rurais em quatro anos.

No plano das telecomunicações, o **Governo Democrático e Popular** obteve a outorga da ANATEL para exploração do serviço limitado especializado para transporte de informações através de redes de fibra ótica suportadas na sua infraestrutura de transmissão e distribuição de energia elétrica, bem como na das redes da SULGÁS e do DAER. A partir dessa outorga, o Estado irá constituir uma empresa para prestar serviços de telecomunicação, passando a operar como estimulador ativo da concorrência nesse mercado.

No plano dos transportes, as ações emergenciais do Governo voltaram- -se ao resgate da rede pública estadual, depauperada em função da política de privatizações em curso até 1998. Só no ano de 1999, foram investidos R\$ 200 milhões para a construção, o recapeamento e a manutenção de 450km de rodovias em 148 municípios, com 119 frentes de trabalho e geração de 14 mil empregos.

Ao lado dessas ações de enfrentamento dos desajustes abertos pela política pregressa, deu-se início ao programa de longo prazo do **Governo Democrático e Popular** no plano de transportes, assentado sobre a montagem de uma malha viária estrutural integrada, capaz de agilizar e deprimir os custos de escoamento da safra agrícola e da produção regional.

Nesse sentido, cabe salientar que a política do **Governo Democrático e Popular** em relação aos portos e às hidrovias parte de uma visão diametralmente oposta à do Governo anterior, pois, em lugar de promover o desmonte dos portos

de Rio Grande, Porto Alegre e Pelotas, com vistas à privatização, estamos retomando as atividades comerciais com grande intensidade. A hidrovía, com algum investimento em dragagem, poderá transformar-se na solução para o crescente estrangulamento das rodovias de acesso ao porto de Rio Grande, o que representará uma enorme redução nos custos de transporte.

De outro lado, há que se reconhecer que os dois grandes programas internacionais em execução — Corredores de Exportação (financiado pelo BID) e Restauração - Rodovias em seu melhor estado (financiado pelo BIRD) —, iniciados no Governo anterior, mas renegociados sob critérios de vantagens recíprocas, hoje, dialogam positivamente com nossa política de desenvolvimento e, portanto, estão tendo continuidade. Só que, agora, passam a se articular com um programa de transportes voltado à viabilização e à integração dos SLPs e da agricultura (mormente a familiar); uma articulação que passa pelo resgate das demandas sociais emergenciais sobre a estrutura viária manifestas nas plenárias do Orçamento Participativo.

Por fim, cabe salientar que, na perspectiva de conquistar uma articulação positiva e efetivamente autônoma com a economia mundial, estamos trabalhando ativamente no sentido de dotar o Estado de um serviço de aviação regional integrado. Nesse sentido, vimos enfatizando os investimentos de ampliação e de modernização do Aeroporto Salgado Filho, bem como daqueles aeroportos do interior do Estado localizados em regiões produtoras de bens perecíveis (como flores, frutas, etc.) e de alto valor agregado e demanda nos demais estados da Federação e no Exterior.



Atração e estímulo a novos investimentos

A política de atração e financiamento de novos investimentos do **Governo Democrático e Popular** tem como diretriz a necessidade de imprimir um ritmo de crescimento mais acelerado à economia do Estado, bem como de modernizar o tecido industrial existente.

Essa diretriz, contudo, não se impõe independentemente do objetivo maior de um crescimento sustentado nos planos econômico, social e ecológico. O que implica dizer que a modernização pretendida deve interagir positivamente com a estrutura produtiva existente e com os recursos naturais não renováveis, ao mesmo tempo em que deve ampliar os espaços de empregabilidade da força de trabalho nas diversas regiões do Estado, bem como os espaços de inserção competitiva das MPMEs.

É dentro dessa perspectiva que se definem as políticas fiscal, financeira e de atração e estímulo aos novos investimentos do **Governo Democrático e Popular**. O que se busca é diferenciar e priorizar efetivamente os investimentos capazes de:

- a) solucionar os mais distintos pontos de estrangulamento das cadeias produtivas existentes;
- b) introduzir e difundir novas tecnologias, novas formas de organização



- da produção e novos produtos, bem como abrir novos nichos de mercado e novos pólos de crescimento para os SLPs consolidados ou emergentes;
- c) ampliar a oferta de emprego no curto e no longo prazo;
 - d) espriar regionalmente o desenvolvimento, mormente pelo estímulo à ocupação de recursos produtivos na Metade Sul do Estado;
 - e) utilizar e difundir o uso de tecnologias limpas, seguras e não agressivas ao homem e ao meio-ambiente.

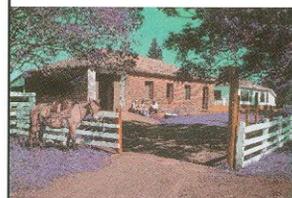
Esses cinco critérios básicos já norteiam a hierarquização dos projetos de investimento submetidos à análise da comissão gestora do Fundopem. São eles que — subordinados ao critério da viabilidade econômico-financeira do empreendimento — hierarquizam a disponibilização de recursos da rede financeira pública para o financiamento a inversões em capital fixo e que norteiam as mais distintas ações de Governo no plano da atração e da mobilização de novos investimentos.



Investimentos, meio ambiente, cultura e turismo

De um ponto de vista convencional, a atração de investimentos não tem qualquer relação com a defesa do meio-ambiente e com a promoção da cultura e do turismo. Afinal, as estratégias conservadoras de desenvolvimento projetam uma profunda contradição entre seus **fins** pretendidos — o bem-estar social —, seus **meios** — a atração de empresas do Exterior — e as **condições** pretensamente necessárias à conquista de tais meios — tolerância para com a destruição do meio-ambiente, salários baixos e aviltamento do Estado e dos serviços públicos. Vale dizer: para se atingir o bem-estar social no futuro seria preciso aprofundar o mal-estar do presente.

Felizmente, porém, essa contradição é falsa. Num mundo crescentemente globalizado e crescentemente atento às questões ambientais, as grandes empresas vêm-se obrigadas a evitar sua identificação (via localização e/ou compra de insumos) com regiões e nações sem política ecológica ativa. Da mesma forma, num mundo em que o trabalho desqualificado é velozmente negado e substituído pelo trabalho do conhecimento, as opções locais das empresas vinculam-se cada vez mais à disponibilidade da ampla gama de serviços de que necessitam para reproduzir-se. E a disponibilidade desses serviços é função direta da capacidade de uma dada região de atrair, produzir e sustentar em seu meio os trabalhadores que detêm os conhecimentos demandados. Vale dizer: mais do que nunca, os investimentos públicos em meio-ambiente, educação, cultura, saúde e lazer mostram-se condição *sine qua non* para a atração de novos investimentos privados e para a sustentação do desenvolvimento.



Não é preciso esclarecer o enorme significado político dessa (re)descoberta da consistência entre os fins do desenvolvimento — a qualidade de vida — e suas condições. Mas vale a pena explicitar o fato de que essa consistência vai além dos fins e das condições, atingindo os próprios meios do desenvolvimento.

E isto na medida em que a operacionalização desse círculo virtuoso do bem-estar passa pela geração de novas oportunidades de emprego e pela democratização da propriedade e do saber, em consonância com todo o programa de desenvolvimento aqui anunciado.

Afinal, poucos setores são tão intensivos em trabalho qualificado quanto os setores de educação, cultura, lazer e turismo. Poucos (se é que existem outros) são tão preservacionistas do patrimônio histórico e do meio-ambiente. Poucos interagem (pela via da gastronomia, da hotelaria, do ecoturismo e do turismo rural) de forma tão positiva com a agricultura familiar e com a produção diversificada e ecológica de alimentos. E poucos são tão abertos às MPMEs e tão passíveis de crescimento e consolidação a partir das novas políticas de microcrédito e crédito assistido.

E, como se tudo isso não bastasse, não há outro(s) setor(es) capaz(es) de alavancar ganhos econômicos secundários tão intensos. Pois a defesa de nosso ambiente natural e o desenvolvimento e a plena consolidação de uma rica produção cultural e de lazer no Rio Grande do Sul são a condição necessária e suficiente para darmos um salto em nossas receitas turísticas, seja pela elevação da permanência do tradicional turista platense em nosso território, seja pela conquista de uma participação superior no turismo nacional e no internacional. Um desdobramento que — para além de sua positividade intrínseca — ainda vem reforçar nosso projeto de conquista de mercados externos. Afinal, como é amplamente reconhecido, a conquista de tais mercados envolve mais do que produzir com qualidade: envolve ter o reconhecimento externo dessa qualidade, o



que pressupõe o desenvolvimento e o estreitamento dos mais diversos vínculos; dentre os quais, o do intercâmbio cultural e o do intercâmbio turístico.

Mas, se a qualidade de vida é o verdadeiro fim do desenvolvimento, uma condição necessária de sua alavancagem e um instrumento poderoso de sua objetivação dentro de uma perspectiva de redistribuição da propriedade e da renda, ela é mais do que central: ela é organizadora de todo o Programa de Desenvolvimento do **Governo Democrático e Popular**.