

ECONOMIA E POLÍTICA DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO RIO GRANDE DO SUL

Tomás Pinheiro Fiori

1 INTRODUÇÃO

Quais as características estruturais da economia regional do Rio Grande do Sul no primeiro quarto do século XXI? Mais que isso, quais as condições objetivas desse estado subnacional para compreender, planejar e executar estratégias de desenvolvimento compatíveis com as restrições impostas pelo contexto federativo da Constituição de 1988 (CF/1988)? Este capítulo sintetiza alguns resultados de um longo esforço de interpretação das possibilidades do desenvolvimento regional gaúcho, procurando aproximar a realidade econômica e os condicionantes institucionais que compõem a economia política do estado.

O Rio Grande do Sul é um estado brasileiro historicamente marcado por uma autoimagem grupal do desenvolvimento regional, como definiu Hirschman (1961).¹ Após mais de duas décadas de integração ativa das lideranças regionais gaúchas no processo de planejamento estadual, é possível perceber o desejo de cada fração do território de evoluir como uma totalidade econômica, com dinâmica própria e independente do sistema estadual, nacional e internacional de acumulação. Falta, efetivamente, uma compreensão sistêmica das restrições estruturais do padrão heterogêneo de desenvolvimento que se manifesta territorialmente no estado.

Essa busca pela autossuficiência e pela reprodução de processos econômicos endógenos tem, no entanto, raízes na própria história econômica do estado, que se desenvolveu rapidamente com uma matriz produtiva articulada entre agricultura e indústrias tradicionais a partir da Primeira República (Herrlein Júnior, 2000). O dilema da reprodução daquela dinâmica, na moldura geral do estado, esteve presente no debate público e acadêmico dos anos 1960 no Rio Grande, o que Targa (1989) chamou de primeiro paradigma da economia gaúcha, cujo desafio era se reinventar após a integração do mercado nacional.

1. Hirschman (1961) define "imagem grupal" como aquela que almeja projetos que contemplem o conjunto da sociedade, beneficiando o grupo de forma mais ou menos homogênea, mesmo que em detrimento de uma maior dinamização e crescimento de longo prazo, ou seja, que procura reproduzir os mesmos processos em todos os lugares em vez de utilizar o potencial dinamizador dos desequilíbrios inerentes ao desenvolvimento.

Rapidamente, a percepção do Rio Grande do Sul como parte regional e subordinada da economia brasileira integrada tomou o lugar da leitura anterior, mas isso não seria suficiente para desfazer a “imagem grupal da transformação” na população gaúcha até os dias atuais. Na reconstrução intelectual de Targa, aquele momento representou o “segundo paradigma” da economia gaúcha e produziu uma das mais relevantes obras sobre o estado, os *25 anos de Economia Gaúcha* (em 1976). Em plena transição do regime internacional de acumulação, as transformações dos anos 1980 e a crescente abertura da economia brasileira promoveram ainda um “quase terceiro-paradigma”, conforme as palavras do autor:

depois da integração do mercado interno, o espaço geoeconômico do Rio Grande do Sul contém segmentos das partes da economia e da sociedade brasileira. Ele contém frações da burguesia agrária e frações da burguesia industrial do Brasil, frações da classe operária e do campesinato brasileiros, ele contém frações dos departamentos produtivos da economia nacional (Targa, 1989, p. 352).

Ao defender que a economia regional não é um “recorte legítimo”, Targa afirmava que a dimensão territorial não é um fim em si mesmo, mas um reflexo do desenvolvimento desigual e circular que ocorre em cadeias setoriais, da mesma forma como no modelo de Hirschman e na abordagem estruturalista da qual o autor bebeu intensamente. Como descrevia a escola cepalina, o diferencial de progresso em uma estrutura heterogênea é acompanhado de uma baixa geração de renda no campo, enquanto o polo regional se volta para o setor externo, com baixo encadeamento local, não absorvendo o contingente adicional da força de trabalho. A consequência é a pobreza e a reprodução do subdesenvolvimento.²

Pela mesma perspectiva é possível descrever a dinâmica da economia gaúcha como uma modalidade de heterogeneidade produtiva subnacional em que as transformações ocorridas nas últimas décadas reforçam ainda mais a interpretação estrutural do seu desenvolvimento. Para tanto, é importante lembrar que a principal característica de um sistema dual ou heterogêneo não é a existência de um setor pré-capitalista, mas a de um setor exportador que, em termos econômicos, é uma extensão do sistema central – agora global – e que possui baixa “irradiação” para o seu *hinterland*³ (Pinto, 1970). Este artigo buscará mostrar as evidências disso para economia gaúcha.

A compreensão da economia política do desenvolvimento gaúcho requer, além de um quadro estrutural da sua economia, uma caracterização do marco político-institucional e das relações de poder a partir dos quais as decisões desenvolvimentistas são tomadas. Mais uma vez, recorre-se às ideias de Hirschman.

2. Constituída pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 1948, a Comissão Econômica para a América Latina (Cepal) se tornou uma referência para o pensamento econômico latino-americano ao desenvolver um paradigma teórico chamado de “estruturalista”, pioneiro em caracterizar os traços distintivos da estrutura capitalista em economias subdesenvolvidas.

3. Interior do país ou da região, em oposição ao centro dinâmico ou ao foco de acumulação capitalista.

Inspirado pelo desequilíbrio inerente ao progresso, o autor apresentou como elemento unificador subjacente a toda a sua produção a busca das “racionalidades ocultas”, que, na interação entre economia e política, promovem resultados contraintuitivos e divergentes das previsões da sabedoria convencional dos economistas (Hirschman, 1983). Em sua teoria sequencial do desenvolvimento, as interações entre o mercado privado e a organização político-administrativa, além de inevitáveis, constituem parte fundamental do potencial de desenvolvimento das economias subdesenvolvidas. O autor afirma a irreduzibilidade do desenvolvimento de uma fórmula geral e universalmente válida, defendendo a “cogitação do impensável” como caminho para encontrar o possível. “A essência da abordagem possibilista consiste em descobrir as vias de escape de qualquer conjuntura amordaçante que se apresente” (Hirschman, 2013, p. 23, tradução nossa).⁴

Para explorar o “possibilismo” do desenvolvimento gaúcho, a seguir, é feita uma interpretação da evolução da institucionalidade estadual relevante para o desenvolvimento regional gaúcho, inspirada em trabalhos recentes sobre as características necessárias a uma burocracia desenvolvimentista (Evans, 1995; Evans e Rauch, 1999; Evans e Heller, 2015). Mais que isso, são contempladas as diferentes dinâmicas que se construíram entre setores do poder público estadual e setores da sociedade civil, retroalimentando uma heterogeneidade estruturante que compromete o já limitado poder de planejamento e execução dos governos subnacionais brasileiros desde a CF/1988. O Rio Grande do Sul, assim como os demais estados da federação, se vê obrigado a aderir, por necessidade, à lógica de atração de grandes investimentos concentrados enquanto pulveriza restos orçamentários para manter os ânimos regionais controlados no curto prazo.

2 ELEMENTOS PARA UMA LEITURA “POSSIBILISTA” DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL

A busca dos limites e das possibilidades da mudança social e econômica, para além dos desejos intelectuais e das técnicas de alocação eficiente, compreendendo dinâmicas políticas, históricas e sociológicas concomitantes, corresponde ao que Hirschman (1961) chamou de “possibilismo”.

A teoria e a política do desenvolvimento, portanto, enfrentam a tarefa de verificar sob que condições as decisões do desenvolvimento podem ser promovidas, a despeito daquelas imperfeições, através de planos desenvolvimentistas ou processos de incentivos (*op. cit.*, p. 50).

Na origem do seu “possibilismo”, o autor tentava superar a mútua exogeneização praticada pelo pensamento econômico e político para encontrar

4. “The essence of the possibilist approach consists in figuring out avenues of escape from such straitjacketing constructs in any individual case that comes up”.

arranjos desenvolvimentistas efetivos. O reconhecimento da dimensão política do fenômeno econômico, como afirmava o autor, é o primeiro passo para compreender as implicações ocultas e contraditórias do desenvolvimento. Assim, o que recomenda a teoria econômica nem sempre seria do interesse dos grupos poderosos e politicamente organizados, parecendo irracional do ponto de vista econômico-alocativo. A amplitude das possibilidades de desenvolvimento passaria pelos efeitos politicamente disruptivos dos fenômenos econômicos e vice-versa.

Em seu modelo econômico, Hirschman partiu da influência estruturalista para criticar as teorias do “desenvolvimento equilibrado”, bem como a visão monoeconômica e unívoca do progresso material oferecida pelo *mainstream* (corrente dominante) das ciências econômicas, em especial pelas incipientes versões da Teoria do Crescimento, em meados dos anos 1950. Parte dessa crítica concentrava-se nas diferenças fundamentais entre a atividade do investimento em economias desenvolvidas e subdesenvolvidas. Enquanto o investimento autônomo joga um papel importante na dinâmica de crescimento dos países avançados, nos países subdesenvolvidos a maior parte dos investimentos é induzida, ou seja, depende dos efeitos da variação da demanda efetiva, dos preços ou de economias externas diretas e indiretas, propagadas por algumas atividades motrizes. Como fração da renda nacional, o investimento nos países subdesenvolvidos depende da renda gerada pelo chamado setor moderno da economia, que, por definição, é minoritário e concentrado, dado o caráter heterogêneo de sua estrutura produtiva.

Dessa forma, Hirschman (1961) argumentou que a principal dificuldade dos países mais pobres é a incapacidade de “tomar decisões desenvolvimentistas” face à falta de “habilidade de investimento”, que é o que justifica a indução política mais ativa para o desenvolvimento. Nessa perspectiva, o autor chega à mesma dinâmica de reprodução do dualismo presente no princípio da causação circular cumulativa (CCC) de Myrdal (1960), quando refere o “círculo vicioso” que é a “(...) necessidade de gerar um novo setor para gerar a capacidade de investimento e vice-versa” (Hirschman, 1961, p. 63-64). O sistema de crescimento de Hirschman também se aproxima da concepção de Perroux (1966) ao apontar o efeito completivo do investimento, que é a capacidade de um empreendimento se propagar via economias externas e o fundamento da sua defesa de uma estratégia “desequilibrada” que potencialize as sequências eficientes de propagação. O efeito completivo do investimento seria, do ponto de vista de Hirschman, o mecanismo essencial por meio do qual as novas energias são canalizadas para o processo de desenvolvimento e pelo qual o círculo vicioso, que parece confiná-lo, pode ser desfeito. Dar o máximo de desempenho a este efeito deve ser, por isso, o primeiro objetivo da política desenvolvimentista (Hirschman, 1961, p. 73).

Eis o carácter inerentemente regional e territorialmente delimitado do processo de desenvolvimento descrito por Hirschman. Evidência disso é a diferença fundamental entre o seu efeito completo e o multiplicador keynesiano convencional. A qualidade completa do investimento é polarizadora de atividades econômicas e, como tal, desenvolve freios ao processo de crescimento, que podemos chamar de “deseconomias” externas. Dessa forma, a propagação a que o autor se refere não é homogênea e constante, mas tem ganhos decrescentes de acordo com o grau de maturação e o saldo entre economias e “deseconomias” que promove em cada região e a cada etapa. A programação econômica em uma realidade complexa desse tipo, para o aproveitamento simultâneo de todas as possibilidades desenvolvimentistas, envolve um alto nível de recursos financeiros e capacidade decisória, ambos escassos nos países subdesenvolvidos. Aumentam, desse modo, acentuadamente, as chances de desperdício dos ganhos potenciais das sequências de investimento desequilibrado.

É a partir dessa abordagem geral do processo econômico que Hirschman argumenta que o elemento mais restritivo do desenvolvimento tardio não é a escassez de recursos para investimento, mas a falta de capacidade organizativa para decifrar as sequências eficientes e elaborar projetos financiáveis que promovam a indução necessária. No ensaio *Political economics and possibilism*, escrito em 1971, Hirschman afirma que “é amplamente improvável que quaisquer instituições idealizadas pelo homem sejam capazes de acomodar eficientemente e indefinidamente qualquer inovação econômica e tecnológica” (Hirschman, 2013, p. 18, tradução nossa).⁵ A abordagem possibilista oferece, sobretudo, uma ponte entre a desigualdade estrutural e territorial do processo de desenvolvimento e as condições institucionais para a sua superação, enfatizando as especificidades dos processos tardios e periféricos, em que o Estado é, simultaneamente, frágil e necessário para a coordenação econômica.

Transpondo-se a abordagem de Hirschman para a dinâmica político-econômica no século XXI, é preciso recorrer à investigação histórica e institucional do desenvolvimento coordenado pelo Estado que sobreviveu à hegemonia ideológica neoliberal após os anos 1980. Peter Evans foi um dos autores que contribuiu para essa “terceira onda” de teorias econômicas do desenvolvimento, cuja característica principal é o reconhecimento da importância da capacidade de ação do Estado em termos de preparo dos tecnocratas e de estrutura institucional durável e efetiva, além do adequado enraizamento social de seus planos e ações. A economia política de Evans tenta conciliar um modelo teórico de desenvolvimentismo com a compreensão efetiva do funcionamento das instituições políticas a partir de experiências históricas

5. “It’s overwhelmingly unlikely that any institutions devised by human minds will be able to accommodate indefinitely and efficiently any new economic and technological change that happens to come along”.

diferenciadas, o que pode ser considerado uma versão moderna do problema levantado por Hirschman desde os anos 1950 e uma tentativa de “trazer o Estado de volta” para a reflexão econômica (Evans, Rueschemeyer e Skocpol, 1985).

Para Evans (1993), os Estados desenvolvimentistas são aqueles que possuem determinados atributos identificáveis. Em primeiro lugar, devem ser capazes de mobilizar os recursos necessários para o desenvolvimento tardio, onde a escala econômica necessária está acima do alcance dos sistemas sociais existentes, tornando-se o organizador ativo do mercado. Em segundo lugar, o autor apresenta o Estado desenvolvimentista como aquele capaz de induzir o investimento e de compensar os desequilíbrios inerentes ao processo de desenvolvimento, eliminando os seus gargalos. A partir disso, Evans apresenta uma definição heurística da economia política do Estado desenvolvimentista como aquele em que:

- há uma burocracia coerente e capacitada, do tipo weberiana, de recrutamento meritocrático, proporcionando o isolamento necessário ante as pressões do sistema político, reduzindo o espaço para o *rent seeking* (busca de renda) e a captura por interesses privados; e
- apresenta um grau de enraizamento (*embeddedness*) junto à sociedade, de maneira que o planejamento das ações públicas esteja aliado às forças que pretende mobilizar, ou seja, aos “agentes da transformação”.

O que Evans (1995) chamou de *embedded autonomy* (autonomia enraizada) representa um equilíbrio complexo entre autonomia e inserção: o Estado promotor do desenvolvimento deve possuir um desenho institucional que o torne autônomo o suficiente para não ser “capturado” pelos interesses privados, mas enraizado o suficiente para mobilizar as transformações com o auxílio dos grupos econômicos e sociais necessários. A associação com a abordagem institucional-hirschmaniana é quase automática.

Os cientistas sociais buscam as políticas e o Estado ideais, e isto frequentemente quer dizer que eles estão procurando combinações de ingredientes desejáveis, mas mutuamente antagonísticos. Portanto, nós buscamos a correta combinação não apenas de contato e isolamento, mas de controle central e iniciativas descentralizadas, de incentivos materiais e morais, de progresso técnico e justiça social e assim por diante (Hirschman, 2013, p. 18, tradução nossa).⁶

O enraizamento institucional do sistema político-administrativo é o que o capacita a formar coalizões e a envolver os grupos sociais, e que Hirschman (1961, p. 48) havia definido como “problema fundamental do desenvolvimento

6. “Social scientists are looking for optimal policies and states, and that generally means that they are looking for optimal combinations of desirable, but mutually antagonistic ingredients of such states. Thus we look for the correct combination not only of contact and insulation, but of central control and decentralized initiatives, of moral and material incentives, of technical progress and social justice, and so on”.

[que] consiste em revigorar a ação humana em determinado sentido”. A burocracia weberiana, por sua vez, atua no sentido de constituir uma autoridade racional-legal com capacidade organizativa, que capacita o Estado para a formulação de seqüências eficientes do desenvolvimento não equilibrado.

Diferentes combinações dessas duas dimensões apresentadas por Evans resultam em uma tipologia do Estado (quadro 1) que ilustra os efeitos potenciais da falta de enraizamento e/ou capacidade racional-legal burocrática. No extremo oposto ao desenvolvimentismo, o “Estado predatório” é apresentado pelo autor como o modelo patrimonialista em que o controle do aparelho público cabe a um pequeno grupo, cujo vínculo se estabelece pelas relações pessoais (Evans, 1993, p. 119). A autonomia dos Estados predatórios manifesta-se na forma de “poder despótico”, de baixo enraizamento social, e com uma burocracia pouco qualificada, inteiramente voltada para a *rent seeking*. Nesse formato, Evans reconhece o padrão clientelista de captura como uma das possíveis formas de interação Estado-sociedade, que a literatura neoclássica tende a generalizar como padrão de comportamento dos agentes políticos racionais e maximizadores autointeressados.

QUADRO 1

Tipologia do Estado segundo o nível de enraizamento e o weberianismo burocrático

	Alto weberianismo burocrático	Baixo weberianismo burocrático
Alto enraizamento	Desenvolvimentismo	Patrimonialismo clientelista
Baixo enraizamento	Despotismo-racional	Predação

Fonte: Evans (1993).
Elaboração do autor.

O Brasil é um caso típico de Estado patrimonialista com alto nível de “captura” pelas elites nacionais. Ainda que apresente alguns bolsões de eficiência dentro da estrutura do setor público (que se ampliaram nas duas décadas subseqüentes ao artigo de Evans), o Estado brasileiro confronta-se historicamente com as elites industriais do Sudeste e as elites mais tradicionais, vinculadas ao setor agrícola. Ante as forças que buscam renda na apropriação do Estado, a administração pública ainda é comandada por uma proporção muito grande de cargos comissionados e baixa incidência de recrutamento meritocrático nas posições de maior poder sobre o planejamento e a decisão das políticas públicas. Esse é o resultado de um presidencialismo de coalizão com alta concentração decisória no Executivo federal, como amplamente retratado na história do pensamento social brasileiro. Os órgãos da administração direta carecem de corpo técnico qualificado e coerente, e as decisões respondem, predominantemente, à dinâmica do mercado político.

Evans e Rauch (1999) partem para a mensuração do nível de weberianismo (*weberianess*) em 35 países. Motivados pela crescente preocupação com a reforma

do Estado e a qualidade dos governos, o modelo elaborado por esses autores testa a hipótese de que maiores níveis de weberianismo estariam associados positivamente com o crescimento econômico nas décadas de 1970 e 1980. Os dois critérios básicos de Evans e Rauch para compor a escala de weberianismo foram o recrutamento meritocrático e a existência de planos de carreira recompensadores no longo prazo. O recrutamento meritocrático proporcionaria uma maior coesão a partir do sentimento de pertencimento por virtude, estimulando a troca e o trabalho conjunto, e um melhor monitoramento e regramento institucional. Por sua vez, a regulamentação de planos de carreira com remuneração proporcional ao mercado e as regras transparentes de ascensão profissional contribuiriam para elevar o custo de oportunidade do engajamento em rentismo de curto prazo, tornando a burocracia técnica menos suscetível à corrupção e aos ciclos políticos.

A pontuação na escala de weberianismo tem efeito consistentemente positivo nos níveis finais de investimento, reforçando a posição geralmente adotada pela literatura que estuda casos de estados desenvolvimentistas, cuja ênfase recai sobre o papel do Estado na elevação dos níveis de investimento privado como o principal mecanismo através do qual os estados promovem maiores taxas de crescimento (Evans e Rauch, 1999, p. 760, tradução nossa).⁷

Em outro trabalho, Evans e Heller (2015) discutiram a transformação do Estado e o enraizamento com os agentes do desenvolvimento no século XXI. Partindo da matriz de Sen (1999), os autores reconhecem que o desenvolvimentismo centrado na industrialização e na acumulação de capital é insuficiente para o tipo de progresso humano e generalizado que se espera para o bem-estar nos parâmetros atuais. No paradigma seniano, o enraizamento democrático (em oposição ao antigo padrão de alianças entre Estado e elites capitalistas) é elevado à centralidade do processo de desenvolvimento, dada a sua inter-relação com as liberdades constitutivas e instrumentais (Sen, 1999). No modelo desenvolvimentista clássico dos anos 1960 e 1970, o objetivo do Estado era mobilizar, principalmente, a capacidade empresarial dos grupos empreendedores capitalistas, como prescrevia Hirschman (1961). O enraizamento, naquele modelo, estava representado nos elos entre a burocracia tecnocrática weberiana e o setor privado. Já no desenvolvimentismo humano do século XXI, seria necessário um enraizamento fundamentado no aprofundamento da democracia como redução das “não liberdades” e caminho para políticas públicas ampliadoras de capacitações (Evans e Heller, 2015).

O Estado aqui analisado em suas possibilidades não é uma instituição una e indivisível, cujas qualidades agregadas se assentam sem ressalvas na tipologia do desenvolvimentismo histórico. A natureza heterogênea do processo de

7. "Weberianness scale score has a consistently significant positive effect on end-of-period investment levels, reinforcing the position generally taken in the case-study literature on "developmental states", which emphasizes the role of state in elevating levels of private investment as a principal mechanism through which states promote higher rates of growth".

desenvolvimento periférico se reflete, analogamente, na heterogeneidade dos canais institucionais pelos quais o poder público e os setores econômicos se inter-relacionam. Dentro da própria teia constitucional que se estabelece a partir de 1988, o Estado se divide em poderes e escalas, em órgãos setoriais e de planejamento, e assim sucessivamente, constituindo um tabuleiro político-administrativo com dinâmicas próprias e grandes assimetrias entre os diferentes circuitos de poder e decisão. Mais que transformar uma estrutura econômica heterogênea com a ação do Estado, o dilema do desenvolvimento retardatário passa por uma heterogeneidade que é estruturante, reproduzindo as fragmentações institucionais com a mesma circularidade cumulativa do crescimento econômico. Parecem ser estes os parâmetros do “possibilismo” moderno sobre os quais a análise da economia política do desenvolvimento regional e subnacional deve se debruçar, tanto mais quando se está lidando com uma unidade política planejadora subnacional como os estados da Federação brasileira após 1988.

3 FORMAÇÃO ECONÔMICA E HETEROGENEIDADE ESTRUTURAL NO RIO GRANDE DO SUL

O Rio Grande do Sul apresenta características peculiares quanto à sua formação histórica e à sua identidade regional em relação às demais unidades da Federação. A ocupação inicial do estado, pelo menos desde o século XVII até a proclamação da República do Brasil, em 1889, deu-se por meio de conflitos armados pela defesa e pela expansão do território português, e por lutas internas, tanto em âmbito nacional como regional (FEE, 1981). A ocupação lusitana do estado foi dificultada pelos índios, organizados e armados pelos jesuítas, e pela resistência dos espanhóis, que não queriam abrir mão de uma base privilegiada contra intervenções na Bacia do Prata. Assim, a região servia estrategicamente como passagem obrigatória para o contingente militar brasileiro, característica que teve impacto na economia, na cultura e no meio social (Targa, 2010).

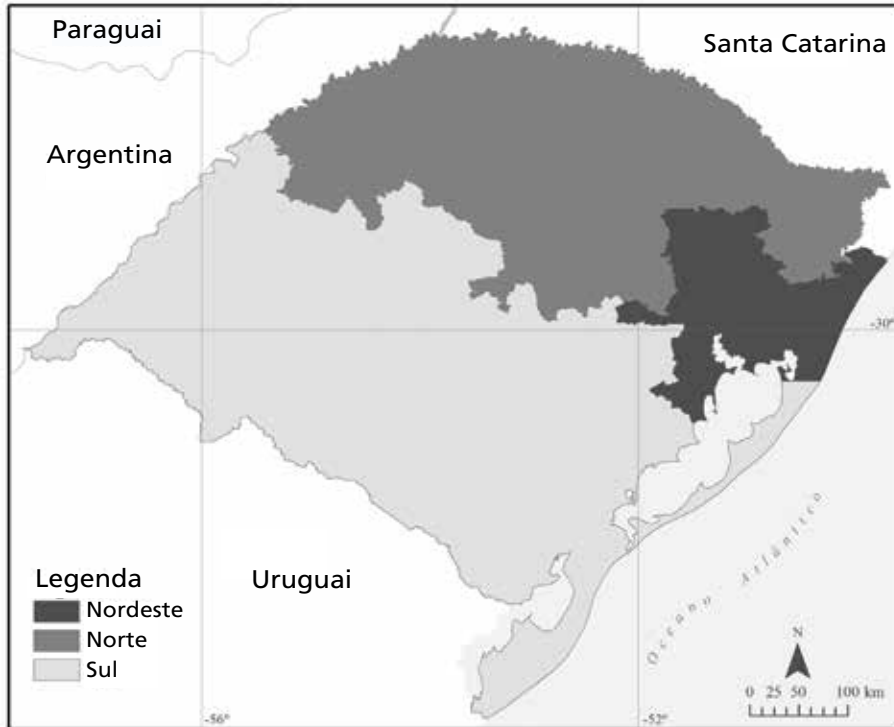
Com grandes dificuldades de logística, criou-se uma economia regional voltada ao abastecimento da população em crescimento. No início do século XVIII, a crença de que as terras ao sul do Brasil eram inadequadas para as atividades agrícolas levou a população local a desenvolver um padrão de produção e consumo alimentar diferenciados dos do Sudeste brasileiro (Bandeira, 1994; Arend e Cário, 2005). As principais atividades econômicas do Rio Grande do Sul durante os séculos XVII, XVIII e XIX passaram a ser a pecuária, a produção de couro e as charqueadas. Em termos estratégicos, a pecuária e o desenvolvimento da economia local do século XVIII serviram como meio garantidor da posse do território (Herrlein Júnior, 2000). Além do mais, no período de 1801 a 1895, a pecuária e o charque garantiram uma interdependência econômica do estado com o Sudeste brasileiro, o que assegurou sua expansão mercantil. Apesar do baixo poder de alavancagem

de atividades secundárias e da disputa com concorrentes no mercado nacional, na passagem para o século XIX, a produção do charque tornou-se o centro motor da pecuária extensiva do estado, e o trabalho escravo, um fator redutor de custos e garantidor da rentabilidade (Herrlein Júnior, 2000).

A chegada expressiva de imigrantes alemães ao estado, ao longo de todo século XIX, e dos italianos, principalmente a partir de 1875, incrementou positivamente os níveis médios de educação da força de trabalho. Somados à relativa democratização do acesso à terra, esses fatores alavancaram a capacidade produtiva e o empreendedorismo, especialmente nas regiões norte e nordeste do território estadual. Em 1850, o Rio Grande do Sul já apresentava a quarta maior economia do Brasil, e suas características territoriais já estavam bem demarcadas, como mostra o mapa 1. A região sul, primeira a ser ocupada, caracterizou-se pela grande propriedade direcionada para a pecuária, com alta concentração de renda e baixa densidade demográfica, apresentando núcleos urbanos escassos e distantes. Na segunda etapa da colonização, as regiões norte e nordeste caracterizaram-se pela pequena propriedade de terra, produção diversificada, menor concentração de renda e elevada densidade demográfica, ocasionando a proximidade dos municípios devido à maior proliferação de núcleos urbanos (Alonso e Bandeira, 1994; Alves e Silveira, 2008). A indústria gaúcha desenvolveu-se, basicamente, nas regiões ocupadas nesta segunda etapa, quando a construção de rodovias e ferrovias contribuiu para a propagação do desenvolvimento da economia local (Rosa, Porto e Porsse, 2008).

Nas décadas subsequentes, o sistema econômico do norte do Rio Grande do Sul desenvolveu-se baseado na agropecuária colonial. Nos anos 1860, os produtos dali provenientes já atingiam crescimento mercantil considerável, além de haver uma forte diversificação da produção, que buscou atender, primeiramente, à subsistência local e, posteriormente, outros mercados (Herrlein Júnior, 2000). A produção diversificada resultou em uma menor concentração de renda (Alves e Silveira, 2008), e a região desenvolveu-se industrialmente a partir dos anos 1940. Em 1950, a economia gaúcha já enfrentava restrições pelo esgotamento da fronteira agrícola, o que gerou uma estagnação e a intensificação do processo migratório (Schneider e Fialho, 2000). A partir dessa mesma década houve uma crescente modernização da agricultura e a expansão das lavouras de soja e trigo, o que teve forte influência sobre setores industriais emergentes, mas também acentuou a queda populacional devido à aglutinação das lavouras e das propriedades rurais, diminuindo a força de trabalho empregada na produção agrícola.

MAPA 1
As três grandes regiões do Rio Grande do Sul



Fonte: Alonso, Benetti e Bandeira (1994).

Elaboração: Núcleo de Desenvolvimento Regional da Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser (NDR/FEE).

O cenário econômico dos anos 1950 e 1960 ajudou a consolidar, na percepção social do gaúcho, a ideia de uma economia regional deprimida e com dificuldade de acompanhar a trajetória de crescimento da economia brasileira. Foi nesse período que apareceram os primeiros trabalhos discutindo a perda de participação da economia gaúcha no produto interno bruto (PIB) nacional. Bandeira (1988) mostra que apesar do declínio do seu peso econômico relativo, o Rio Grande do Sul apresentava um PIB *per capita* superior à média nacional desde os anos 1930, indicador que cresceu mais que a média do país entre 1950-1985. Contribuiu para essa preocupação gaúcha o momento especialmente favorável para a questão regional no Norte e no Nordeste nacionais, que atraíram os principais programas do Plano de Metas de Juscelino Kubitschek. No entanto, os limites do desenvolvimento endógeno do Rio Grande do Sul já eram evidentes, o que estimulou o debate sobre a continuidade da expansão com a matriz industrial da época.

A partir dos anos 1970, a indústria do norte do estado estava profundamente ligada à agricultura local, garantindo um caminho estável de crescimento e

manutenção da sua participação na produção gaúcha, mas sem alcançar níveis muito elevados de desenvolvimento. A região nordeste do estado, por sua vez, conseguiu desenvolver uma maior dinâmica local. Os italianos que se instalaram ali, desde o final do século XIX, passaram a cultivar milho, trigo, centeio e cevada. Com a criação de animais, obtiveram produção de carnes e derivados. Com a extração de pinheiros, cedro, ipê, angico e cabriúva, iniciaram as indústrias madeireira e moveleira da região, que se tornaram um ramo de destaque local e em todo o país. Além disso, plantaram árvores frutíferas, principalmente videiras para a produção do vinho, o que se tornou uma marca registrada da Serra Gaúcha. A diversificação da produção, o aumento da densidade demográfica, as melhores condições de emprego, a menor concentração de renda e a proximidade entre os municípios estabeleceram a grande diferença entre o nordeste e as outras regiões do estado, em particular quando comparado à metade sul. A indústria passou a ter um papel preponderante para o desenvolvimento dessa região.

Na região sul do Rio Grande do Sul, a pecuária e a economia local não foram suficientemente estruturadas, desde o princípio, para atender à finalidade da acumulação comercial. Baseada na pecuária extensiva, a menor densidade demográfica, a falta de infraestrutura, além do baixo interesse político após a consolidação dos limites de fronteira e o fim das disputas na Bacia do Prata se somaram para a menor dinâmica econômica ao longo do século XX. Não houve a consolidação de um mercado consumidor demandante de produtos industriais na região, e entre as causas desse comportamento declinante estaria a sua base exportadora reduzida, desprovida de um processo inovativo e de diversificação na pauta produtiva. Cumulativamente, a metade sul do estado deixou de ser alvo de investimentos, tanto em infraestrutura como nos setores modernizantes, e a concentração fundiária e de renda acabou retardando ainda mais o desenvolvimento capitalista ao reduzir o emprego e o mercado consumidor (Fialkow, 2012; Bandeira, 1994).

O Rio Grande do Sul do final do século XX apresentava disparidades regionais profundamente dependentes dessa trajetória heterogênea e territorialmente demarcada. Na melhor tradição histórico-institucional, processos econômicos, demográficos, culturais etc. se retroalimentaram em causação circular até as décadas recentes. Este processo se agravou ainda mais com o advento do Mercado Comum do Sul (Mercosul) e a abertura econômica brasileira, a partir dos anos 1990. Os efeitos da integração de uma parcela da economia regional gaúcha no padrão internacional de acumulação acentuaram algumas distâncias e evidenciaram ainda mais a heterogeneidade do processo de desenvolvimento regional. A estagnação do sul, onde predominava a lavoura do arroz, a pecuária e a ovinocultura, agravou-se com a baixa dinâmica comercial dos seus produtos. A região norte, por sua vez, inicialmente caracterizada pela produção diversificada, passou a apresentar uma

maior especialização nas lavouras mecanizadas de trigo e de soja, alavancando o potencial exportador e promovendo uma melhora relativa em alguns anos, enquanto a nordeste potencializou vários setores industriais e concentrou população, passando a ser a região mais desenvolvida do Rio Grande do Sul, com destaque para o desempenho da região serrana.

Essas transformações reforçam a interpretação estruturalista do desenvolvimento periférico quando se observam as características tecnoprodutivas da economia do Rio Grande do Sul. Na transição para o século XXI, ao menos três níveis claros de produtividade estavam bastante evidentes. Na ponta mais avançada, algumas indústrias do eixo Porto Alegre-Caxias do Sul, a nordeste do território, alcançaram um nível de modernização e competitividade internacional, sobretudo as de média-alta intensidade tecnológica voltadas para a exportação, como máquinas e implementos agrícolas, veículos e autopeças, além dos produtos químicos (Castilhos, Calandro e Campos, 2010). Parte dessa indústria está fortemente ligada à internacionalização da lavoura de grãos, impulsionada pela financeirização do agronegócio e pela grande elevação dos preços das *commodities*. Dessa forma, também passou a haver uma heterogeneidade interna na agropecuária, em que os dados do Censo Agropecuário de 2006 indicavam cerca de 15% da área cultivada com padrão empresarial internacional, enquanto quase metade da produção gaúcha ainda era tradicional e de baixa intensidade tecnológica (Benetti, 2010).

Uma grande quantidade dessas indústrias de baixa intensidade tecnológica passou por um processo de “modernização defensiva” nos anos 1990 e vêm se mantendo a duras penas entre as principais atividades do estado. Esse é o caso das indústrias de móveis, alimentos, coureiro-calçadista e da vitivinicultura, todas localizadas a leste-nordeste do território gaúcho. Sobretudo no nordeste, alguns produtores de médio e pequeno porte conseguiram se integrar à nova cadeia do agronegócio, mas dados do Censo Agropecuário de 2006 indicavam a tendência de redução das atividades desse porte, em especial na produção de grãos, cada vez mais internacionalizada (Feix e Zanin, 2013). A indústria tabagista de Santa Cruz do Sul é outra atividade tradicional vinculada à agricultura que se manteve competitiva em níveis internacionais, sendo o Brasil um dos principais exportadores do mundo, apesar dos poucos encadeamentos que o setor gera. Já a pecuária de corte, sem a mesma empregabilidade e historicamente caracterizada pela produção extensiva, ficou à margem da reestruturação do agronegócio nos anos 1990, até a entrada dos grandes frigoríficos e a maior integração no mercado global do final daquela década (Benetti, 2010).

Apesar dos avanços obtidos pelos setores mais avançados e mesmo intermediários da economia gaúcha, uma importante parcela da produção do estado ainda atua em condições quase primitivas de produção, tanto de animais

quanto, principalmente, na agricultura familiar de subsistência, típica da ocupação econômica do noroeste do território gaúcho. Além de extremamente heterogênea, a atividade englobava cerca de 85% dos estabelecimentos e quase um terço da área plantada do estado, sendo responsável, em 2006, por R\$49,60 de cada R\$100,00 gerados na agropecuária gaúcha (Grando, 2012).

Devem ser consideradas, no entanto, as especificidades das transições brasileira e gaúcha para o novo padrão de acumulação na economia neoliberal globalizada, sobretudo no decênio entre 1985 e 1994. O Rio Grande do Sul da “década perdida” na economia brasileira chegou à redemocratização com uma matriz industrial intensiva em mão de obra, financiada por pequenos e médios capitais nacionais. Como “celeiro do Brasil”, o estado enfrentava as dificuldades de haver esgotado a sua fronteira agrícola para a produção extensiva e de baixa capitalização, ao mesmo tempo que ganhava força a concorrência da produção do Centro-Oeste nacional.

A reestruturação econômica estadual tornou-se uma questão de sobrevivência, principalmente quando da abertura econômica, a partir do governo de Fernando Collor de Mello, em 1991. Na agricultura, a pressão do novo padrão de competitividade forçou a reconversão produtiva, em especial no noroeste do estado. Apresentando excedente de mão de obra e pouca terra, além de desfavorecida pela queda dos preços dos grãos e por fatores climáticos severos, a produção local não apresentava escala para gerar renda para os pequenos produtores, que passaram a se dedicar às atividades de maior valor agregado, como a produção de leite, aves e frutas (Benetti, 2010). Sobreviveram, no entanto, os produtores maiores e mais eficientes, que começaram a receber o aporte do capital estrangeiro. Sem uma estratégia de mediação estatal para o fortalecimento dos capitais nacional e regional, a reestruturação via investimento direto estrangeiro (IDE), no Rio Grande do Sul, alinhou os sistemas produtivos agrícola e industrial aos grandes *players* do mercado internacional, deixando em segundo plano o grau de penetração nas cadeias regionais de valor (Castilhos, Calandro e Campos, 2010). Na realidade, parte da trajetória de reestruturação, mais que uma adesão ideológica ao processo de modernização conservadora e neoliberal, foi consequência de um estado subnacional enfraquecido pela crise. As cooperativas, construídas na década anterior e que se haviam alavancado intensamente no crédito internacional barato, também foram afetadas pela mesma conjuntura negativa, e grande parte da estrutura montada começou a ser incorporada pelos capitais internacionais credores.

Tanto na agricultura como na indústria, o padrão de modernização, nesse sentido, foi defensivo. Na ascensão do agronegócio, as novas técnicas de plantio direto, com rotação de culturas e maior racionalização do uso do solo, foram os primeiros movimentos para a ampliação da produtividade, assim como os ganhos de escala a partir das fusões e da concentração do capital agrícola. Na indústria, a ênfase

foi na redução de custos e na eliminação de gargalos, adotando-se seletivamente os equipamentos necessários. Mesmo sem revolucionar a produção estadual, o caminho surtiu efeito, garantindo importantes ganhos de produtividade e crescimento na primeira metade dos anos 1990. No entanto, uma tendência clara já se mostrava presente: a crescente internacionalização da produção voltada para a exportação, com poucos encadeamentos locais, o que acentuava ainda mais a trajetória heterogênea da estrutura e do desenvolvimento gaúchos. Uma notória exceção pode ser atribuída ao desenvolvimento do setor de máquinas e implementos agrícolas, atrelado ao padrão produtivo do norte-noroeste do estado.

O novo paradigma agroindustrial somou-se à introdução da biotecnologia. Abriu-se espaço para um novo setor a montante da cadeia agroindustrial, voltado para os novos padrões de fertilizantes, defensivos, sementes etc. Na transição para o século XXI, houve aumento da produtividade em três das principais culturas gaúchas (soja, trigo e milho), com destaque para uma tendência de ampliação da área de cultivo de grãos para a exportação (Feix e Zanin, 2013). Com a alta dos preços das *commodities* agrícolas e a desvalorização cambial entre 1999 e 2003, a lavoura gaúcha expandiu-se, inclusive, para a metade sul do estado, havendo uma grande ampliação da produção de arroz irrigado, além da introdução da lavoura integrada (Benetti, 2010). Outra mudança estrutural importante ocorreu com a transformação do Cone Sul em uma das regiões mais promissoras do mercado internacional de papel e celulose (Sperotto, 2012; 2014), direcionando vastas terras com baixo potencial de uso agrícola para a silvicultura.

Com esse cenário, Castilhos, Calandro e Campos (2010) mostram que, entre o início dos anos 1990 e o final dos anos 2000, a composição estrutural da indústria gaúcha apresentou uma queda de participação dos setores tradicionais e de baixa intensidade tecnológica no valor da transformação industrial (VTI) total. Os autores, no entanto, também demonstram que houve uma queda na relação entre o VTI e o Valor Bruto da Produção (VBP), o que aponta para tendências à elevação do grau de “comoditização” da produção gaúcha, para a elevada proporção de componentes importados na indústria estadual e/ou para a queda absoluta de produtividade. Aqui se define claramente o padrão de inserção da economia gaúcha no regime de acumulação nacional e internacional, na primeira década do século XXI. Benetti (2010) chama atenção para essa dimensão em que, em todo o estado, os setores mais dinâmicos estão voltados para a exportação e apropriados pelo capital internacional. A internacionalização e a financeirização do agronegócio promovem a expansão da atividade com padrões tecnológicos adquiridos externamente e com limitado poder de difusão interno. Como sugeria a literatura estruturalista do desenvolvimento (Pinto, 1970), a principal característica de um sistema dual ou heterogêneo não é a existência de um setor pré-capitalista, mas a de um setor

exportador que, em termos econômicos, é uma extensão do sistema central – agora global – e que possui baixa irradiação para o seu entorno.

4 CAPACIDADES ESTATAIS E O PLANEJAMENTO REGIONAL GAÚCHO

Desde a Constituição Estadual de 1989, como nos demais estados e níveis da Federação, estão definidas as funções do Poder Executivo do Rio Grande do Sul, responsável pelo planejamento e pela execução de planos de desenvolvimento. A estrutura do Executivo, que é basicamente constituída pelo governador, seu vice e os secretários de estado, sofreu inúmeras modificações nos ciclos políticos que sucederam à Constituinte, algumas das quais serão aqui sumarizadas, com ênfase para aquelas que compõem o núcleo principal do sistema de desenvolvimento do estado.

No primeiro governo eleito após a Constituinte, Alceu Collares nomeou o primeiro secretariado da nova estrutura da administração direta, por meio da Lei nº 9.433. Na estrutura criada naquele momento, o governador dispunha de um conjunto de secretarias de estado, além de órgãos ligados diretamente ao seu gabinete com o mesmo *status*. Os órgãos ligados ao Gabinete do governador (que a partir de 2007 se chamaria Governadoria do Estado) eram, inicialmente, a Casa Civil, a Casa Militar e mais duas secretarias especiais, somando-se, nos anos posteriores, à Procuradoria-Geral do Estado, à Secretaria-Geral de Governo e, já no governo Antônio Britto, em 1996, pela então Secretaria da Coordenação e Planejamento (SCP). A criação da SCP dentro do Gabinete do governador originou-se do desmembramento da anterior Secretaria do Planejamento e Administração, levando para junto do líder do Executivo estadual as atribuições dos arts. 149, 151 e 167 da Constituição do estado, que dispõem sobre a elaboração do plano plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA), seu acompanhamento, bem como a definição das diretrizes globais, regionais e setoriais da política de desenvolvimento.

Do ponto de vista de organização e elaboração de estratégias de desenvolvimento, além do Planejamento, estão envolvidas a Secretaria do Desenvolvimento e, sobretudo depois dos anos 1990, a Secretaria de Planejamento Territorial e Obras. No governo Collares, previa-se que a Secretaria do Desenvolvimento Econômico e Social deveria fazer o acompanhamento e a avaliação das políticas de desenvolvimento das regiões do estado, com ênfase na indústria e no comércio. A partir de 1995, a nova Secretaria de Desenvolvimento e Assuntos Internacionais (Sedai) passou a acumular as atribuições ligadas às relações comerciais internacionais, com especial interesse na então recente ligação com o Mercosul. Existia uma grande expectativa de que o bloco impulsionasse a integração econômica sul-americana, na qual o Rio Grande do Sul passaria a exercer uma posição central, em contraste com a sua condição geograficamente periférica no país.

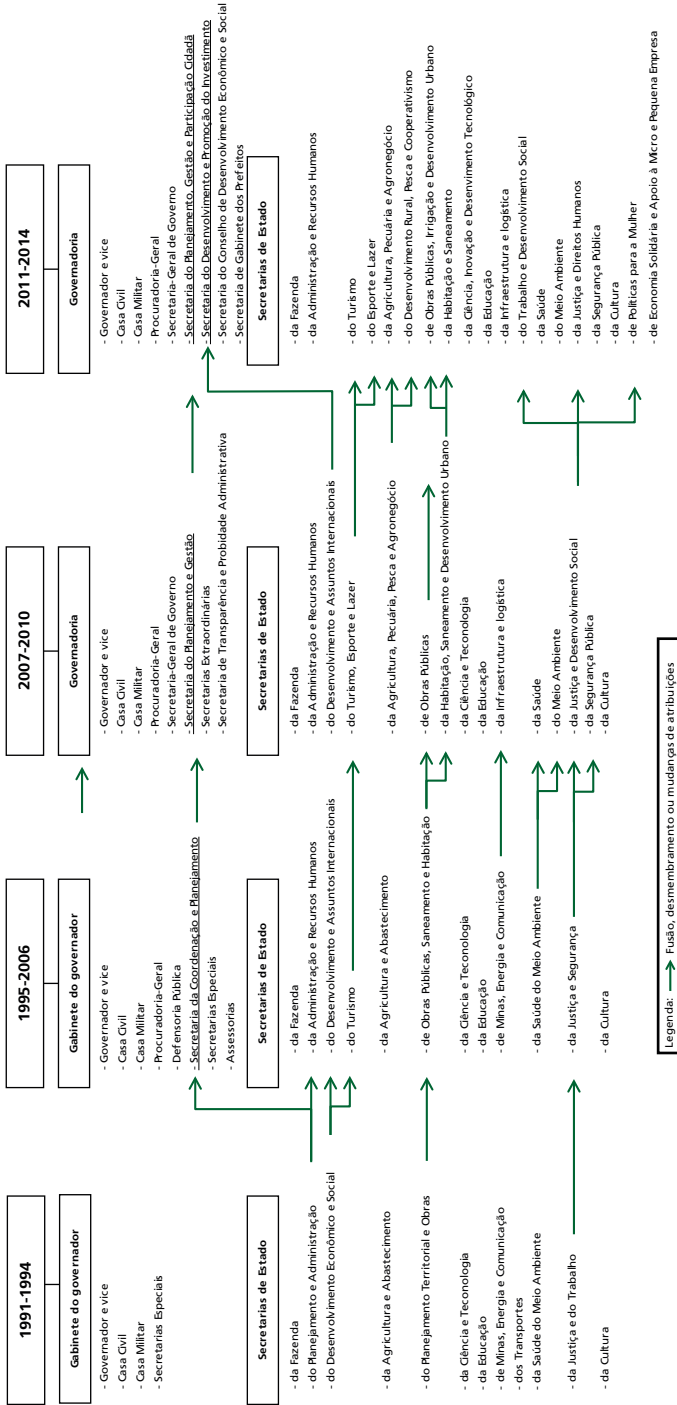
A Secretaria do Planejamento Territorial e Obras, ainda no governo Alceu Collares, reuniu as atribuições mais ligadas à questão urbana e metropolitana, formulando, coordenando e executando planos de organização do território, de habitação e saneamento. Essas atribuições foram desmembradas em duas secretarias ao longo dos anos, separando Obras Públicas e Desenvolvimento Urbano das questões de Habitação e Saneamento. As secretarias setoriais, como Educação, Saúde e Turismo, também são de fundamental importância para a execução das políticas públicas estaduais, evidentemente. O rebatimento regional é inevitável, ainda que as suas ações não sejam elaboradas com o enfoque territorial.

A figura 1 apresenta uma síntese da evolução da estrutura da administração direta do Rio Grande do Sul, sendo possível visualizar a inconstância do sistema executivo ao longo dos anos. Alguns detalhes foram desconsiderados, de forma a apresentar apenas o núcleo duro do secretariado e suas transformações. As setas indicam aquelas secretarias que se desmembraram ou se deslocaram dentro da estrutura, bem como aqueles casos em que houve uma modificação de atribuições, refletida na denominação do órgão. No entanto, o planejamento e a execução das políticas de desenvolvimento também passam por alguns órgãos importantes da administração indireta. Em 2014, o estado possuía nove autarquias, onze sociedades de economia mista e vinte fundações.

Entre as autarquias, a que possui um papel histórico mais longo e efetivo no estado é o Banco Regional de Desenvolvimento do Extremo Sul (BRDE). A criação do BRDE foi resultado de uma iniciativa dos governos do Rio Grande do Sul, do Paraná e de Santa Catarina, tornando-se, desde 1961, a principal referência regional no financiamento de longo prazo para empreendimentos de qualquer porte. As estatísticas operacionais do BRDE indicam que em 2012 e 2013 o banco viabilizou R\$ 4 bilhões e R\$ 6 bilhões em financiamentos, respectivamente, sendo um terço na agricultura e outro terço na indústria. Desde 2011, também passou a funcionar no Rio Grande do Sul a Agência de Desenvolvimento e Promoção do Investimento (AGDI), voltada à atração de capital para atividades com maior potencial de multiplicação da renda e do emprego no Estado, com ênfase nos arranjos produtivos locais (APLs).

Entre as sociedades de economia mista, cabe destacar o papel do Banco do Estado do Rio Grande do Sul SA (Banrisul), fundado em 1928, e do Badesul. Na realidade, o Badesul Desenvolvimento foi instituído originalmente, em 1973, como Banco de Desenvolvimento do Estado do Rio Grande do Sul S.A., com a finalidade de financiar investimentos para o desenvolvimento estadual, tendo sido incorporado à Carteira de Desenvolvimento e Investimento do Banrisul em 1992. Em 1997, no final do governo Antônio Britto, foi criada a Caixa Estadual S.A. agência de fomento, ou simplesmente Caixa-RS, recuperando a função exercida até 1992 pelo Badesul, voltando a ter essa denominação a partir de 2011. Segundo o relatório de gestão de 2011, o Badesul liberou naquele ano R\$ 496 milhões em recursos.

FIGURA 1
Rio Grande do Sul: estrutura da administração direta do estado e suas principais transformações (1991-2014)



Fonte: Lei Estadual nº 9.433 de 1991; Lei nº 10.356 de 1995 e alterações até 2004; Lei nº 12.697 de 2007 e alterações até 2009; e Lei nº 13.601 de 2011.

Finalmente, sem a pretensão de cobrir todos os órgãos do estado, a administração estadual do Rio Grande do Sul conta com diversas fundações capazes de alimentar o planejamento e as estratégias de desenvolvimento regional. Duas delas têm atribuições específicas na área, a FEE e a Fundação Estadual de Planejamento Metropolitano e Regional (Metroplan). Fundada em 1973, a FEE já possui longa história como principal fonte de conhecimento empírico e teórico sobre a economia, a sociedade e a história do Rio Grande do Sul. Ligada à Secretaria do Planejamento, suas análises deveriam alimentar as estratégias que hoje estão consolidadas nos PPAs. No entanto, a articulação entre orçamento, estratégia de desenvolvimento e pesquisa científica praticamente inexistiu nos anos 1990 e vem avançando aos poucos nos anos 2000.

4.1 A burocracia estadual na escala “weberiana”

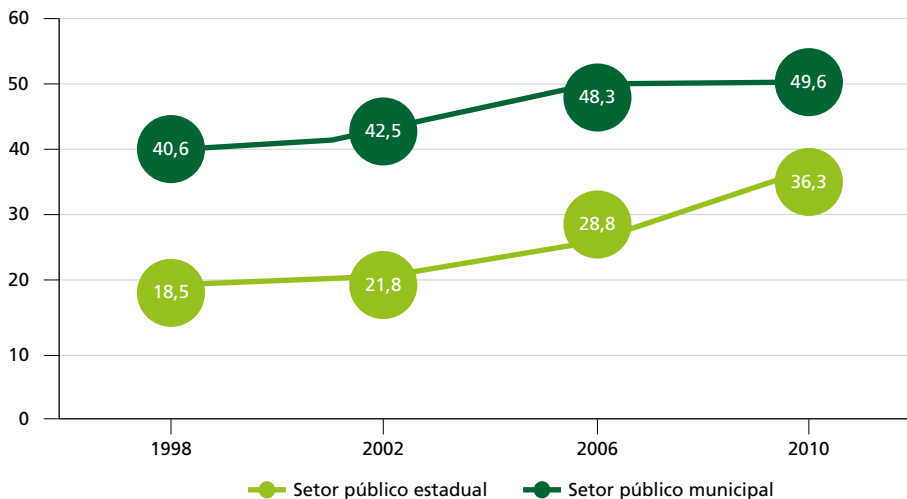
A partir da tipologia apresentada, será analisado o nível de “weberianismo” da estrutura burocrática do Rio Grande do Sul, entendida como um corpo técnico racional-legal, com competências e obrigações objetivas, qualificação profissional, salário compatível com a hierarquia, responsabilidade e posição social e perspectivas de progressão por tempo e mérito na carreira (Weber, 2009, p. 144). Essas qualidades favorecem a autonomia em relação às estruturas políticas para a elaboração e a implementação de planos desenvolvimentistas de longo prazo.

No quesito recrutamento, desde a CF/1988 que os cargos efetivos da burocracia nacional, em qualquer nível, devem ser selecionados por concurso público, garantindo algum parâmetro de mérito. No entanto, a existência de um padrão burocrático weberiano não é um fenômeno consolidado no setor público brasileiro. A burocracia do país, extremamente heterogênea, é formada por inúmeros redutos de rentismo e alguns “bolsões de eficiência”, que são mais escassos na medida em que descemos nos níveis de descentralização administrativa do setor público. O gráfico 1 mostra, para anos selecionados com dados da Relação Anual de Informações Sociais do Ministério do Trabalho (Rais-MTE), a importante diferença no nível de formação dos funcionários do setor público estadual e do municipal. Em 1998, cerca de 40% dos servidores estaduais tinham curso superior completo, mantendo uma trajetória crescente até quase 50% em 2010. Por sua vez, apenas 18,5% dos servidores municipais tinham curso superior completo naquele ano, indicador que melhorou, chegando aos 36%.⁸

8. Para os anos anteriores a 1998, os dados não foram consistentes com o resto da série, o que se deve, principalmente, ao método de coleta da informação. É importante lembrar que, embora censitário, os dados da Rais são declarados pelo empregador, portanto, sujeitos à defasagem na atualização da ficha funcional, sobretudo antes da informatização completa dos sistemas de recursos humanos no serviço público, o que ainda não ocorreu integralmente.

GRÁFICO 1

Rio Grande do Sul: proporção dos servidores públicos com curso superior completo ou mais (1998-2010)
(Em %)



Fonte: Brasil (2014).

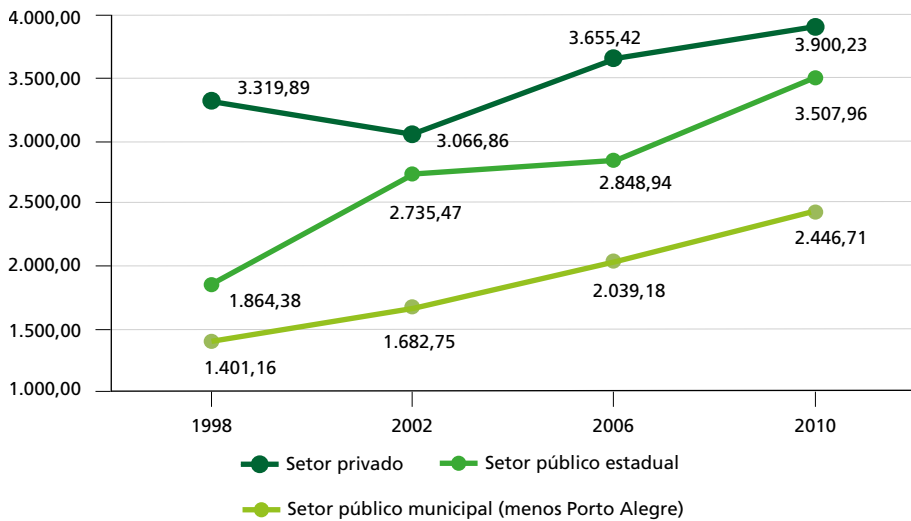
Sem dúvida, o aumento mais que proporcional dos servidores com curso superior completo é um indício de que a capacitação técnica está mais elevada em média, embora outros elementos sejam relevantes para esse diagnóstico. Por exemplo, a capacitação do setor público municipal não se reflete em salários equivalentes aos do estado, que, por sua vez, são inferiores aos do setor privado, em média. No gráfico 2, as remunerações médias nas três esferas supracitadas são representadas, considerando-se apenas aqueles empregados que possuem curso superior completo no Rio Grande do Sul. Na média municipal, excluído o município de Porto Alegre, percebe-se uma menor atratividade da carreira no setor público.

Em todos os anos disponíveis para essa estratificação, a iniciativa privada apresentou salários médios superiores aos pagos no estado e nos municípios. Contudo, enquanto o padrão municipal foi de crescimento real estável da remuneração média, houve uma clara freada na valorização do setor público estadual no período entre 2002 e 2006, durante o governo de Germano Rigotto, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB), o que não ocorreu nos municípios nem no setor privado. Durante os governos Olívio Dutra, do Partido dos Trabalhadores (PT), e Yeda Crusius, do Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), a burocracia estadual teve reduzida a distância entre os seus provimentos e os do setor privado, o que indica melhor atratividade para estas carreiras. Para o período de 1995-1998, do governo Antônio Britto (PMDB), não há desagregação suficiente do nível educacional nos dados da Rais, mas o movimento agregado dos

empregados (de todos os níveis) do setor público, em comparação aos rendimentos do mercado de trabalho gaúcho (de todos os níveis), seguiu o mesmo padrão do governo Rigotto, com um aumento real de apenas 6,4% em quatro anos.

GRÁFICO 2

Rio Grande do Sul: média salarial do emprego formal com curso superior completo nos setores público estadual e público municipal e privado, sem Porto Alegre (1998-2010)
(Em R\$)



Fonte: Brasil (2014).

Obs.: Valores deflacionados pelo índice nacional de preços ao consumidor (INPC) para dezembro de 2014.

Na realidade, durante grande parte dos anos 1990, um importante debate esteve em pauta em todos os níveis da administração pública: a necessidade de uma reforma do Estado brasileiro para adequação aos novos parâmetros de acumulação globalizada e, respectivamente, de gestão (ou governança) da sociedade civil e do mercado. Dentro do modelo neoliberal, das novas teorias do crescimento econômico e do “localismo” regional, parte do pensamento político brasileiro dedicou-se a apontar a obsolescência da burocracia nacional, de construção incompleta e originada em um paradigma arcaico de intervenção desenvolvimentista (Bresser Pereira, 1996). Como ministro da Administração e Reforma do Estado no primeiro governo Fernando Henrique Cardoso (FHC), Bresser Pereira foi o principal articulador político e intelectual do novo modelo de gestão pública social. Para o ex-ministro, o engessamento do sistema de recrutamento e a estabilidade implementados na CF/1988, somados à distribuição indiscriminada de gratificações, achataram o leque salarial na carreira pública e contribuiu para a inoperância da burocracia weberiana.

No Rio Grande do Sul, a crise foi agravada pela crescente associação entre o desequilíbrio fiscal e o custo excessivo do aparelho burocrático. A necessidade de ajuste das contas públicas e de modernização do setor público somou-se ao crescente descrédito do funcionalismo em escala nacional. A mensagem do governador Alceu Collares, do Partido Democrático Trabalhista (PDT) à Assembleia Legislativa do estado, em 1992, mencionava a necessidade de uma profunda reforma administrativa, que passaria por extinções e fusões de órgãos, bem como a criação de programas de demissão voluntária, cujo impacto mais forte ocorreu, justamente, no governo Britto, a partir de 1995. Nos diagnósticos do setor público gaúcho, duas questões começaram a despontar como os principais problemas das finanças estaduais: a dívida do estado e o alto custo com folha de pessoal. Esta última, por sua vez, não decorria apenas do excesso de contingente caro e ineficiente, mas também de uma proporção ascendente de pensionistas e inativos. Além disso, a idade média dos servidores em atividade indicava um baixo nível de reposição e a perspectiva de ainda maiores dispêndios com a previdência.

O gráfico 3 mostra uma tendência ao longo dos anos, em que a média de idade dos servidores estaduais distancia-se significativamente da média do mercado de trabalho formal. O processo, no entanto, foi menos acentuado na administração direta do que na indireta.⁹ Apesar do intuito explícito de modernizar as carreiras da administração pública no Brasil, os dados para o emprego formal no Rio Grande do Sul vão no sentido contrário, dando conta de um envelhecimento relativo, além do importante *deficit* salarial já mencionado. Não por acaso, o envelhecimento relativo do quadro de servidores estaduais é consistente com a baixa atratividade das carreiras públicas em face do diferencial de remuneração.

Ainda no governo Collares, em 1992, foi lançado, em parceria com a iniciativa privada, o Programa Gaúcho de Qualidade e Produtividade (PGQP), vinculado à então Secretaria do Desenvolvimento Econômico e Social, mas liderado pelos principais dirigentes setor empresarial do estado. O objetivo manifesto do PGQP era incrementar a qualidade dos serviços em todos os setores da sociedade, na esteira da abertura econômica do país.

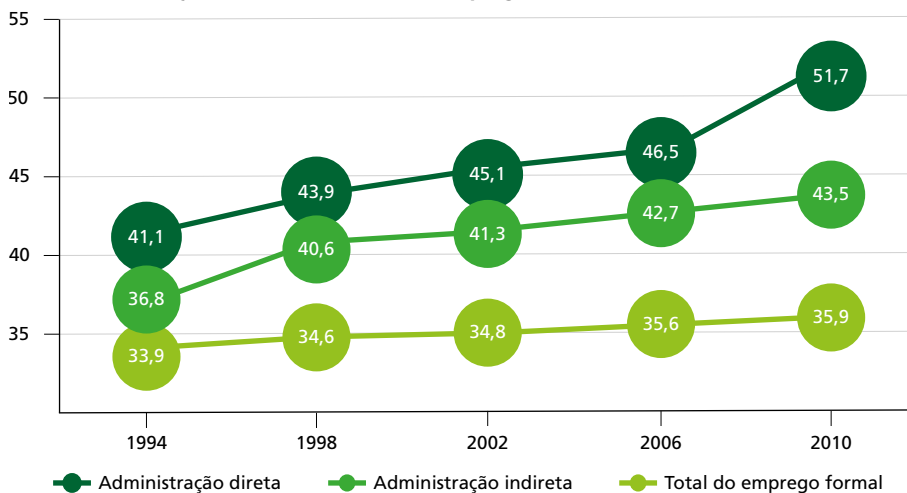
Nos governos federal de FHC e estadual de Antônio Britto, houve maior consonância entre os planos de modernização e redução do sistema administrativo do setor público. Entre as ações objetivas tomadas a partir de 1995, no Rio Grande do Sul, estava o Plano de Demissão Voluntária (PDV) de 1997, que obteve cerca de 15 mil adesões, mas cujos resultados foram contraditórios. A adesão predominante deu-se entre os cargos de menor remuneração, principalmente nas áreas da segurança e da saúde, não causando nenhum impacto importante na folha de pagamento

9. Na administração indireta foram consideradas as autarquias e fundações e excluídas as sociedades de economia mista e empresas públicas.

estadual (Vieira, 2010). Ao mesmo tempo, a aprovação da Lei Camata (Brasil, 1995) pelo Congresso Nacional regulamentou o artigo 169 da CF/1988, estabelecendo o limite global de 60% para o comprometimento das receitas correntes líquidas dos estados com o pessoal ativo e inativo. Em conjunto com o enxugamento, o aumento constante do número de vínculos inativos passou a estrangular cada vez mais a perspectiva dos serviços do estado.

GRÁFICO 3

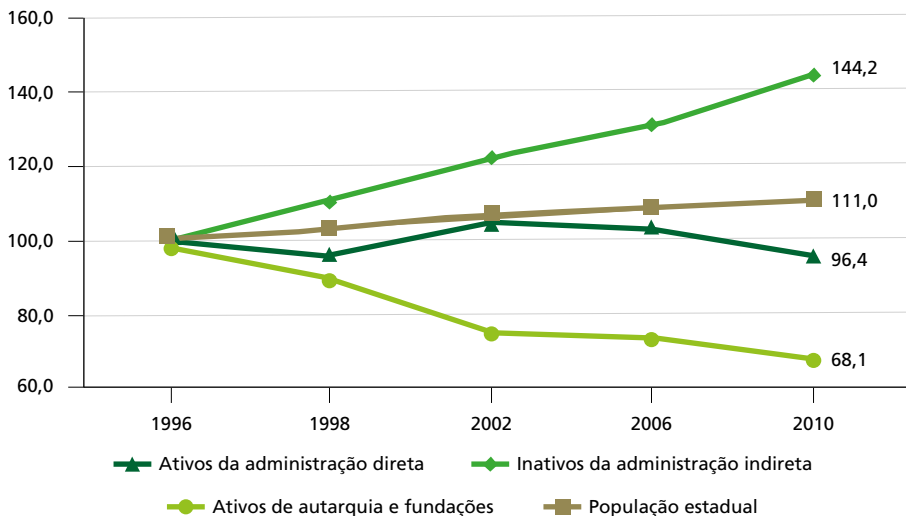
Rio Grande do Sul: média de idade dos empregados da administração direta, da administração indireta e do total de empregados formais (1994-2010)



Fonte: Brasil (2014).

O gráfico 4 mostra que, a partir de 1996, apesar do discurso de fortalecimento e descentralização administrativa, o quadro das fundações e das autarquias sofreu recorrentes perdas até 2010, chegando a apenas 68% do contingente do início da série. A administração direta, por sua vez, manteve o quadro geral estável, principalmente pelo incremento de quase 14 mil novos vínculos no período do governo Olívio Dutra, entre 1998 e 2002. É claro que as reduções absolutas não ponderam a potencial modernização dos processos de trabalho, mas, se somadas à elevação da idade média dos servidores, fazem com que essa hipótese otimista dependa de investimento na requalificação dos servidores antigos. A readequação depende de um conjunto de incentivos para a progressão na carreira e de políticas específicas de treinamento, o que, mesmo nos dias atuais, é pouco crível.

GRÁFICO 4
Rio Grande do Sul: índices de vínculos ativos e inativos no quadro de servidores e população (1996-2010)



Fonte: Rio Grande do Sul (2015).

Obs.: Os dados têm como base 1996 = 100.

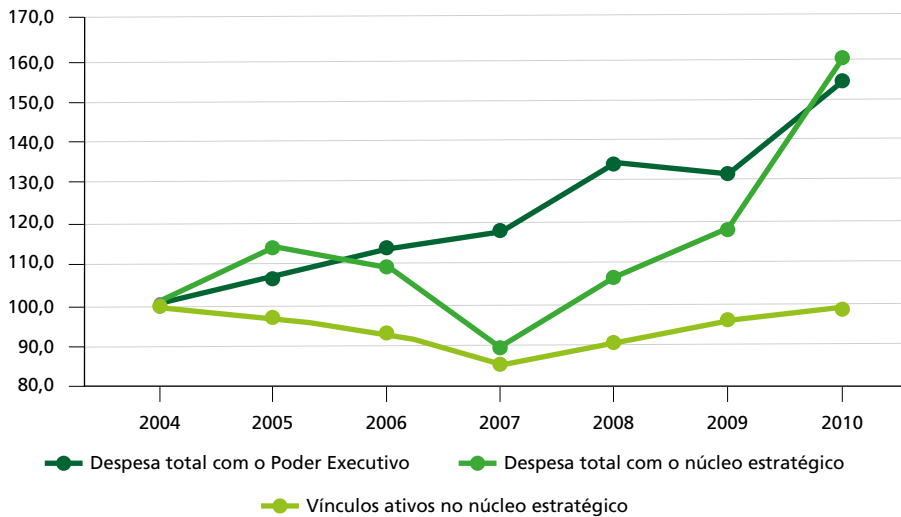
No que se refere à capacidade da burocracia de articular e planejar as ações necessárias para o desenvolvimento sustentado e convergente das regiões do estado, a análise passa a concentrar-se em um subconjunto de secretarias de estado com atribuições potencialmente estratégicas no sistema administrativo estadual. Este núcleo estratégico é formado pelo conjunto de cinco secretarias cujos nomes foram modificados ao longo dos anos, mas que tratam, de um modo geral, do: planejamento; desenvolvimento; ciência e tecnologia; obras públicas; e infraestrutura. A disponibilidade de dados secundários não permite uma avaliação mais detalhada do perfil técnico das carreiras nessas áreas da administração, mas algumas tendências são perceptíveis. Por exemplo, entre 2004 e 2006, a redução geral dos vínculos ativos do estado também se refletiu nas pastas do núcleo estratégico. Já nos anos de 2007 a 2010, apesar da redução global do quadro da administração direta, houve uma recuperação do quantitativo de servidores nessas áreas.

O gráfico 5 mostra a evolução da despesa com as pastas selecionadas como estratégicas. O período entre 2004 e 2007 representou uma queda, segundo os dados do portal da Transparência do Rio Grande do Sul. Cabe lembrar que o intervalo coincide com a execução da Lei Orçamentária e do PPA definidos no governo Rigotto, que reduziu os quadros e freou o aumento de salários. A partir do primeiro ano de execução orçamentária do governo Yeda, os gastos com as secretarias selecionadas voltaram a subir com o número de servidores (e seus salários), com

especial destaque para 2010, impulsionado por despesas com os aeroportos de Vacaria e Caxias do Sul (que somaram quase 30% dos recursos dispendidos com a Secretaria de Infraestrutura naquele ano). Enquanto isso, a despesa total do Poder Executivo seguiu uma trajetória altista constante em todo o período observado.

GRÁFICO 5

Rio Grande do Sul: índice de vínculos ativos no núcleo estratégico e despesa total com as pastas do núcleo estratégico e com o Poder Executivo (2004-2010)



Fonte: Rio Grande do Sul (2015) e portal Transparência RS (disponível em: <<http://tinyurl.com/h9wls6m>>).

Obs.: Dados de despesa deflacionados pelo INPC para dezembro de 2014.

Ao longo da maior parte dos anos 1990, até meados dos anos 2000, a burocracia estadual gaúcha sofreu um longo esvaziamento em virtude do novo consenso da administração mínima e regulatória, em que o planejamento e as estratégias de desenvolvimento a partir do estado eram considerados ultrapassados. Os dados analisados indicam a falta de perspectiva na carreira pública, com salários pouco competitivos em face da crise fiscal crescente. Ao mesmo tempo, havia um grande distanciamento entre os órgãos da administração direta e da indireta. A maior parte deles apresentava um quadro efetivo enfraquecido e desmotivado, cabendo as decisões estratégicas aos cargos de chefia e assessoramento, de cunho político, para os quais a lógica da barganha e da troca eleitoral muitas vezes se sobrepõe à racionalidade técnica. Persistem, entretanto, órgãos com maior coesão e capacitação, como a Secretaria da Fazenda ou a Procuradoria-Geral do Estado, pouco permeáveis às demais instâncias necessárias ao planejamento integrado do desenvolvimento. Esse é o tipo de heterogeneidade das instituições do estado que determina a arena para a economia política do desenvolvimento do Rio Grande do Sul.

O Rio Grande do Sul, deve-se salientar, é um estado marcado historicamente por fortes rivalidades políticas e ideológicas. Desde a redemocratização, nos anos 1980, o mesmo comportamento dicotômico manifesta-se nas relações parlamentares e do Executivo, o que levou os governadores, desde Pedro Simon, a conviverem com oposições fortes e, quase sempre, majoritárias na Assembleia Legislativa, dificultando ainda mais a formação de alianças. Em algumas ocasiões, as alianças começaram a se desfazer logo após as eleições. Cargnin (2011) afirma que, no final dos anos 1980, a ascensão de governos comprometidos com os movimentos sociais e a participação popular, como o de Alceu Collares, introduziu no estado algumas práticas participativas que já vinham sendo experimentadas em escalas menores, especialmente na Prefeitura de Porto Alegre. Já Schneider (2005) defende que a democratização do orçamento, permitindo a maior participação de representações da sociedade civil na sua elaboração, teria sido mais uma consequência da conjuntura de fraca base de apoio e baixa legitimidade dos governos de Simon e de Collares. Em qualquer hipótese, o aprofundamento dos canais de participação democrática pode representar uma espécie de *blessing in disguise* (benção disfarçada), para usar um dos termos clássicos do possibilismo de Hirschman (2013), institucionalizando-se a partir de um requisito de governabilidade em face dos entraves do sistema político tradicional.

Observando primeiro os dados do repositório estatístico do Tribunal Superior Eleitoral (TSE) brasileiro para o Rio Grande do Sul, tem-se uma amostra da disparidade política regional no estado. Mais de 50% dos eleitorados dos governadores apontados se concentraram no nordeste do estado (RF1, RF2 e RF3), o que é proporcional à concentração populacional e, conseqüentemente, econômica. Quando esses dados, no entanto, são cruzados com a participação das mesmas regiões no total do eleitorado gaúcho (tabela 1), pode-se verificar onde estão os principais redutos eleitorais e, portanto, os focos de pressão política e a clientela preferencial do Poder Executivo estadual em cada ciclo.

TABELA 1

Rio Grande do Sul: razão entre a fatia dos votos conquistados pelo governador eleito e a fatia do eleitorado da RF sobre o total (1994-2006)

Região Funcional	Antônio Britto	Olívio Dutra	Germano Rigotto	Yeda Crusius
RF1	0,86	1,09	1,00	0,96
RF2	1,20	0,87	1,01	1,05
RF3	1,19	0,81	1,26	1,25
RF4	1,06	0,83	1,07	1,00
RF5	1,11	1,00	0,99	1,00
RF6	1,15	0,98	0,92	0,86
RF7	1,00	0,98	0,85	0,93
RF8	0,97	1,03	0,97	1,04
RF9	1,03	0,96	0,94	1,00

Fonte: TSE. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/eleicoes/estatisticas/repositorio-de-dados-eleitorais>>.

De todos os ex-governadores observados, apenas Olívio Dutra não tinha base eleitoral proporcionalmente elevada na RF3, que está centrada na Serra Gaúcha, apesar da grande importância que a RF1 teve após as sucessivas administrações do PT em Porto Alegre. A preferência dominante de uma das regiões mais industrializadas do Rio Grande do Sul foi claramente contrária ao representante do PT.

Além disso, percebe-se a grande participação da RF5 e da RF6, que constituem a faixa de fronteira sul do estado, na eleição de Antônio Britto, logo após o auge da comoção pública com o declínio econômico da metade sul. Essa legislatura ainda promoveu a formação de uma Comissão Especial da Metade Sul na Assembleia Legislativa. Assim, o período entre 1995 e 1999 reuniu uma série de elementos favoráveis à questão regional, sobretudo da metade sul. Britto, além do mais, atuou com maioria na Assembleia e alinhado com o governo federal.¹⁰ Essa rara combinação pôs em marcha políticas importantes para o combate às desigualdades territoriais no período, entre as quais o Programa de Fomento e Reconversão Produtiva da metade sul do Estado do Rio Grande do Sul (Reconversul), a reformulação do Fundo Operação Empresa do Estado do Rio Grande do Sul (Fundopem-RS) e a Política Estadual de Desenvolvimento Regional (PDR) de 1998.

Nesse contexto, a busca de uma base mais ampla de legitimação, não apenas pela via representativa, levou a uma série de iniciativas que culminaram com a institucionalização dos Coredes e a criação da Consulta Direta à População, uma forma de democratização do orçamento do estado. Embora não houvesse uma definição clara de canais e instrumentos, desde a década de 1980 a ideia já estava presente na mensagem dos governadores. Ainda naquela década, o ex-governador Pedro Simon (1987-1990) instituiu o Programa Estadual de Descentralização Regional. Nenhuma ação específica foi adotada para desconcentrar a economia estadual, apesar do desejo de inclusão democrática das regiões. A ineficácia em mobilizar os atores regionais para a transformação produtiva e o planejamento regional participativo contrastava com o discurso político, o que dava a dimensão da falta de enraizamento efetivo. Na prática, pelo contrário, a construção do Polo Petroquímico de Triunfo e o desejo de trazer ao estado uma montadora de automóveis (concretizado por Antônio Britto uma década mais tarde) demonstram que o governo pouco resistiu ao modo concentrado de inserção gaúcha no novo padrão internacional de acumulação.

O início da administração de Alceu Collares, em 1991, trouxe para a moldura ampla do estado a ideia de instalar conselhos regionais de desenvolvimento, inicialmente chamados de CRDs e considerados pelo próprio ex-governador o seu mais importante legado (Rio Grande do Sul, 1995). Por sua vez, a excessiva

10. FHC também tinha familiaridade com a situação do sul do estado, que fora tema de sua tese de doutorado na Universidade de São Paulo (USP), em 1961.

concentração no aspecto orçamentário desviava as atenções da formulação de estratégias concretas para o desenvolvimento estadual, fazendo da experiência uma espécie de orçamento participativo (OP) em escala maior (Bandeira, 1999).

Apesar das pressões redistributivas de caráter territorial, entre as dificuldades encontradas para a implementação de uma estratégia regionalmente articulada com a participação dos CRDs estavam as limitações técnicas de ambos os lados, tanto das comunidades locais como do poder público (Bandeira, 1999). O PPA do estado, a principal ferramenta para a sistematização das estratégias de desenvolvimento, era encarado como um instrumento meramente formal e orçamentário, tendo sido normatizado apenas em 1994. A falta de diretrizes claras e programas articulados também acabava limitando a ação participativa. A distribuição de “migalhas” do já fragilizado Tesouro do estado e a dedicação pessoal não remunerada deram o tom do sistema de participação regional na primeira metade dos anos 1990, quando o incentivo ao envolvimento de atores sociais era muito baixo.

Dentro do novo cenário representativo da metade sul no governo Britto, a agenda regional ganhou importantes espaços no sistema de participação orçamentária a partir de 1995. Os Coredes foram, finalmente, institucionalizados, e a LDO, a partir daquele ano, introduziu a possibilidade de os conselhos fazerem propostas ao governo. Ainda sem vinculação ao orçamento e nem limites financeiros estabelecidos, as propostas eram encaminhadas via Secretaria da Coordenação e Planejamento, que as enviava aos órgãos setoriais para avaliação e viabilização da inclusão orçamentária. Na prática, a falha na relação interna entre o Executivo e os órgãos setoriais, em decorrência dos dilemas políticos associados à inclusão das propostas, gerou frustrações com o sistema de participação.

Essa sistemática de trabalho buscava estabelecer as bases para um *modelo participativo e interativo de planejamento*, formando uma rede em que conselhos regionais e órgãos públicos setoriais interagissem na proposição e no detalhamento de medidas, cujos efeitos fossem relevantes para a promoção do desenvolvimento e para a melhoria da qualidade de vida da população das regiões. Tratava-se, em última análise, de um esforço no sentido de começar a estruturar e institucionalizar um *policy network* voltado para a formulação de ações estratégicas relacionadas com a promoção do desenvolvimento regional no estado (Bandeira, 1999, p. 41).

Em 1998, em face da articulação política da oposição para as eleições daquele ano e reconhecendo as falhas do sistema existente, a nova política estadual de desenvolvimento regional instituiu a medida de consulta direta à população, mudando de forma importante a sistemática de participação. A consulta deveria versar sobre temas de interesse geral para o desenvolvimento estadual, bem como sobre os de interesse regional. Neste último caso, a lei previa que os investimentos seriam votados pelos eleitores dos municípios de cada Corede, dentro de opções

listadas pelo governo. O rateio entre os Coredes deveria respeitar o parâmetro redistributivo de ponderação pelo PIB *per capita* da região e para coordenar as consultas foi criada a Comissão Estadual de Coordenação da Consulta Popular, envolvendo os principais atores regionais: além de membros do governo, lideranças dos Coredes, da Federação das Associações dos Municípios do Rio Grande do Sul (Famurs), da União dos Vereadores do Rio Grande do Sul (Uvergs) e da Associação Gaúcha dos Municípios (AGM).

A partir de 1999, o novo governo modificou novamente a forma de participação regional no orçamento. Com uma estrutura similar à utilizada no OP em Porto Alegre, Olívio Dutra criou um sistema paralelo aos Coredes e à Consulta, construída na gestão anterior. O OP estadual deveria promover a discussão direta com os cidadãos, reduzindo os canais de representação, mas o processo, acompanhado por coordenadores regionais, provocou grande insatisfação nas lideranças regionais tradicionais, que compunham a Comissão Coordenadora da Consulta Popular. As lideranças excluídas se uniram à Assembleia Legislativa, onde a oposição majoritária vinha bloqueando sucessivamente as iniciativas do governo eleito, formando o Fórum Democrático de Desenvolvimento do Rio Grande do Sul (FDDR) em 1999. Assim, a hegemonia dos atores regionais tradicionais nas discussões orçamentárias preservou-se pelo Legislativo, barrando a maior parte das iniciativas do governo. Apenas em 2008, o FDDR foi ampliado, incluindo um conjunto maior de setores sociais nas discussões promovidas pelo parlamento gaúcho.

O governo Rigotto, por sua vez, foi marcado por algumas mudanças no sentido de integrar o orçamento com as estratégias do mandato. Incorporando alguns dos avanços já implementados na União, o PPA 2004-2007 foi apresentado com uma proposta mais elaborada, abandonando o caráter meramente classificatório e buscando integrar, efetivamente, os programas do governo e a LOA. A estrutura do OP estadual foi desmontada para novamente ser instituída a Consulta Popular. A supervisão da Consulta passou ao Gabinete do vice-governador, também sendo reinstituída a comissão estadual de coordenação, colocando o Executivo mais uma vez em alinhamento com os atores regionais hegemônicos dos anos 1990. Entre as modificações importantes estava a adoção do índice de desenvolvimento socioeconômico (Idese), calculado pela FEE, como parâmetro de distribuição de recursos, enquanto os Coredes e conselhos municipais de desenvolvimento (Comudes) deveriam organizar assembleias regionais e municipais no intuito de compilar prioridades.

No governo Yeda, o objetivo passou a ser a consolidação da integração entre orçamento e programas com uma visão estratégica de longo prazo para o estado,

influenciada pelos diagnósticos do projeto Rumos 2015¹¹ e da Agenda 2020.¹² Assim, o PPA 2008-2011 foi o que apresentou de forma mais elaborada, até aquele momento, as diretrizes de longo prazo, articulando grandes eixos de atuação com a previsão orçamentária. O processo foi acompanhado por uma consultoria privada. A capacidade de sistematização proporcionou um enxugamento do PPA, que teve “apenas” 89 programas, cerca de um terço do antecessor. No entanto, novamente o prazo exíguo comprometeu parcela da sua articulação com as estratégias planejadas, deixando de fora os chamados projetos estruturantes de governo e os cadernos de regionalização. Os Cadernos foram os principais instrumentos de “interiorização” do planejamento, que, a partir das RFs, estabelecia metas, indicadores, ações e programas. Na prática, as distâncias entre planejamento e execução de ações desenvolvimentistas e regionalmente inclusivas permaneceram muito grandes. No âmbito da Consulta Popular, seus recursos permaneceram predominantemente pautados pela vinculação à saúde e à educação, além do apoio aos polos tecnológicos, uma conquista das universidades comunitárias como líderes regionais na construção da malha dos Coredes.

5 A HETEROGENEIDADE ESTRUTURANTE DA ECONOMIA POLÍTICA GAÚCHA

Até aqui, viu-se que, na tentativa de viabilizar o planejamento territorial e a elaboração de estratégias de desenvolvimento regional, o Rio Grande do Sul – assim como os demais estados brasileiros – convive com grandes entraves de natureza político-institucional. Primeiro, pelas relações internas desarticulada de uma burocracia heterogênea, sujeita aos interesses políticos e clientelistas de curto prazo, além do descompasso entre as esferas de poder que resulta em ações independentes e desarticuladas sobre as problemáticas regionais, especialmente na questão orçamentária. Foi possível ainda identificar um sistema de participação da sociedade civil em que não se consegue suplantar o hiato entre o circuito do orçamento e aquele em que o desenvolvimento se move pela lógica do grande capital internacionalizado e pela busca dos investimentos estrangeiros.

O Executivo, por sua vez, ao compartimentalizar suas estruturas internas e passar por constantes transformações, fica ainda mais carente de capacidade de sistematização estratégica das suas ações. A falta de coesão burocrática reflete-se claramente nas atribuições do “núcleo estratégico”, que, na realidade, é um conjunto heterogêneo e pouco interligado de órgãos da administração direta. A Secretaria do

11. Encomendado pelo governo do estado, o chamado Estudo de Desenvolvimento Regional e Logística do Rio Grande do Sul ficou conhecido como Rumos 2015, e além de uma série de diagnósticos criou a escala regional das RFs para auxiliar no planejamento das políticas públicas do estado.

12. A Agenda 2020 é um movimento que começou em 2006, predominantemente por uma parcela do empresariado gaúcho, com forte presença midiática e que pressiona pela orientação reformista iniciada nos anos 1990, ao estilo do PGQP, mas com diagnósticos e estratégias mais amplas para a economia gaúcha atingir determinadas metas de desenvolvimento e sustentabilidade no longo prazo.

Planejamento é responsável pelo PPA e, em alguns governos, pela relação com os Coredes e pela participação regional no orçamento. Essa função deveria articular as diretrizes estratégicas globais de desenvolvimento, o que não ocorre, na medida em que parte importante das decisões se dá em outros órgãos do alto escalão que pouco se comunicam com o circuito do orçamento. A Secretaria de Desenvolvimento, por exemplo, atua independentemente, com ênfase na atração de investimentos para o desenvolvimento industrial, operando o Fundopem e definindo políticas de apoio aos APLs, entre outras ações voltadas, prioritariamente, para os setores mais dinâmicos. O mesmo ocorre com instituições de grande potencial técnico e de planejamento, que poderiam integrar-se na reflexão e na operacionalização de políticas de desenvolvimento, como o BRDE e o Badesul. Como agências de fomento, suas atuações na captação e concessão de financiamentos também gira em torno dos interesses industriais e do agronegócio. Sua lógica orienta-se, predominantemente, pela rentabilidade potencial, em que os investimentos de escala industrial e multinacional levam grande vantagem. Embora atendam a alguns objetivos estratégicos setoriais com efeito transversal na economia gaúcha, as ações deste eixo do setor público não guardam relação com a problemática territorial e com as prioridades captadas pela via participativa regional.

Enquanto isso, os “bolsões de eficiência” do estado, compostos por órgãos com alta capacidade técnica e coesão, atuam bloqueando ou concorrendo com os menos privilegiados. São exemplos de força e autonomia burocrática a Secretaria da Fazenda e a Procuradoria-Geral, assim como o Tribunal de Contas do Estado (TCE), o Tribunal de Justiça (TJ) e o Ministério Público Estadual (MPE), todos com carreiras cobiçadas, técnicos altamente qualificados e planos de carreira compatíveis com o mercado de trabalho privado. Suas atribuições são essenciais para o funcionamento do estado, conferindo-lhes poder, mas não possuem nenhum papel na reflexão sobre estratégias de desenvolvimento socioeconômico e regional. Fica patente a falta de articulação interna entre os órgãos com papel formulador e estratégico e aqueles altamente técnicos e qualificados, bem como as instâncias mais capilarizadas na sociedade e nas regiões, formando circuitos quase independentes que se retroalimentam na relação específica que mantêm com a sociedade civil, chegando, muitas vezes, a promover ações antagônicas do ponto de vista do progresso social e econômico.

Assim, a economia política do desenvolvimento estadual gaúcho reflete as heterogeneidades, que, mais que estruturais, são estruturantes, formando três grandes circuitos, fechados e nada colaborativos, altamente divergentes em termos de autonomia e enraizamento, nos quais circulam diferentes interesses.

- 1) Circuito do grande capital: neste circuito, no entorno da Secretaria de Desenvolvimento, concentram-se os interesses industriais e do agronegócio,

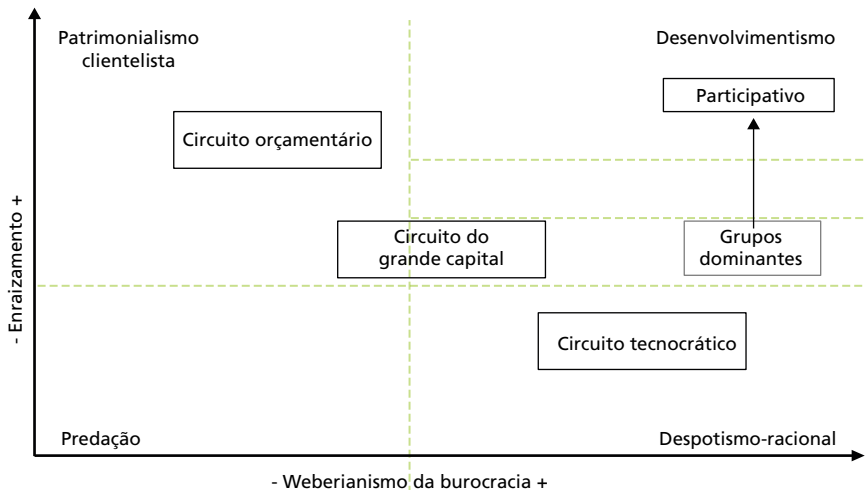
o grande empresariado gaúcho e os capitais multinacionais investidos no estado. Com forte viés exportador e captador de investimentos, mobiliza os instrumentos do Fundopem e das agências de fomento e promoção do investimento. Também orbitam ali os interesses da construção civil, articulando outros órgãos importantes como as Secretarias de Obras e de Infraestrutura. Os quadros técnicos são razoavelmente qualificados, as direções são indicadas politicamente e estão enraizadas no meio empresarial de onde, muitas vezes, se originam. Os interesses desse circuito estiveram proporcionalmente mais presentes nos governos do PMDB e do PSDB no Rio Grande do Sul.

- 2) Circuito orçamentário: este circuito, no entorno da Secretaria do Planejamento e da Assembleia Legislativa, apresenta enraizamento mais amplo, social e regionalmente, seja pela via representativa, seja pela via participativa. Devido à baixa flexibilidade do orçamento, tanto por questões legal-federativas quanto pelo crescente desequilíbrio fiscal, sua importância é reduzida no equilíbrio de poder interno da máquina administrativa, cumprindo um papel legitimador social que, na maior parte das vezes, é secundário, afetando apenas o discurso político. Seus quadros burocráticos sofreram defasagem ao longo dos anos, sendo as funções decisórias principais executadas por indicados políticos com viés governista.
- 3) Circuito da tecnocracia: altamente qualificado e com carreiras cobiçadas por todos os setores da sociedade, os “bolsões de eficiência” do estado orbitam, na administração direta, a Secretaria da Fazenda e a Procuradoria-Geral, também passando pelo TJ, pelo TCE e pelo MPE. O nível de weberianismo nesses órgãos proporciona uma altíssima coesão interna, com valores institucionais impermeáveis até mesmo aos cargos de indicação política do alto escalão. Seu poder na estrutura da administração está relacionado com a essencialidade das suas funções, mas sua impermeabilidade política proporciona ações do tipo despótico-racional, em que cada órgão adota a postura que entende mais eficiente no exercício de suas atribuições.

Na figura 2, a heterogeneidade estruturante da economia política estadual é plotada na tipologia de Peter Evans, incluindo diferentes graus de enraizamento, de acordo com a amplitude da base social com que se articula o poder estatal. O circuito orçamentário é altamente propenso à manipulação clientelista, no bojo de diversas disputas políticas de enraizamento disperso, ainda que participativo, com baixa coesão burocrática do tipo weberiano, pulverizando sobras orçamentárias após a cobertura das obrigações legais. O circuito do grande capital, embora

mais qualificado, tem enraizamento nos principais grupos dominantes regionais e internacionais, atendendo passivamente aos seus interesses de investimento e localização, normalmente concentrados no nordeste estadual. Já o circuito tecnocrático, embora altamente coeso e capacitado para a ação racional, pouco se relaciona com os objetivos que não convirjam com seus princípios de eficiência institucional.

FIGURA 2
Rio Grande do Sul: circuitos da economia política do desenvolvimento na tipologia do estado desenvolvimentista de Evans



Fonte: Evans (1993; 1995).
Elaboração do autor.

Preso no circuito orçamentário, o planejamento regional não alcança resultados suficientes em termos de superação das desigualdades territoriais. Tentativas de concertação acabam esbarrando nos circuitos fechados da economia política estadual, que têm suplantado as forças contrárias à reprodução estrutural heterogênea e desigual da sociedade gaúcha.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na busca do possível e em meio às forças políticas e econômicas, os diferentes governos, desde a redemocratização, não foram capazes de sobrepujar o padrão de concentração integrado ao sistema internacional de acumulação. Pelo contrário, o estado assumiu um papel indutivo da própria concentração, priorizando a atração de investimentos de qualquer ordem, ainda que não atendessem aos objetivos de descentralização econômica e demográfica. Diante da penetração do capital internacional na economia gaúcha, a baixa capacidade financeira e técnica

provocou a adesão “por necessidade”, mais do que por ideologia, à concorrência interestadual via “guerra fiscal” e oferta de infraestrutura para a captação de grandes empresas internacionais.

À medida que empresas multinacionais direcionaram investimentos para regiões com reduzida infraestrutura física e social para suportá-las, o governo entrou complementando o ambiente necessário, principalmente em matéria de transporte e logística, até energia e telecomunicações, de forma similar à estratégia por escassez de *social overhead capital* (capital social geral), proposta por Hirschman. No entanto, a alta concentração dos investimentos diretos, da riqueza produzida e da população no Rio Grande do Sul revela uma passividade estatal consistente com a fragilidade da sua capacidade burocrático-weberiana ligada ao planejamento regional e à hegemonia do circuito vinculado ao grande capital industrial e ao agronegócio. Uma estratégia de desenvolvimento propulsora da economia regional gaúcha requereria uma análise e um planejamento *ex ante*, que pautasse as diretrizes e os objetivos almejados com os investimentos a serem atraídos, segundo a intensidade de reverberação no tecido produtivo e social regional, o que inclui sua localização e seu eventual papel na desconcentração econômica. Esse movimento não foi recuperado antes do final dos anos 1990, da sutil melhoria das carreiras da administração pública e da integração dos canais de participação, orçamento e programação do desenvolvimento por meio do PPA. Ainda assim, o tema segue aprisionado na questão orçamentária, cada vez mais amarrada aos limites federativos.

Assim, as possibilidades estatais subnacionais se apresentam muito limitadas diante das diferentes escalas de poder e acumulação que se entrecruzam frente a uma institucionalidade heterogênea, tanto do ponto de vista da capacidade de gestão quanto do enraizamento social. Esses entraves não são isolados, mas representam dimensões simultâneas da economia política do desenvolvimento estadual do Rio Grande do Sul. O fortalecimento da capacidade burocrático-racional se torna outro elemento fundamental para a obtenção do grau de coesão necessário às ações da administração, viabilizando a própria captação e sistematização, pelos agentes públicos, das potencialidades regionais para o desenvolvimento conjunto do estado. Com isso, a percepção de que as demandas locais são incorporadas, ao menos parcialmente, aumentaria o sentido de participação e retroalimentaria o aprofundamento democrático do planejamento. A maior legitimidade nas relações com a sociedade civil também fortaleceria a relação do Poder Executivo com a Assembleia Legislativa, forçando uma ação mais harmônica pelos próprios interesses político-eleitorais dos incumbentes.

Além disso, a construção de uma espiral positiva não depende apenas da construção de pontes institucionais na burocracia; depende também da expansão de capacidades locais que habilitem um conjunto de agentes da sociedade civil a compreender a sua

inserção e de suas demandas nos objetivos globais de desenvolvimento. Essa limitação está na origem dos problemas recorrentes no funcionamento dos Coredes, que deveriam constituir o principal canal de mediação entre as regiões e o planejamento estadual. O despreparo, portanto, está do lado tanto da burocracia como das sociedades locais, de maneira que não surgem novas lideranças que se oponham à notória hegemonia dos atores institucionais desde a origem dos conselhos, cuja motivação está na maximização de restos orçamentários de curto prazo.

Aparentemente, o esforço de planejamento integrado e integrador (do território) tem dado passos adiante a cada gestão, mas o resultado desse movimento só será observado daqui a alguns anos, até que se amadureça a nova cultura institucional e alguns dos velhos entraves se dissipem. Enquanto não houver uma real coesão da burocracia estadual, as estruturas seguirão sofrendo com a descontinuidade das estratégias e dos objetivos de desenvolvimento a cada ciclo político. Da forma como o estado ainda está inserido na moldura maior do capitalismo nacional e internacional, sua heterogeneidade institucional e a inoperância dos canais centrais de participação e representação comprometem a própria definição do que seria um interesse coletivo da sociedade gaúcha. Em vez de se organizar para mobilizar todas as suas forças na direção do desenvolvimento e da redução das desigualdades, os governos vêm pulverizando ainda mais os escassos recursos internos à sua disposição e limitando a atração de investimentos externos às vantagens de custos locais e à oferta complementar passiva de infraestrutura e renúncia fiscal.

REFERÊNCIAS

ALONSO, J.; BANDEIRA, P. Considerações Metodológicas sobre a Divisão Regional. *In*: ALONSO, J. A. F.; BENETTI, M. D.; BANDEIRA, P. S. **Crescimento econômico da região sul do Rio Grande do Sul**: causas e perspectivas. Porto Alegre: FEE, 1994. p. 215-229.

ALVES, F.; SILVEIRA, V. Evolução das desigualdades regionais no Rio Grande do Sul: espaço agrário, imigração e estrutura fundiária. **Caminhos de geografia**, v.9, n. 26, p. 1-15, 2008.

AREND, M.; CÁRIO, S. Origens e determinantes dos desequilíbrios no Rio Grande do Sul : uma análise a partir da teoria institucional de Douglas North. **Ensaio FEE**, v. 26, p. 63-94, maio 2005.

BANDEIRA, P. **O Rio Grande do Sul e as tendências da distribuição geográfica do crescimento**. Porto Alegre: FEE, 1988.

_____. As Raízes Históricas do Declínio da Região Sul. *In*: ALONSO, J. A. F.; BENETTI, M. D.; BANDEIRA, P. S. **Crescimento econômico da região sul do Rio Grande do Sul**. Porto Alegre: FEE, 1994. p. 7-48.

_____. **Participação, articulação de atores sociais e desenvolvimento regional.** Brasília: Ipea, fev. 1999. (Textos para Discussão, n. 630).

BENETTI, M. D. O agronegócio gaúcho entre os anos de 1980 e 2008. *In: Três décadas de economia gaúcha: o movimento da produção.* Porto Alegre: FEE, 2010. p. 75-102.

BRASIL. Lei Complementar nº 82, de 27 de março de 1995. Disciplina os limites das despesas com o funcionalismo público. Brasília, 1995.

_____. Ministério do Trabalho e Emprego. Bases Estatísticas Rais e Caced. Brasília: MTE, 2014.

BRESSER PEREIRA, L. C. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, v. 47, n. 1, jan./abr. 1996.

CARGNIN, A. P. **Políticas de desenvolvimento regional no Rio Grande do Sul: vestígios, marcas e repercussões territoriais.** Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

CASTILHOS, C.; CALANDRO, M.; CAMPOS, S. Reestruturação da indústria gaúcha sob a ótica da reordenação da economia mundial. *In: Três décadas de economia gaúcha: o movimento da produção.* Porto Alegre: FEE, 2010. p. 31-74.

EVANS, P. O Estado como problema e solução. **Lua Nova**, v. 28-29, Abril 1993.

_____. **Embedded Autonomy.** Princeton: Princeton University Press, 1995.

EVANS, P.; HELLER, P. Human development, state transformation, and the politics of the developmental state. *In: LEIBFRIED, S. et al. The Oxford handbook of transformations of the State.* New York: Oxford University Press, 2015. p. 691-713.

EVANS, P.; RAUCH, J. Bureaucracy and Growth: a cross-national analysis of the effects of “weberian” state. **American Sociological Review**, v. 64, n. 5, p. 748-765, outubro 1999.

EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D.; SKOCPOL, T. **Bringing the state back in.** Cambridge, United Kingdom: Cambridge University Press, 1985.

FEE – Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser. **De província de São Pedro a estado do Rio Grande do Sul: censos do RS 1803-1950.** Porto Alegre: FEE, 1981. 330 p.

FEIX, R. D.; ZANIN, V. Fontes do crescimento da agricultura no Estado do Rio Grande do Sul entre 1990 e 2010. **Ensaios FEE**, v. 34, p. 1007-1034, 2013.

FIALKOW, J. C. **Evolução das Desigualdades Regionais no Rio Grande do Sul**: algumas ideias a partir das Teorias de Desenvolvimento Regional. Porto Alegre: FEE, 2012. Disponível em: <http://www.fee.tche.br/sitefee/download/eeg/6/mesa11/Evolucao_das_Desigualdades_Regionalis_no_RS-Algumas_ideias_a_partir_de_Teorias_de_Developmento_Regional.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2013.

GRANDO, M. Z. Um retrato da agricultura familiar gaúcha. **Indicadores Econômicos FEE**, v. 39, n. 4, p. 159-176, 2012.

HERRLEIN JR., R. **Rio Grande do Sul, 1889-1930**: um outro capitalismo no Brasil. Campinas: Unicamp, 2000.

HIRSCHMAN, A. **Estratégia do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

_____. Confissões de um dissidente: a estratégia do desenvolvimento reconsiderada. **Pesquisa e Planejamento Econômico**, v. 13, p. 1-38, abr. 1983.

_____. Political economics and possibilism. *In*: ADELMAN, J. **The essential Hirschman**. New Jersey: Princeton University Press, 2013.

MYRDAL, G. **Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas**. Rio de Janeiro: ISEB, 1960.

PERROUX, F. Nota sobre la noción de pólos de crecimiento. *In*: SEMINÁRIO SÔBRE PÓLOS DE DESENVOLVIMENTO, 1966, Recife, Pernambuco. **Nota...** Recife: Mecor/Sudene, 1966.

PINTO, A. Naturaleza e implicaciones de la “heterogeneidad estructural” de la América Latina. **El Trimestre Económico**, v. 37, n.145, p. 83-100, 1970.

RIO GRANDE DO SUL. **Mensagem à Assembleia Legislativa**. Memória do Planejamento Estadual. 1995. Disponível em: <<http://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/29082139-mensagem1995parte1.pdf>>. Acesso em: 5 fev. 2015.

_____. Secretaria da Fazenda do RS. **Boletim informativo de pessoal**. Porto Alegre: Sefaz, 2015. Disponível em: <https://www.sefaz.rs.gov.br/Site/MontaMenu.aspx?MenuAlias=m_bp_bip>.

ROSA, J.; PORTO, R.; PORSSE, A. **Desenvolvimento e disparidades regionais no Rio Grande do Sul**: sugestões de linhas de programas para dinamização de regiões de menor desenvolvimento relativo. Porto Alegre: FEE, 2008.

SCHNEIDER, A. Conflito político e instituições orçamentárias: aprofundando a democracia no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, p. 87-103, jun. 2005.

SCHNEIDER, S.; FIALHO, M. A. V. Pobreza rural, desequilíbrios regionais e desenvolvimento agrário no Rio Grande do Sul. **Teoria e Evidência Econômica**, v. 8, n.15, p. 117-149, 2000.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

SPEROTTO, F. Um panorama da matriz produtiva de celulose no Cone Sul: caracterização, configuração e produção. **Indicadores Econômicos FEE**, v. 39, n. 4, p. 129-144, 2012.

_____. A expansão do setor de celulose de mercado no Brasil: condicionantes e perspectivas. **Indicadores Econômicos FEE**, v. 41, n. 4, p. 85-100, 2014.

TARGA, L. Comentário sobre os “paradigmas” da economia gaúcha. **Ensaio FEE**, v. 10, n. 2, p. 351-354, 1989.

_____. A formação social e territorial (FS&T) sul-rio-grandense na longa duração e a identidade regional: uma avaliação das mudanças estruturais na economia gaúcha dos anos 80 aos anos 2000. *In*: CONCEIÇÃO, O. *et al.* **Três décadas de economia gaúcha**. Porto Alegre: FEE, 2010.

VIEIRA J. B. O impasse da burocracia estadual gaúcha. *In*: **Três décadas de economia gaúcha**: o movimento da produção. Porto Alegre: FEE, 2010. p. 231-262.

WEBER, M. **Economia e sociedade**. Brasília: UnB, 2009.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BANDEIRA, P. Universidades, articulação de atores sociais e desenvolvimento regional. *In*: PERIN, Z. **Desenvolvimento regional**: um novo paradigma em construção. Erechim: Edifapes, 2004. p. 73-106.

BRANDÃO, C. A. **Território e desenvolvimento**: as múltiplas escalas entre o local e o global. Campinas: Unicamp, 2007.

FEE – Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser. **25 anos de economia gaúcha**: uma visão global da economia do Estado. Porto Alegre: FEE, 1976.

FIALHO, R. C. **O PPA no Rio Grande Do Sul**: da exigência legal ao instrumento de gestão. Porto Alegre: Seplag, 2012. Disponível em: <http://www1.seplag.rs.gov.br/upload/O_PPA_NO_RS.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2014.

GRANDO, M.; MERTZ, M. De colonos a agricultores familiares: uma trajetória de resistência. *In*: **Três décadas de economia gaúcha**: o movimento da produção. Porto Alegre: FEE, 2010. p. 103-130.

KAPRON, S. Renúncias fiscais do Fundopem e os setores beneficiados. **Ensaio FEE**, v. 30, p. 327-362, out. 2009.

RIO GRANDE DO SUL. **Mensagem à Assembleia Legislativa**. Memória do Planejamento Estadual. 1988. Disponível em: <<http://planejamento.rs.gov.br/upload/arquivos/201512/29084323-mensagem1988.pdf>>. Acesso em: 19 jan. 2015.

_____. Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul. **Desafios para o desenvolvimento da Área Sul do Estado**. Porto Alegre: AL-RS, 1992.

_____. Decreto nº 40.831, de 15 de junho de 2001. Dispõe sobre a criação do grupo de trabalho com a finalidade de promover a unificação das ações governamentais nas regiões com menor índice de desenvolvimento e dá outras providências. Porto Alegre: AL-RS, 2001.

VEIGA, J. Vicissitudes da governança cidadã: os conselhos regionais gaúchos. **Revista de Desenvolvimento Econômico**, v. 13, p. 19-27, jan. 2006.